

RESPUESTA DEL SECTOR BANCARIO A LA CRISIS DEL COVID-19

María Angélica Arbeláez

Martha Elena Delgado

Sandra Díaz

Santiago Gómez

Candelaria Peñate

Fedesarrollo

Calle 78 # 9 - 91, Bogotá, Colombia.

Teléfono: (571) 3259777

  @Fedesarrollo



Respuesta del Sector Bancario a la Crisis del Covid 19

Noviembre 2020

María Angélica Arbeláez
Sandra Díaz
Candelaria Peñate

Martha Elena Delgado
Santiago Gómez

Tabla de Contenidos

1.	<i>Prólogo</i>	2
2.	<i>Introducción</i>	4
3.	<i>Rol del sector bancario en la economía</i>	3
4.	<i>Indicadores del sistema financiero</i>	12
5.	<i>Respuesta de las autoridades ante la crisis</i>	15
5.1.	<i>Banco de la República</i>	16
5.2.	<i>Superintendencia Financiera de Colombia</i>	17
5.3.	<i>Gobierno Nacional</i>	20
6.	<i>Respuesta del sector bancario</i>	24
6.1.	<i>Alivios financieros</i>	24
6.2.	<i>Programa de Acompañamiento a Deudores (PAD)</i>	28
6.3.	<i>Desembolsos de crédito</i>	29
6.4.	<i>Costo del crédito</i>	40
6.5.	<i>Distribución de subsidios del Gobierno</i>	42
6.6.	<i>Digitalización</i>	43
6.7.	<i>Respuesta particular de algunos bancos</i>	44
7.	<i>Riesgos del sector</i>	45
8.	<i>Comparación internacional</i>	50
8.1.	<i>Unión Europea</i>	51
8.2.	<i>Inglaterra</i>	53
8.3.	<i>Estados Unidos</i>	54
8.4.	<i>América Latina</i>	55
8.5.	<i>Comparación regional de la respuesta del sector bancario</i>	60
9.	<i>Conclusiones</i>	63
10.	<i>Bibliografía</i>	64

1. Prólogo

El 2020 pasará a la historia como uno de los años más retadores que el país ha tenido que enfrentar por causa de una pandemia que socavó la dinámica económica y social. Este escenario supuso grandes retos para el sector financiero, un sector que, entendiendo su importante papel como amortiguador de una crisis que no tenía referente en los últimos 100 años, mostró desde el inicio su total compromiso, lo que permitió acotar la dimensión de la crisis generada.

Este estudio de Fedesarrollo muestra la evolución y la respuesta oportuna por parte del sistema financiero. De forma acertada y analítica, señala que el sector, atendiendo su compromiso con el país, actuó de forma efectiva y expedita para enfrentar la crisis en ciernes tanto en hogares como en empresas. Aun cuando aún no se decretaban cuarentenas obligatorias, el sector financiero anticipó su respuesta con medidas como (i) la implementación de transacciones gratuitas a través de canales digitales, (ii) reducción en las tasas de interés para compras con tarjetas de crédito en algunos comercios, (iii) reducción en algunos casos del 50% en el pago de intereses de la cuota vigente, (iv) vigencia de los beneficios de cuenta de nómina para quienes quedaban desempleados y (v) ampliación en el plazo de avances, entre otras medidas conducentes a aliviar la situación financiera de los colombianos.

Las autoridades financieras también ejercieron un rol decisivo para contrarrestar en gran medida los efectos de los aislamientos decretados. El Banco de la República actuó con un arsenal de medidas expansionistas para hacer frente al debilitamiento económico, incluyendo una reducción significativa en la tasa de política monetaria, que también se trasladó rápidamente a las tasas de mercado. La Superintendencia Financiera, por su parte, expidió disposiciones normativas que establecieron el marco para otorgar alivios financieros a los clientes afectados, incluyendo periodos de gracia. La gestión de las entidades permitió generar alivios a cerca de 12 millones de deudores con una participación cercana al 42% del saldo de cartera, superando con ello el registro promedio de alivios en la región latinoamericana. Asimismo, las originaciones de créditos no se detuvieron en medio de la emergencia. La banca, como lo detalla este estudio, continuó financiando las necesidades de los colombianos, hogares y empresas, aún en un entorno de mayor riesgo.

Los establecimientos de crédito se convirtieron también en grandes aliados tanto de los reguladores, con el fin de cumplir a cabalidad y esmero las disposiciones normativas, como del Gobierno Nacional, al poner a su disposición la infraestructura tecnológica y los canales físicos y digitales para la dispersión de subsidios, los cuales han beneficiado a millones de colombianos en esta coyuntura.

Sin duda, la capacidad del sistema financiero para enfrentar un escenario adverso, de tan baja probabilidad, pasó la prueba gracias al arduo trabajo que ha venido haciendo en las últimas décadas en materia de fortalecimiento tecnológico y prudencial. Los años venideros, que vemos con optimismo, están aún llenos de incertidumbre sobre el ritmo de la actividad económica e inmunización de la población, pero estamos confiados en que la solidez del sector seguirá salvaguardando los ahorros de los colombianos, la estabilidad financiera y ayudará en el proceso de reactivación del país.

Gracias a estos resultados, el país puede estar seguro de que cuenta con una banca sólida, resiliente, comprometida, y que continuará trabajando por el bienestar de todos los colombianos.

Hernando José Gómez

2. Introducción

Los sistemas financieros juegan un papel crítico en las economías al actuar como intermediarios financieros entre oferentes y demandantes de fondos. Por un lado, tienen la capacidad de estimular y recibir el ahorro de la sociedad y, por otro, distribuirlo entre los agentes económicos que lo necesitan para llevar a cabo sus actividades de consumo e inversión. En momentos de crisis, como en la actual coyuntura de la pandemia del Covid-19, su rol se vuelve aún más importante al mitigar la caída de la actividad económica, la pérdida de ingresos de los hogares y al ser un motor de la recuperación de la economía.

Sin embargo, preservar la solidez y estabilidad de los sistemas financieros es también fundamental para evitar una profundización del colapso económico, así como para estar en condiciones de apoyar la reactivación de las economías. Es por esta razón que las respuestas de los sistemas financieros, y en especial de los bancos, frente a la crisis actual, debe analizarse teniendo en cuenta las necesidades de las empresas y de los hogares, pero también los potenciales riesgos a los que se exponen los bancos producto de la crisis. Adicionalmente, las medidas adoptadas por los gobiernos, los reguladores y los bancos centrales juegan un papel crucial en la magnitud de las respuestas del sector financiero frente a la crisis, las cuales buscan el doble propósito de apoyar a la economía y preservar la estabilidad financiera.

