

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

COLOMBIA

PROGRAMA DE APOYO A LA REFORMA DEL SISTEMA FINANCIERO

(CO-L1144)

PERFIL DE PROYECTO

Este documento fue preparado por el equipo compuesto por: Daniel Fonseca (IFD/CMF), Jefe de Equipo; Joan Prats (IFD/CMF), Jefe de Equipo Alterno; Olver Bernal, Fernando de Olloqui, Gabriela Andrade, Agustina Calatayud, Alejandro Támara, Gloria Lugo y Annabella Gaggero (IFD/CMF); Alvaro Concha (CMF/CCO); y Mónica Lugo (LEG/SGO).

De conformidad con la Política de Acceso a Información, el presente documento está sujeto a divulgación pública

COLOMBIA

PERFIL DE PROYECTO (PP)

I. DATOS BÁSICOS

Título del Proyecto:	Programa de Apoyo a la Reforma del Sistema Financiero
Número del Proyecto:	CO-L1144
Equipo de Proyecto:	Daniel Fonseca (IFD/CMF), Jefe de Equipo; Joan Prats (IFD/CMF), Jefe de Equipo Alterno; Olver Bernal, Fernando de Olloqui, Gabriela Andrade, Agustina Calatayud, Alejandro Támara, Gloria Lugo y Annabella Gaggero (IFD/CMF); Alvaro Concha (CMF/CCO); y Mónica Lugo (LEG/SGO).
Prestatario:	República de Colombia
Organismo Ejecutor:	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Plan de Financiamiento:	BID (CO): US\$300 millones
Salvaguardias:	Políticas identificadas: B.1, B.3 y B.13 Clasificación: no requerida

II. JUSTIFICACIÓN GENERAL Y OBJETIVOS

A. Antecedentes y problemática actual

- 2.1 **Contexto macroeconómico.** Como producto de un programa de políticas basado en la contención de la inflación y del déficit fiscal, un tipo de cambio flexible, y una efectiva supervisión y regulación financiera, Colombia ha mantenido un crecimiento económico de 4% anual entre 2009 y 2013, manteniendo una tasa de inflación relativamente baja, cercana al 2,5% anual¹. Asimismo, entre 2009 y 2012, la población bajo la línea de pobreza se redujo del 40% al 32,7%². Sin embargo, estudios recientes señalan que, para lograr un crecimiento inclusivo y sostenido en el tiempo, el país deberá enfrentar una serie de desafíos, entre los que se encuentran: (i) la mejora de la inclusión financiera³; y (ii) el cierre de la brecha de infraestructura, sin comprometer la estabilidad fiscal (FMI, Artículo IV 2014).
- 2.2 **El sistema financiero.** El sistema financiero cumple un rol fundamental en el crecimiento económico⁴. Un sistema financiero eficiente permite, entre otros, (i) suavizar el consumo de hogares y empresas a nivel intertemporal, reduciendo sus restricciones de liquidez; (ii) transformar plazos, redireccionando el ahorro de corto plazo hacia inversiones de largo plazo, y poniendo a disposición recursos para inversiones tales como aquellas en infraestructura; (iii) canalizar recursos

¹ Fondo Monetario Internacional (FMI), *2014 Article IV consultation – staff report*, Mayo 2014.

² Banco Mundial (BM), *World Development Indicators*, 2015.

³ Se define inclusión financiera como el acceso y el uso de servicios financieros formales y de calidad por parte de hogares y empresas, bajo un marco de estabilidad financiera para el sistema y los usuarios. Los servicios financieros incluyen pagos y transferencias, crédito, ahorro y seguros.