A nivel global, tanto las autoridades como las entidades bancarias han respondido teniendo en cuenta las premisas mencionadas anteriormente, es decir, aliviar y ayudar a mitigar la caída de la actividad económica, sin poner en riesgo la estabilidad del sector. En Colombia se han tomado medidas en los dos sentidos, tanto por parte del Gobierno como del Banco de la República. A su vez, la banca también ha adoptado estrategias encaminadas a apoyar las empresas y hogares, pero a la vez mitigando los enormes y crecientes riesgos que enfrenta, en una situación caracterizada, además, por una incertidumbre sin precedentes.

El objetivo de este trabajo es hacer una revisión detallada de las respuestas del sector bancario colombiano a la crisis, teniendo en cuenta las respectivas medidas tomadas por las autoridades en el país. Los resultados encontrados muestran que la respuesta del sector ha sido oportuna, integral y prudente. Este resultado se ha podido alcanzar gracias a la solidez que venían presentando los indicadores del sector en los años previos a la crisis, sumado a medidas apropiadas adoptadas por el Gobierno, el Banco de la República y el regulador financiero. En términos generales se ha buscado aliviar el flujo de caja de los hogares y empresas por medio de los alivios financieros y se han seguido canalizando recursos a través de la entrega de créditos y subsidios. Es importante hacer énfasis en la prudencia con la que el sector ha enfrentado la crisis, pues es fundamental para la recuperación de la actividad económica que el sistema financiero siga estable y no incurra en riesgos excesivos.

3. Rol del sector bancario en la economía

El sector financiero juega un papel crucial en el desempeño de las economías. Más que por su contribución directa al producto o al valor agregado, su enorme impacto se da a través de canales indirectos. El sector financiero moviliza los ahorros y asigna crédito en el espacio y el tiempo. Además, proporciona no solo servicios de pago, sino que también permite a las empresas y los hogares hacer frente a la incertidumbre económica mediante la cobertura, agrupación, intercambio y fijación de precios de los riesgos. Un sector financiero eficiente reduce el costo y el riesgo de producir y comercializar bienes y servicios y, por lo tanto, contribuye de manera importante a elevar el nivel de vida. Igualmente, el sector financiero puede mejorar tanto la cantidad como la calidad de la inversión real y, por ende, aumentar el ingreso per cápita (Herring & Santomero, 1991).

Por otra parte, la investigación empírica, bajo las perspectivas tanto macroeconómicas como microeconómicas, ha comprobado que existe una relación entre el sector financiero y el crecimiento en el largo plazo. En uno de los trabajos más influyentes, King y Levine (1993)¹ demostraron que el desarrollo financiero precede al crecimiento y está asociado positivamente con la inversión y con la eficiencia en el uso del capital de las economías. El argumento de fondo radica en que cuando los bancos movilizan y asignan recursos eficientemente se reduce el costo de capital de las firmas, se promueve la formación de capital y se estimula el aumento de la productividad.

También existe una relación directa entre la actividad económica y el desempeño del sistema financiero. Un buen desempeño de la economía puede fortalecer al sector financiero y, en el sentido opuesto, una crisis económica puede afectar el funcionamiento del sector incluso hasta desencadenar una crisis financiera. En general, las fases de expansión y contracción económica que experimenta un país pueden afectar variables claves que van desde la colocación de crédito hasta la rentabilidad y la solvencia de las entidades de intermediación financiera. Por ejemplo, si una desaceleración de la actividad económica aumenta la tasa de desempleo y reduce los ingresos de las empresas, se presentará un deterioro de la cartera, así como una menor demanda de créditos, lo cual reduce las utilidades de las entidades financieras, tanto por el menor volumen de negocios como por la necesidad de realizar provisiones, pudiendo incluso llegar a afectar el patrimonio.

La influencia del ciclo económico sobre los indicadores relevantes del sector financiero puede tomar tiempo, dependiendo de las reacciones de los agentes económicos frente a los

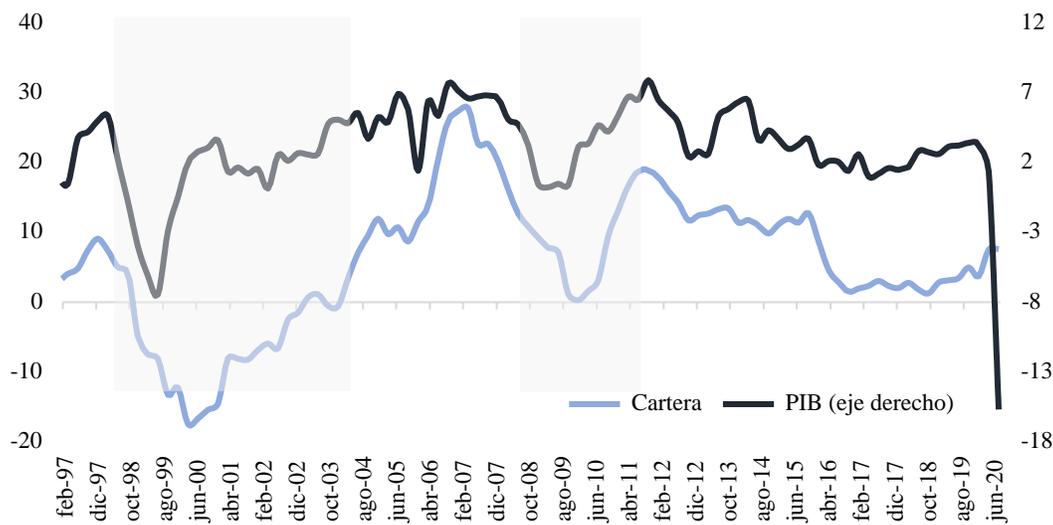
¹ Analizan un conjunto de 80 países y un período de tres décadas (1960-1989).

períodos de contracción. Adicionalmente, el impacto que tenga la desaceleración económica sobre el sector va a depender de la solidez del sistema financiero y será menos pronunciado mientras más sólidos sean los indicadores relevantes del sector. En cualquier caso, lo fundamental es preservar la estabilidad del sector en la medida de lo posible, para que éste esté en condiciones no sólo de mitigar la crisis, sino de ser un motor para la recuperación. En este sentido, cuando las contracciones económicas afectan severamente al sector financiero, esto tiene implicaciones negativas para la recuperación económica a futuro (Jara, 2017). De hecho, Cecchetti *et al.* (2009) muestran que las crisis de origen financiero tienen efectos negativos duraderos sobre la economía y la recuperación tiende a ser prolongada.

En Colombia, los ciclos de expansión y contracción económica del Producto Interno Bruto guardan una relación estrecha con los ciclos expansivos y contractivos de la cartera de crédito total (Gráfico 1). Particularmente, es posible resaltar esta relación en épocas de crisis económicas, en donde la menor actividad económica da como resultado contracciones importantes de la cartera real, como fue el caso de la crisis de 1999 y la crisis financiera internacional en 2008. Sobresale el hecho de que la contracción económica que el país vivió durante la crisis de 1999, la cual estuvo acompañada de una profunda crisis del sector financiero, generó desaceleraciones elevadas en la cartera del país, y ésta tardó alrededor de cinco años en recuperarse y retornar a los niveles observados previos a la crisis. En particular, la cartera presentó una contracción de -17,5% en marzo de 2000, y recuperó sus niveles de crecimiento previos a la crisis únicamente en enero de 2004, cuando se evidenció una aceleración de 4,4%. Esto pone en evidencia que la afectación del sector financiero en épocas de crisis limita la capacidad del sector de apalancar la recuperación de la actividad económica.

Posteriormente, y como resultado de la crisis financiera internacional que tuvo lugar en 2008, la cartera de crédito presentó de nuevo una contracción, creciendo a un ritmo de -1,0% en noviembre de 2009. Sin embargo, dado que en esta ocasión el sector financiero no se vio duramente afectado en parte por su mayor solidez, la recuperación del crédito fue más rápida y la cartera alcanzó un crecimiento de 9,6% en septiembre de 2010. La cartera se mantuvo estable hasta el año 2015, cuando el choque de los precios del petróleo generó un deterioro de la actividad económica que llevó a desaceleraciones ligeras de la cartera, aunque esta continuó creciendo a tasas positivas. En línea con la recuperación económica que se ha observado en el país durante los últimos años, la cartera ha presentado una aceleración, mostrando tasas de crecimiento moderadas pero positivas, de 4,6% en promedio en los últimos cinco años.

*Gráfico 1. Crecimiento de la cartera total y el PIB
(Variación real anual, %)*



Fuente: DANE y Superintendencia Financiera de Colombia. Cálculos Fedesarrollo.

En línea con la estrecha relación entre la actividad real y el sistema financiero, es importante destacar su contribución al valor agregado del país y realizar un diagnóstico del desempeño del sector más allá de su papel como canalizador de recursos hacia el sector productivo. Pese a que la contribución del sistema financiero va más allá del valor agregado generado, éste se ha consolidado en las últimas décadas como un motor para el crecimiento económico del país. Particularmente, en 2019 el sector financiero representó alrededor del 4,4% del PIB total de la economía colombiana, mostrando una importancia relativa mayor a la de sectores como electricidad, gas y agua, información y comunicaciones, y actividades de entretenimiento (Gráfico 2).

*Gráfico 2. Participación de los sectores económicos en el PIB de 2019
(Porcentaje del PIB total, %)*



Fuente: DANE. Cálculos Fedesarrollo

Adicionalmente, a lo largo de las últimas décadas el sector financiero ha mostrado un crecimiento consistentemente mayor al crecimiento agregado de la economía, con lo cual ha logrado contribuir positivamente al crecimiento económico incluso en episodios de choques financieros y macroeconómicos que han generado importantes contracciones en la actividad productiva del país (Gráfico 3).

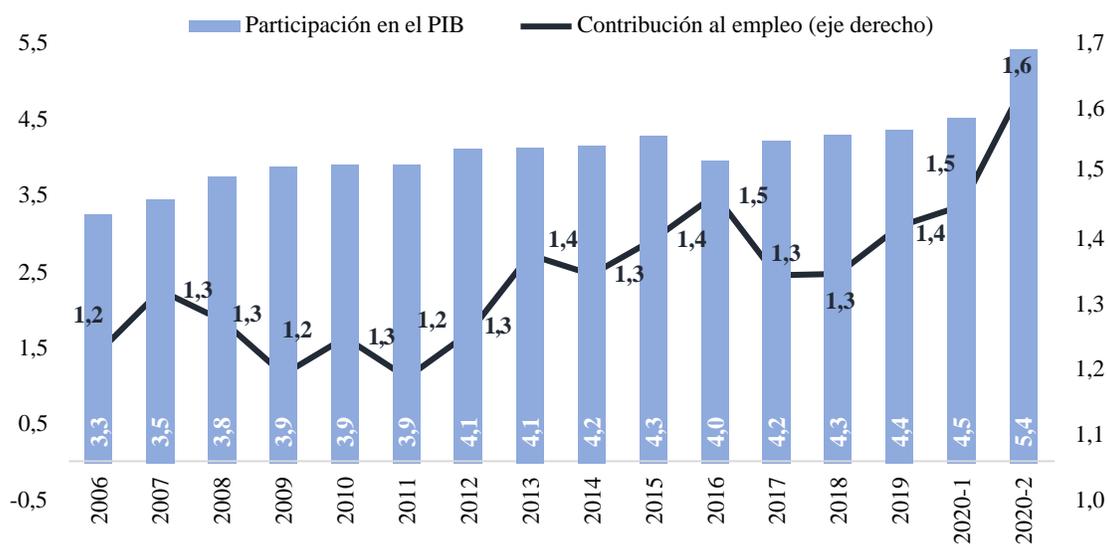
*Gráfico 3. Crecimiento del sector financiero y del PIB total
(Variación real anual, %)*



Fuente: DANE. Cálculos Fedesarrollo

Por otro lado, la contribución del sector financiero a la generación de empleo en Colombia ha venido aumentando durante los últimos años. En el segundo trimestre de 2020, el número de ocupados en este sector representó cerca de 1,6% de los ocupados totales del país, aportando un total de 284 mil empleos y disminuyendo en 32 mil unidades frente a la contribución de 2019 (317 mil empleos) (Gráfico 4). El dinamismo en la generación de empleo en el sector financiero se torna aún más relevante teniendo en cuenta la proporción de empleo formal con la que el sector contribuye. De acuerdo con los resultados de informalidad presentados por el DANE para las 13 principales ciudades en el trimestre comprendido entre mayo y julio de 2020, únicamente el 8,1% de los empleados del sector de actividades financieras trabajaba en condiciones de informalidad laboral, un porcentaje significativamente menor al total de las 13 principales ciudades, que en ese mismo periodo se ubicó en 46,3%. Por su parte, para 2019, la informalidad del sector financiero se ubicó en 9,2%, cifra inferior al resultado del total nacional para este mismo año (46,2%).