⁴ Beck, T.; Levine, R. y Loayza, N., “Finance and the sources of growth”, *Journal of Financial Economics* 58(12), 261 – 300, 2000.

hacia los actores y proyectos más productivos; y (iv) atenuar el impacto de la volatilidad y los *shocks* macroeconómicos⁵. Si bien Colombia ha realizado importantes avances en regulación y supervisión financiera⁶, el desarrollo de su sistema financiero es aun relativamente bajo en comparación con otros países de la Región. En 2012, el Índice de Desarrollo Financiero del Foro Económico Mundial (FEM) ubicaba a Colombia en el puesto 46, por debajo de Chile (29), Brasil (32) y Perú (41). Según diferentes diagnósticos⁷, entre los desafíos del país para mejorar el desarrollo de su sistema financiero, y su contribución al crecimiento económico, destacan: (i) la mejora de la inclusión financiera, para aliviar las restricciones de liquidez de hogares y empresas, mejorar sus niveles de consumo e inversión, y contribuir a reducir la vulnerabilidad y desigualdad de la población⁸; y (ii) el financiamiento a desarrollo productivo, incluyendo mercado de capitales, a fin de movilizar una mayor cantidad de recursos y diversificar los mecanismos de financiamiento, para hacer frente a las necesidades de infraestructura y del sector productivo del país, sin afectar la estabilidad fiscal⁹.

2.3 **Inclusión financiera.** A pesar de mostrar avances significativos en el acceso a servicios financieros por el desarrollo de Corresponsales No Bancarios (CNB) y de banca electrónica¹⁰, Colombia presenta niveles de inclusión financiera inferiores a la media de la Región debido al bajo uso¹¹ de los mismos. Apenas el 35% de hombres y el 25% de mujeres posee una cuenta en una institución financiera formal (frente al promedio regional del 44% y el 35%, respectivamente). El rezago es evidente también si se toma en cuenta la distribución geográfica de los hogares: tan sólo el 26% de los hogares rurales y el 34% de los hogares urbanos posee una cuenta en tales instituciones (frente al promedio regional del 36% y el 46%, respectivamente). Más aún, en 2013 sólo un 49% de dichas cuentas se encontraba activa y un 93,5% del total mantenía un saldo inferior a cinco veces el salario mínimo legal mensual. Los retos en uso también se reflejan en que sólo el 60% de los CNB transa activamente y el 17% se encuentra en municipios rurales¹². Por su parte, en 2013 sólo el 41% de las

⁵ Banco Interamericano de Desarrollo (BID), *Documento de Marco Sectorial de Respaldo para PYME y Acceso y Supervisión Financieros*, GN-2768, 2014.

⁶ Estas reformas han conferido mayor estabilidad y solidez al sistema financiero. Datos del FMI muestran que, por ejemplo, los ratios de liquidez a 2013 permanecían estables y la calidad de los activos continuaba mejorando, con tasa de mora del 2,8% sobre el total de préstamos.

⁷ FMI, *Op. cit.* Foro Económico Mundial (FEM), *The Global Competitiveness Report 2014-2015*, 2014.

⁸ Colombia ocupaba el puesto 12 en mayor desigualdad del ingreso al 2014, entre 168 países (PNUD, 2014).

⁹ El país tiene importantes necesidades de financiamiento para la infraestructura en los próximos años (3,3% del PIB anual equivalente a US\$265 mil millones de 2012 a 2020). La Agencia Nacional de Infraestructura estima que el financiamiento público puede cubrir 1,7% sobre el PIB anual, el monto restante de 1,6% del PIB anual (estimado en US\$128 mil millones) necesitaría provenir de la inversión privada.

¹⁰ En Colombia, la cobertura de canales de acceso de los bancos prácticamente alcanza la totalidad del territorio. FEM, *Op. cit.*

¹¹ Se refiere a la profundidad en el uso de los servicios financieros, reflejado en el número de productos financieros accesibles a las personas y en la frecuencia de su utilización.