Gráfico 4. Participación del sector financiero en el PIB y el empleo*
(%)

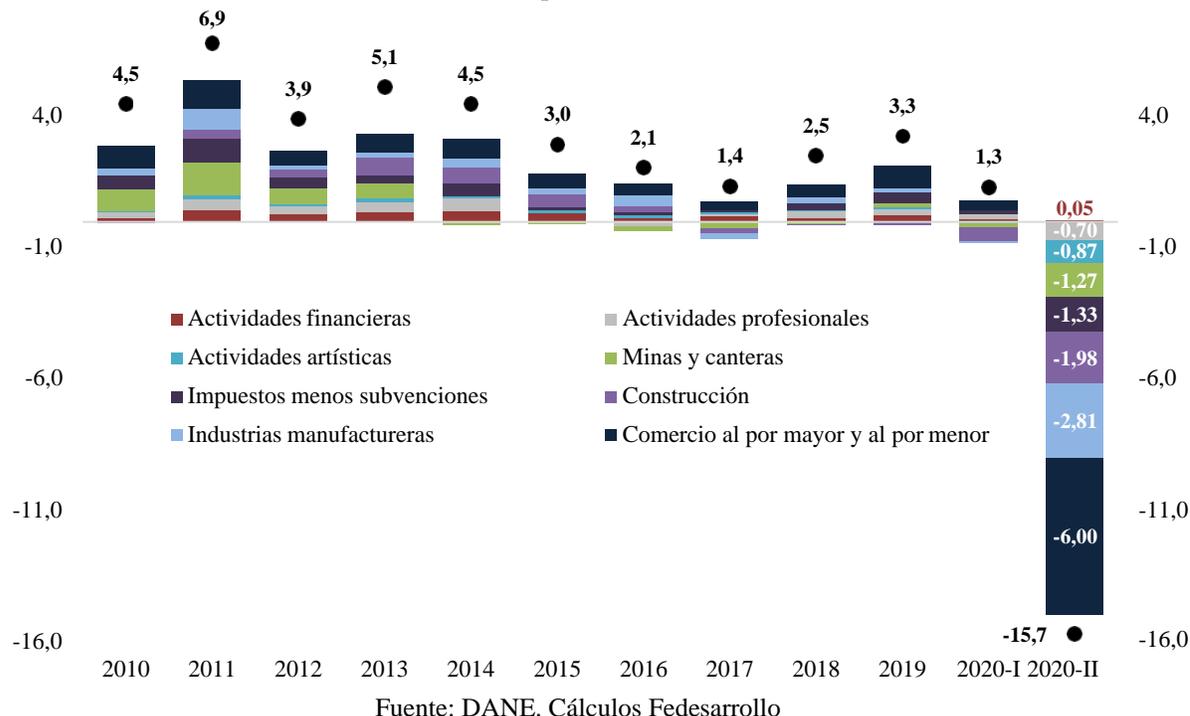


*A partir de 2015, la clasificación de las ramas de actividad es CIIU4

Fuente: DANE. Cálculos Fedesarrollo

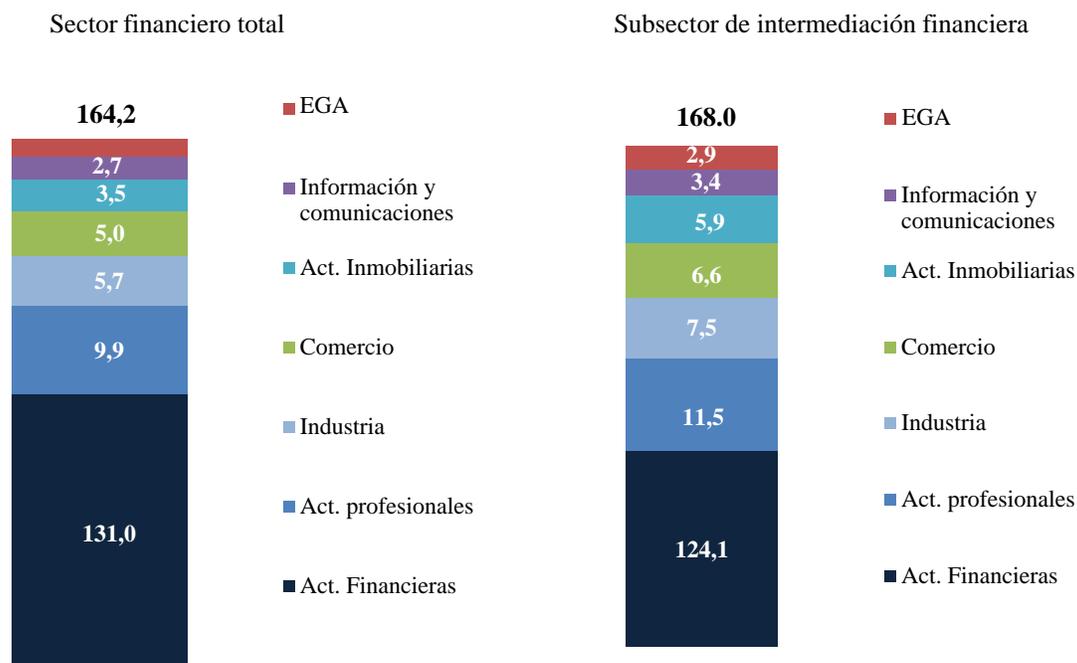
Durante los dos primeros trimestres de 2020, el sector de actividades financieras presentó una desaceleración frente a su desempeño en 2019, consecuencia de la contracción de la economía originada por el Covid-19. No obstante, las tasas de crecimiento del sector continúan siendo positivas, lo cual se refleja en su contribución al crecimiento agregado de la economía. En el primer trimestre del año, el sector creció a una tasa anual de 2,1%, contribuyendo con 0,1 pps del crecimiento total de la economía en este periodo (1,4%) y compensando ligeramente la desaceleración sustancial presentada en sectores como la construcción, las actividades extractivas y las industrias manufactureras, las cuales contribuyeron en -0,52 pps, -0,15 pps y -0,06 pps, respectivamente, a la desaceleración económica. Por su parte, en el segundo trimestre del año, cuando la economía presentó una contracción de -15,7%, el sector financiero fue uno de los pocos que obtuvo una tasa de crecimiento positiva (1,0%). En línea con esto, su contribución al crecimiento de este trimestre fue de 0,05 pps, compensando ligeramente la contribución negativa de sectores como el comercio (-6,0 pps), las industrias manufactureras (-2,81 pps) y la construcción (-1,98 pps) (Gráfico 5).