¹² Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MCHP), *Estrategia de Inclusión Financiera*, 2014 - María Mercedes Cuellar, Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia, *Avances y retos de la inclusión financiera en Colombia*, 2014.

pequeñas empresas poseía un préstamo bancario o línea de crédito, frente al 72% de las grandes empresas¹³. Los bajos niveles de inclusión financiera del país pueden ser explicados, principalmente, por el elevado costo de las transacciones financieras¹⁴. Esta situación se debe a altos requerimientos de sistema (encajes, inversiones forzosas) y gravámenes (impuestos de transacciones financieras) y altos costos operativos frente al bajo valor de las transacciones y a la dispersión geográfica, todo lo cual acentúa el uso del efectivo e incide en bajos niveles de bancarización. Este rezago presenta desafíos para que el sistema financiero pueda cumplir con una de sus funciones claves en la promoción del crecimiento: facilitar recursos para hogares y empresas, permitiendo suavizar el consumo, mejorar los niveles de inversión, y reducir la vulnerabilidad y desigualdad de la población.

2.4 Financiamiento al Desarrollo Productivo. En Colombia, las empresas y los proyectos productivos dependen, en su gran mayoría, del sistema bancario para ser financiados. Sin embargo, el financiamiento es bajo comparado con otros países¹⁵. Frente a esta situación, las empresas tampoco pueden acudir al mercado de capitales, que es poco desarrollado. Con un nivel de capitalización equivalente al 63% del PIB para el año 2012 (frente, por ejemplo, al 67% de Brasil, y al 130% de Chile)¹⁶, el mercado de capitales principalmente se concentra en el emisor soberano, mientras que emisores no soberanos representan apenas 4% del PIB. El mercado cuenta con 74 emisores, con ofertas de acciones por US\$10,3 mil millones y emisiones de bonos por US\$22,6 mil millones durante el período de 2010 a 2013. El mercado de bonos corporativos se encuentra concentrado en emisores con alta calificación (80% de los títulos poseen una calificación triple A, y el restante 20% corresponde a títulos con calificación AA+)¹⁷, no hay emisores con una calificación de AA o menos. Entre las causas del bajo nivel de desarrollo de estos mercados, se encuentran: (i) los costos y tiempos de los procesos de oferta pública, y sus requerimientos de emisión, divulgación de información al público y registro, que afecta la participación en el mercado tanto de empresas pequeñas y medianas, como de emisores por una sola vez (por ejemplo en el caso de los proyectos de infraestructura); (ii) el limitado apetito de riesgo que tienen los inversionistas ante posibles volatilidades en los precios de mercado; (iii) los dispendiosos requisitos para la participación de inversionistas internacionales en el mercado que pudiera facilitar la participación de inversores no tradicionales en el mercado, tales como los relacionados con proyectos de infraestructura. Este

¹³ Según la Superintendencia Financiera de Colombia, en 2013 los créditos concedidos a PYME representó el 7% del total de créditos al sector privado; dato no menor si se tiene en cuenta que: (i) el acceso al financiamiento es un elemento clave para que las empresas puedan capitalizarse, invertir e innovar para mantenerse en el mercado (BID, *Op. cit.*); y (ii) que las PYME en Colombia representan 95% del número de empresas, 80% del empleo privado, y el 35% en el PIB.

¹⁴ Según el FEM, Colombia tiene el puesto 114 en Costo de los servicios financieros (*The Global Competitiveness Report 2014-2015*).

¹⁵ En Colombia, el financiamiento representa 39% del PIB al 2013, bajo no sólo en comparación con países de mayor desarrollo económico, sino también con países de la región como Brasil y Chile (véase [Gráfico 1](#)).

¹⁶ FEM, *The Financial Development Report 2012*, 2012.

¹⁷ MCHP, *Documento conceptual: Reforma Normativa Segundo Mercado*, 2013.

rezago presenta desafíos tanto en la utilización de los mercados de capitales como en los mecanismos de canalización de ahorro-inversión hacia proyectos de importancia crítica para el crecimiento sostenido del país. En particular, los mercados de capitales pueden ofrecer un mecanismo de financiación vital para la financiación de las necesidades de infraestructura que el país debe cubrir hacia 2020. En este contexto, el desarrollo del mercado de capitales se vuelve crucial, tanto para fomentar la participación y profundización de los emisores, como para promover la participación de nuevos inversionistas en el mercado.