Gráfico 5. Contribución del sector financiero a la variación del PIB
(Puntos porcentuales)



Por otro lado, los encadenamientos del sector de actividades financieras y los impactos que éste tiene sobre otros sectores son importantes. De acuerdo con los cálculos del efecto multiplicador de esta rama de actividad sobre la economía, se estima que, por cada 100 pesos invertidos en la producción del sector de actividades financieras, el efecto multiplicador es de 164 pesos sobre la producción total del país, de los cuales 131 pesos se destinan al sector de actividades financieras, 9,9 pesos al de actividades profesionales y 5,7 al sector industrial (Gráfico 6). Al desagregar este comportamiento para cada uno de los subsectores, se observa que el mayor efecto multiplicador se encuentra en seguros, con 171 pesos agregados por cada 100 pesos de inversión, seguido por intermediación financiera, donde para una inversión de 100 pesos el efecto multiplicador es de 168 pesos sobre la actividad total, y finalmente por el subsector de actividades auxiliares, el cual tiene un efecto multiplicador de 153 pesos. En cada uno de los subsectores de esta rama de actividad, la mayor proporción del efecto multiplicador se encuentra en las actividades financieras, las actividades profesionales y la industria.

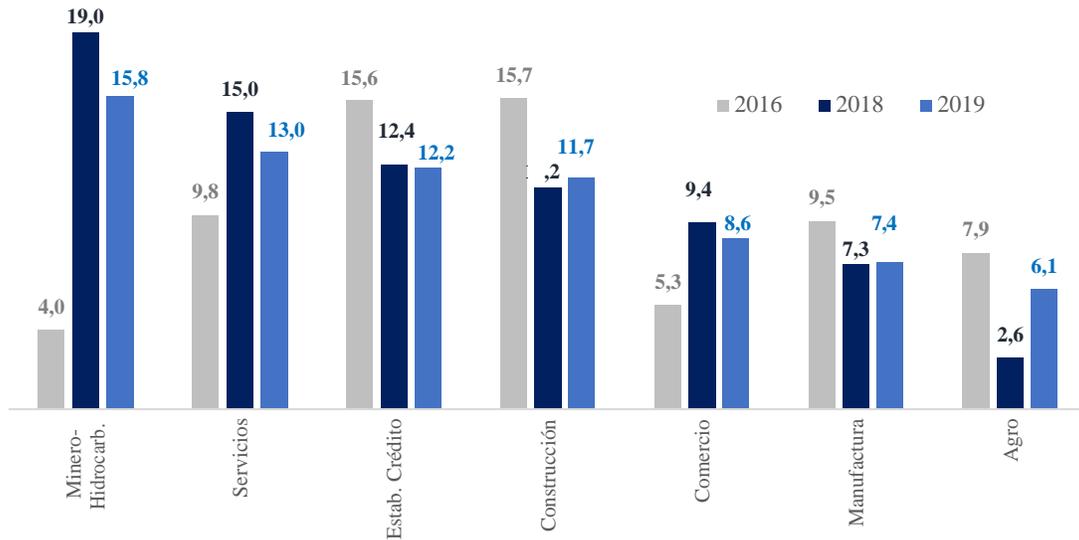
Gráfico 6. Multiplicadores del producto del sector financiero y sus subsectores



Fuente: DANE. Cálculos Fedesarrollo

Por otro lado, aunque se ha reducido en los últimos años, la rentabilidad de los establecimientos de crédito es elevada, con un ROE de 12,2% en 2019. No obstante, este indicador se ubica por debajo de otros sectores como el minero-energético (15,8%) y el de servicios (13%) (Gráfico 7). Por otra parte, sobresale que la contribución del sector financiero en el recaudo de impuestos es una de las mayores dentro del total de sectores económicos. En 2018, la participación del impuesto de renta del sector financiero fue de 11,6%, la cuarta mayor contribución a este impuesto y superada únicamente por la minería y actividades industriales y comerciales. Durante el periodo 2016-2018, la relación del recaudo de impuestos con el tamaño de los sectores muestra que la participación del sector financiero en el recaudo tributario es 2,8 veces su participación en el PIB. A pesar de no ser uno de los sectores con mayor contribución al valor agregado, su contribución al recaudo de impuestos de la nación es superior a la de sectores con una alta participación en la actividad productiva del país (Gráfico 8).

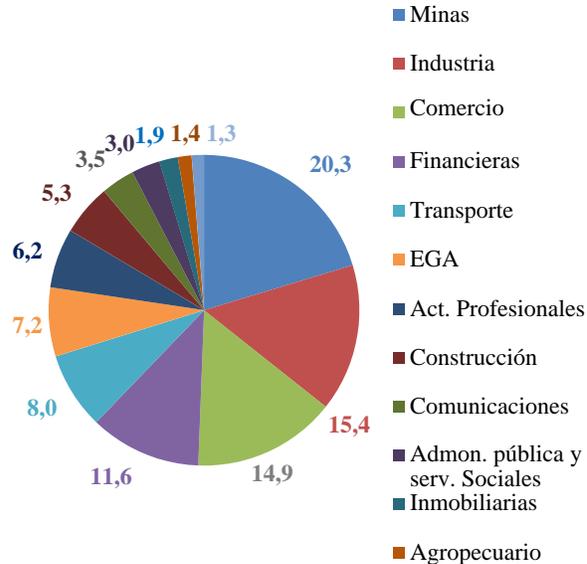
Gráfico 7. ROE por sector (%)



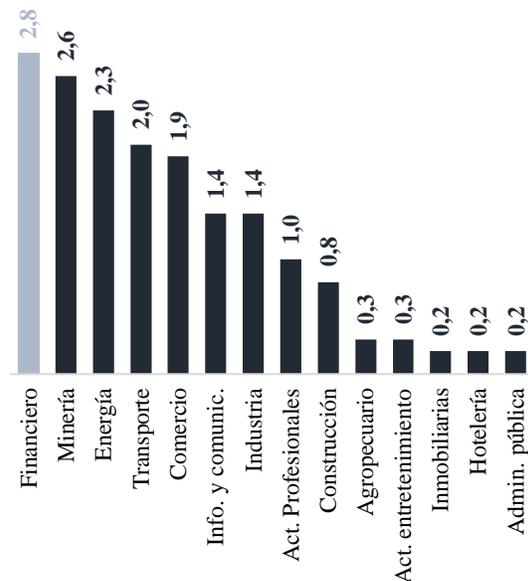
Fuente: Superintendencia de Sociedades y Superintendencia Financiera de Colombia

Gráfico 8. Participación del sector financiero en el recaudo de la nación

Participación sectorial en el recaudo del impuesto de renta (2018)



Recaudo con relación al tamaño del sector. (Participación recaudo/Participación PIB real)

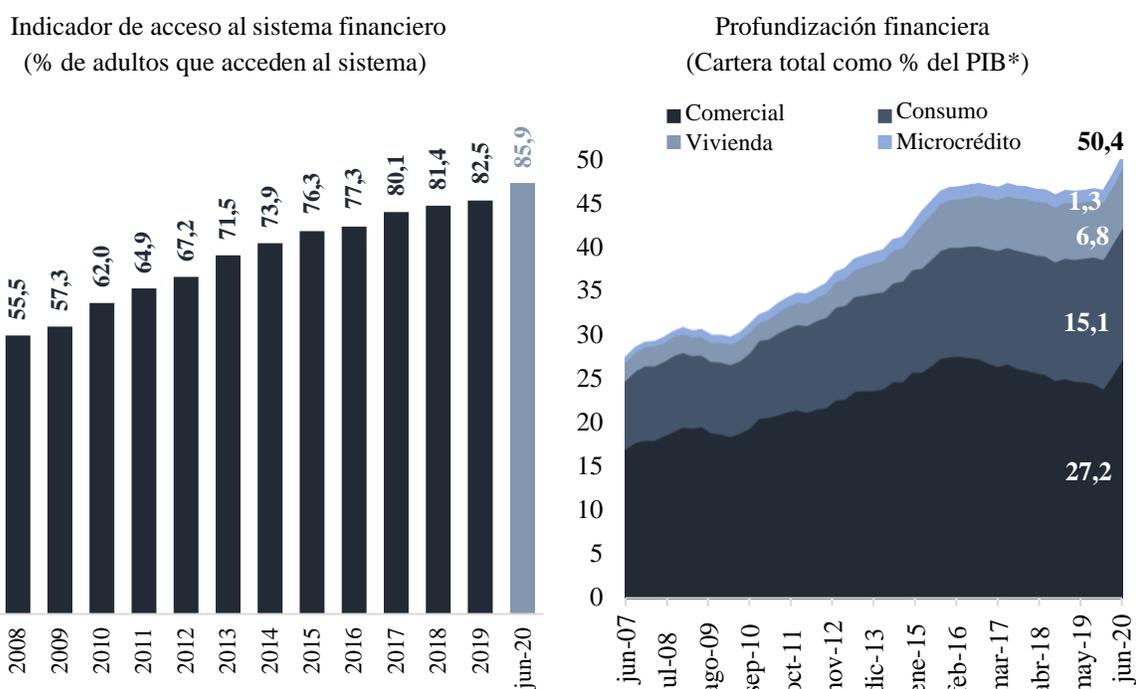


Fuente: DIAN y DANE. Cálculos de Fedesarrollo

Como se mencionó anteriormente, el sector bancario juega un papel fundamental como intermediario entre el ahorro y la inversión de los agentes. En línea con esto, es relevante analizar los indicadores de acceso al sistema para la población del país y la profundización de este sector en la economía, los cuales han presentado un incremento desde la crisis

financiera internacional. Con corte a junio de este año, la inclusión financiera en el país ascendió hasta 85,9%, superando la meta de 85% del Gobierno en el Plan Nacional de Desarrollo. Por su parte, la profundización financiera, medida como la cartera total como porcentaje del PIB, ha evidenciado un crecimiento durante las últimas décadas. La cartera total pasó de representar 25,8% del PIB en 2006 a 50,4% en lo corrido de 2020. Este comportamiento ha estado impulsado principalmente por la aceleración en la cartera comercial, cuyo indicador de profundización pasó de ubicarse en 16,3% en 2006 a 27,2 en lo corrido de 2020, y la cartera de consumo, cuyo cambio fue de 8,1 pps en este mismo periodo, pasando de 7% a 15,1% (Gráfico 9).

Gráfico 9. Profundización financiera y acceso al sistema financiero



*El PIB corresponde al acumulado del año corrido

Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia y Reporte de Inclusión Financiera 2019. Cálculos Fedesarrollo.

En síntesis, el sector ha evidenciado resultados positivos durante la última década y se ha posicionado como un motor de crecimiento económico y generación de empleo en el país, contribuyendo positivamente a la actividad económica a través de sus encadenamientos y su papel como canalizador de los recursos de la población. Todos estos resultados positivos del sector toman aún mayor relevancia en la crisis actual que vive el país y su contribución a través de diferentes canales será crucial en la fase de recuperación de la economía.