- 2.5 **Desafíos de políticas.** Un mejor funcionamiento del sistema financiero colombiano puede contribuir significativamente a enfrentar los desafíos presentes para un crecimiento sostenido del país. Para ello, y siguiendo las recomendaciones de diversos diagnósticos¹⁸, es necesario desarrollar un programa de reformas para reducir las distorsiones que limitan: (i) la inclusión financiera de empresas y hogares, especialmente aquellos de menores ingresos e incluyendo la brecha en tenencia de cuentas por género; y (ii) el financiamiento de desarrollo productivo para apoyar, entre otros, las necesidades de infraestructura del país. Con relación al primer limitante, Colombia presenta avances a partir de 2014 con la estrategia de inclusión financiera cuyas prioridades son: (i) desarrollar servicios transaccionales para la población no incluida; (ii) promover el uso de productos financieros; (iii) mejorar el acceso y uso de servicios financieros para el sector rural; (iv) promover el acceso al financiamiento de las pequeñas y medianas empresas; y (v) promover la educación financiera. Una mayor inclusión financiera de la población colombiana puede alcanzarse a través de mejoras en: (i) simplificación de trámites y requisitos para el acceso a servicios financieros; y (ii) ampliación hacia canales alternativos para el acceso a servicios financieros. Con relación al segundo limitante, un mayor financiamiento de desarrollo productivo, y de su capacidad de canalizar recursos hacia las necesidades de infraestructura y del sector productivo del país, puede alcanzarse a través de reformas en: (i) simplificar los requisitos para incrementar la participación de emisores en el mercado de capitales; (ii) mejorar la transparencia y gestión de riesgos para incentivar una mayor participación de inversionistas de menor sofisticación; y (iii) fortalecer la capacidad para estructurar financiamiento de desarrollo productivo para promover la participación de inversionistas, en particular que puedan contribuir al financiamiento de proyectos de infraestructura.

B. Alineación con los objetivos de desarrollo de la Estrategia de país

- 2.6 El programa es consistente con el objetivo prioritario establecido en la Estrategia de país de Colombia 2012-2014, versión revisada (GN-2648-1)¹⁹, relativo a Mejorar los niveles de profundización de la bancarización, dentro del sector de Acceso a Servicios Financieros. Asimismo, se alinea con las prioridades establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo de Colombia 2010-2014, el cual

¹⁸ FMI, *Op. cit.* FEM, *Op. cit.* OCDE, *Economic surveys Colombia*, 2015.

¹⁹ Las acciones en el sector están siendo incluidos en el diálogo entre el Banco y el país para la nueva estrategia.

establece dentro de sus objetivos mejorar el acceso a servicios financieros y el desarrollo de los mercados de capitales. Además, el programa contribuirá a las prioridades sectoriales de Instituciones de Promoción del Crecimiento y el Bienestar Social y de Reducción de Pobreza y Equidad, establecida en el Informe sobre el Noveno Aumento General de Recursos del BID (AB-2764) (GCI-9), a través del desarrollo de un programa de reformas del sistema financiero. El programa además contribuye a las áreas de política identificadas para la adhesión de Colombia a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico.