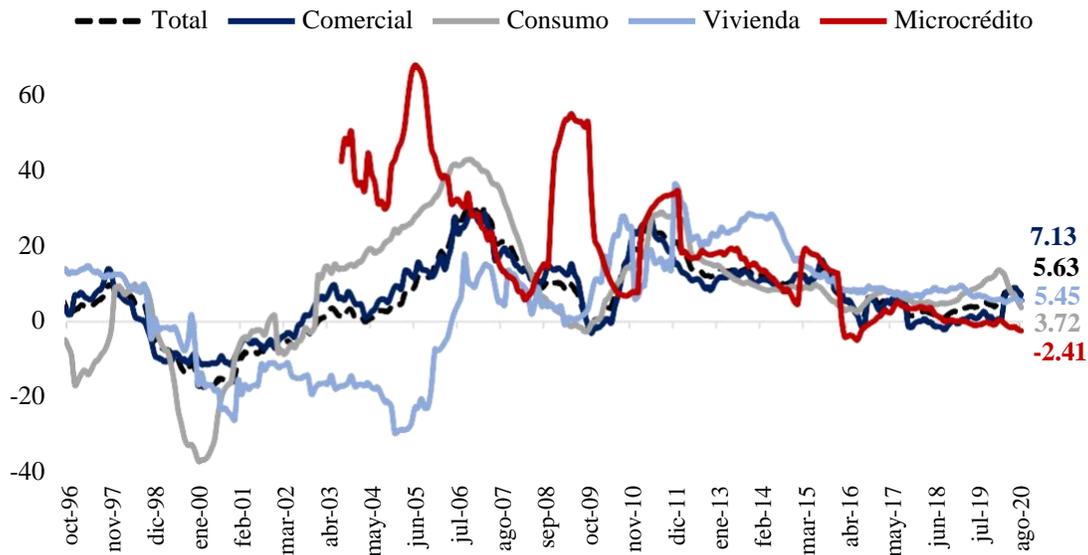
4. Indicadores del sistema financiero

En respuesta a las crisis financieras internacionales que se han dado en las últimas décadas, la regulación del sistema financiero se ha hecho más relevante a nivel global. Colombia, al igual que el resto de las economías emergentes, ha adoptado en los últimos años medidas macro prudenciales y regulatorias enfocadas en aumentar la resiliencia y fortalecer la normatividad del sistema financiero. Como resultado de las mejoras en materia de regulación, el sistema financiero ha evidenciado un comportamiento sostenible en sus principales indicadores, y ha adquirido una mayor solidez a lo largo del tiempo. Este hecho ha permitido que el sector enfrente la crisis del Covid-19 de manera oportuna y sin afectaciones sustanciales sobre sus principales indicadores.

Después de la crisis de 1999, la cartera presentó una recuperación en todas sus modalidades, obteniendo sendas de aceleración que se mantuvieron hasta la crisis financiera internacional del año 2008. Luego de este choque la recuperación de la cartera de crédito fue más rápida, aunque presentó un alto componente de volatilidad. En los últimos años, específicamente luego de la caída en los precios del petróleo durante el año 2015, este crecimiento no solo ha sido sostenido, sino que se ha eliminado la volatilidad presentada en décadas anteriores.

Particularmente, durante el periodo comprendido entre 2015 y 2019, la cartera total evidenció un crecimiento promedio de 5,6%, donde la cartera de vivienda y de consumo fueron las modalidades con mejor desempeño con crecimientos respectivos de 8,5% y 6,9%, seguidas por la cartera comercial (4,3%) y la cartera de microcrédito (3,2%). Incluso con la crisis generada por el Covid-19, las modalidades de cartera exhiben tasas de crecimiento positivas en la mayoría de sus modalidades. La cartera comercial y la de vivienda han presentado una tendencia creciente, exhibiendo tasas de crecimiento promedio de 6,0% y 5,7% en lo corrido del año hasta agosto, respectivamente. Por su parte, la cartera de consumo ha mostrado una desaceleración frente a los niveles de crecimiento observados en 2019, aunque continuó creciendo a una tasa promedio de 9,1% en lo corrido de 2020 hasta agosto. Finalmente, la cartera de microcrédito ha mantenido su tendencia negativa, mostrando una tasa de crecimiento promedio de -1,1% en los meses de enero a agosto de 2020. En particular, durante el mes de agosto de 2020, la cartera comercial presentó el mayor crecimiento dentro de todas las modalidades (7,13%), seguida por las modalidades de vivienda y consumo, que crecieron 5,45% y 3,72%, respectivamente (Gráfico 10).

*Gráfico 10. Crecimiento de la cartera por modalidad
(Variación anual real, %)*



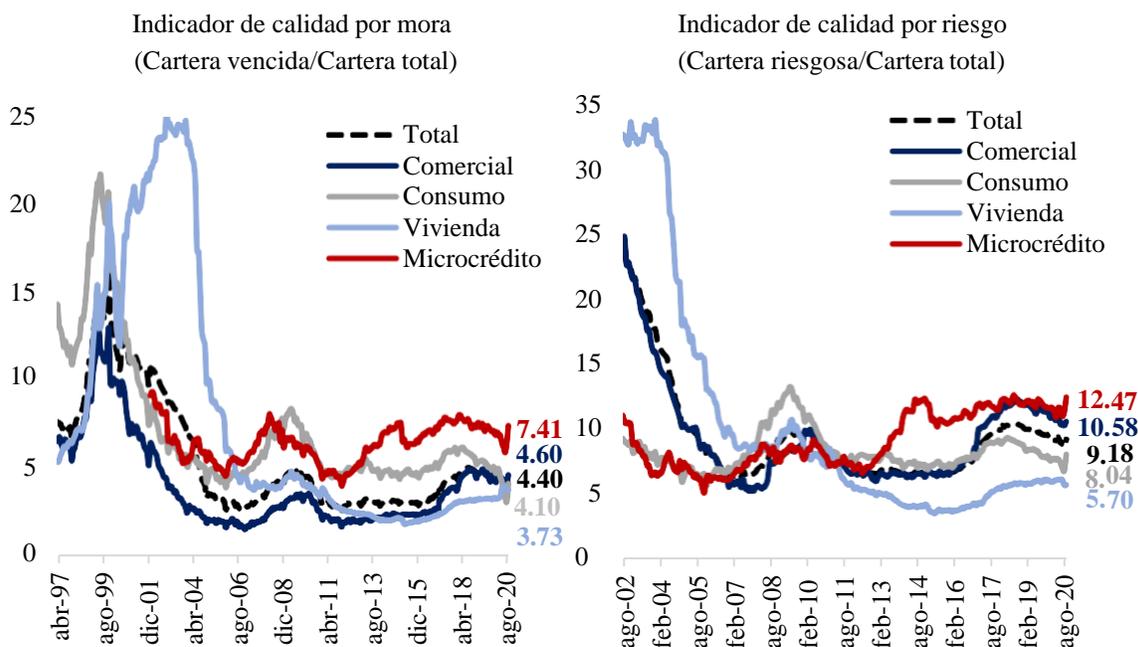
Nota: Las cifras de cartera no incluyen leasing

Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia. Cálculos Fedesarrollo

Los choques económicos sobre el crecimiento de la actividad productiva del país también han tenido efectos sobre los indicadores de calidad de la cartera en todas sus modalidades. En el caso colombiano, Romero (2015) encuentra que los ciclos de la cartera vencida han estado fuertemente influenciados por el ciclo económico, con periodos de expansión y contracción altamente sincronizados, especialmente en las modalidades de cartera comercial y de consumo. Es posible evidenciar este hecho tanto en el indicador de calidad de cartera por mora como en el indicador de calidad por riesgo. En ambos casos, la calidad del crédito sufrió un deterioro importante durante la crisis financiera de 1999, alcanzando un máximo histórico de 16,3% en noviembre de dicho año para el caso del indicador por mora y tardando cerca de 4 años en volver a retornar a los niveles de calidad previos a la crisis.