III. ASPECTOS DE DISEÑO Y RIESGOS DEL PROGRAMA

- 3.1 El programa tiene como objetivo general mejorar la contribución del sistema financiero al crecimiento, a través de: (i) mejorar la inclusión financiera de hogares y empresas; y (ii) ampliar el financiamiento para el desarrollo productivo; y se propone bajo la modalidad programática, con dos operaciones individuales y secuenciales, siguiendo las Guías de los Préstamos Programáticos de Reforma de Políticas (CS-3633-1), para facilitar un diálogo de política entre el país y el Banco, brindar los plazos necesarios para implementar las reformas, y dar oportunidad para evaluar los avances de la primera operación y ajustar las reformas en función del conocimiento adquirido. La segunda operación profundizará los aspectos iniciados bajo la primera.
- 3.2 El programa de reformas propuesto es por US\$300 millones, sustentado en las necesidades de financiamiento general que tiene el país. Se desarrolla a través de los siguientes componentes. **Componente I: Estabilidad Macroeconómica.** **Componente II: Mejora de la Inclusión Financiera.** Los subcomponentes serán: (i) reducción de costos de las entidades financieras para facilitar la oferta de servicios financieros; y (ii) promoción de productos asequibles y acordes a las necesidades de la población. **Componente III: Financiamiento al Desarrollo Productivo.** Los subcomponentes serán: (i) simplificación de los requisitos para una mayor participación de emisores; (ii) reducción de riesgos para incentivar la participación de nuevos inversionistas; (iii) fortalecimiento de la capacidad para estructurar financiamiento de desarrollo productivo para promover la participación de inversionistas, en particular para proyectos de infraestructura.
- 3.3 Los principales riesgos identificados son: (i) que un deterioro en las condiciones económicas globales reduzca el impacto de las reformas planteadas; y (ii) que las reformas planteadas no muestren resultados óptimos en el largo plazo si no se diera una continuidad en una siguiente secuencia de reformas que profundizarán los avances en inclusión financiera y financiamiento al desarrollo productivo.

IV. RECURSOS Y CRONOGRAMA

- 4.1 La preparación de esta operación requerirá de US\$49.920. Se prevé la distribución del POD al QRR el 31 de marzo, y la consideración de la Propuesta de Préstamo por parte del Directorio Ejecutivo del Banco en junio de 2015.

CONFIDENCIAL

¹ La información contenida en este Anexo es de carácter deliberativo, y por lo tanto confidencial, de conformidad con la excepción relativa a “Información Deliberativa” contemplada en el párrafo 4.1 (g) de la “Política de Acceso al Información” del Banco (Documento GN-1831-28).

SAFEGUARD POLICY FILTER REPORT

PROJECT DETAILS	
IDB Sector	FINANCIAL MARKETS-CAPITAL MARKET DEVELOPMENT
Type of Operation	Programatic Policy Based Loan (PBP)
Additional Operation Details	
Investment Checklist	Generic Checklist
Team Leader	Fonseca, Daniel Fernando (DANIELFO@iadb.org)
Project Title	Support to the Financial System Reform
Project Number	CO-L1144
Safeguard Screening Assessor(s)	Gaggero, Annabella (ANNABELLAG@iadb.org)
Assessment Date	2015-01-30

SAFEGUARD POLICY FILTER RESULTS		
Type of Operation	Loan Operation	
Safeguard Policy Items Identified (Yes)	Type of operation for which disaster risk is most likely to be low .	(B.01) Disaster Risk Management Policy– OP-704
	The Bank will make available to the public the relevant Project documents.	(B.01) Access to Information Policy– OP-102
	The operation is in compliance with environmental, specific women’s rights, gender, and indigenous laws and regulations of the country where the operation is being implemented (including national obligations established under ratified Multilateral Environmental Agreements).	(B.02)
	The operation (including associated facilities) is screened and classified according to their potential environmental impacts.	(B.03)
	The Bank will monitor the executing agency/borrower’s compliance with all safeguard requirements stipulated in the loan agreement and project operating or credit regulations.	(B.07)
	Operation for which ex-ante impact classification may not be feasible. These loans are: Policy-based loans, Financial Intermediaries (FIs) or loans that are based on performance criteria, sector-based approaches, or conditional credit lines for investment projects.	(B.13)

Potential Safeguard Policy Items(?)	No potential issues identified	
Recommended Action:	Operation has triggered 1 or more Policy Directives; please refer to appropriate Directive(s), including B13, for guidance. No project classification required. Submit Report and PP (or equivalent) to ESR.	
Additional Comments:		

ASSESSOR DETAILS	
Name of person who completed screening:	Gaggero, Annabella (ANNABELLAG@iadb.org)
Title:	Operations Analyst
Date:	2015-01-30

COMMENTS
No Comments

ESTRATEGIA AMBIENTAL Y SOCIAL

1. El programa tiene como objetivo general mejorar la contribución del sistema financiero al crecimiento, a través de: (i) mejorar la inclusión financiera de hogares y empresas; y (ii) ampliar el financiamiento para el desarrollo productivo.
2. El programa se propone bajo la modalidad programática, con dos operaciones individuales y secuenciales, siguiendo las Guías de los Préstamos Programáticos de Reforma de Políticas (GN-2200-13 y CS-3633), para facilitar un diálogo de política entre el país y el Banco y brindar los plazos necesarios para implementar las reformas. La segunda operación profundizará los aspectos iniciados bajo la primera.
3. Por lo anterior, y de acuerdo con la directiva B.13 de la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias del Banco (documento GN-2208-20 y manual OP-703), este programa no requiere clasificación. Adicionalmente, los cambios de política realizados en el marco de esta operación no tendrán efectos directos o significativos en el medioambiente o en los recursos naturales del país.

ÍNDICE DE TRABAJO SECTORIAL

Tema	Descripción	Fecha	Referencias e hipervínculos
Estrategia País	IDB Country Strategy 2012-2014	2012	http://www.iadb.org/en/countries/colombia/country-strategy,1022.html
Análisis	Colombia 2014 Article IV Consultation – Staff Report; Press Release; and Statement by the Executive Director for Colombia	2014	http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=41586.0
Análisis	Colombia Review under the Flexible Credit Line Arrangement – Staff Report ; Press Release; and Statement by the Executive Director for Colombia.	2014	http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=40757.0
Documento de trabajo	Colombia: Financial System Stability Assessment	2013	http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2013/cr1350.pdf
Análisis	IMF Working Paper Financial Inclusion, Growth and Inequality: A Model Application to Colombia	2014	http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2014/wp14166.pdf
Análisis/Cuestionario	OECD Economic Surveys	2015	http://www.oecd.org/eco/surveys/economic-survey-colombia.htm

Tema	Descripción	Fecha	Referencias e hipervínculos
Documento de trabajo	OECD Financiamiento de las PYMES en Colombia	2013	www.oecd.org
Ley	Ley No. 1735 del 21 de Octubre 2014 “Por el cual se dictan medidas tendientes a promover el acceso a los servicios financieros transaccionales y se dictan otras disposiciones”	2014	http://wp.presidencia.gov.co
Análisis	Avances y metas de la economía colombiana	2014	www.minhacienda.gov.co
Documento de trabajo	Financiamiento para la Paz, la Equidad y la Educación 2015-2018	2014	www.minhacienda.gov.co
Documento de trabajo	Estrategia de Inclusión Financiera	2014	www.minhacienda.gov.co
Análisis	Colombia Hacia un sector de seguros inclusivo y universal	2014	http://www.bancadelasoportunidades.com/contenido/contenido.aspx?catID=302&conID=697
Gestión Financiera/Temas Fiduciarios/control contexto	No aplica.	N/A	
Análisis Costo-Beneficio del Proyecto	A desarrollar durante la preparación del proyecto.		

Tema	Descripción	Fecha	Referencias e hipervínculos
Salvaguardias ambientales y sociales.	Filtro de Políticas de Salvaguardias, Anexo II del Perfil de Proyecto.	Enero 2015	El programa no requiere clasificación.

CONFIDENCIAL

¹ La información contenida en este Anexo es de carácter deliberativo, y por lo tanto confidencial, de conformidad con la excepción relativa a “Información Deliberativa” contemplada en el párrafo 4.1 (g) de la “Política de Acceso al Información” del Banco (Documento GN-1831-28).