El choque externo derivado de la crisis financiera internacional en 2008 también generó deterioros en la calidad del crédito en Colombia. No obstante, este deterioro no llegó a los niveles vistos en 1999 y la recuperación posterior al choque fue mucho más acelerada. En particular, durante la crisis financiera internacional el indicador de calidad tradicional llegó apenas a 4,8% en mayo de 2009 y el indicador de calidad por riesgo alcanzó un 9,9%. En los últimos años, los indicadores de calidad de la cartera han mejorado en todas sus modalidades, y actualmente se ubican en niveles bajos. Para la cartera total, en el periodo comprendido entre 2016 y 2019, el indicador de calidad por mora se ubicó en un promedio de 4,2% y el indicador de calidad por riesgo en un 9,1% (Gráfico 11).

Gráfico 11. Indicador de calidad de cartera



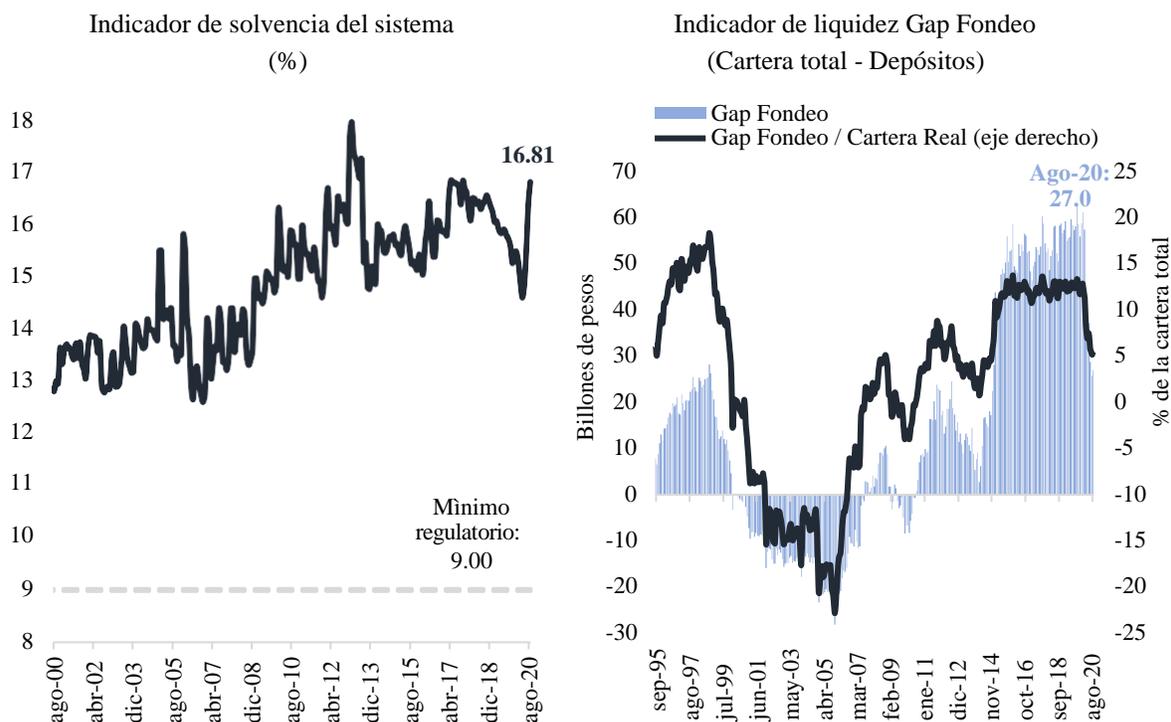
Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia. Cálculos Fedesarrollo

Por otro lado, es importante analizar los indicadores de solvencia y liquidez del sistema financiero, con el fin de evaluar la capacidad de los establecimientos de crédito para atender sus obligaciones y sus necesidades de financiamiento. De acuerdo con la Superintendencia Financiera de Colombia, la solvencia de los establecimientos financieros se define como el valor del patrimonio técnico dividido por el valor de los activos ponderados por el nivel de riesgo crediticio y de mercado. Según las regulaciones a las que se adhiere Colombia, esta relación no puede ser inferior 9%, el nivel mínimo que garantiza una absorción adecuada de pérdidas no esperadas en los establecimientos de crédito y la protección de los recursos captados del público. Como se observa en el Gráfico 12, el indicador de solvencia de los establecimientos de crédito ha aumentado durante las últimas dos décadas, pasando de un nivel promedio de 12,6% en el año 2000 a uno de 15,8% en 2019. En lo corrido de 2020 hasta agosto, este indicador se situó en un promedio de 15,5%, mostrando una ligera contracción frente al año pasado, aunque continuando en niveles bastante superiores al mínimo nivel regulatorio (9%).

Por su parte, el indicador de liquidez mostró un deterioro sustancial en los años posteriores a la crisis de 1999, llegando a un nivel mínimo de -22,9% en noviembre de 2005. La liquidez presentó una recuperación gradual que se revirtió ligeramente durante la crisis financiera internacional de 2008 y la crisis de los precios del petróleo en 2015. Pese a estas dos contracciones, el sistema recuperó sus niveles de liquidez y durante el periodo comprendido

entre 2016 y 2019 se ubicó en un promedio de 12,3%. En lo corrido de 2020 hasta agosto, el promedio de este indicador se ubicó en 8,1%, mostrando una ligera contracción frente a los niveles observados en 2019.

Gráfico 12. Solvencia y liquidez del sistema financiero



Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia. Cálculos Fedesarrollo

En síntesis, el sistema financiero ha mostrado un fortalecimiento en sus principales indicadores, por lo que actualmente cuenta con niveles de calidad, solvencia y liquidez adecuados para brindar estabilidad al sistema y a la economía. En línea con lo anterior, el fortalecimiento que se ha venido observando en estos indicadores a lo largo de los últimos años hace que el sistema financiero sea capaz de enfrentar la crisis actual con una mayor estabilidad y solidez frente a episodios de estrés anteriores, permitiendo así a las autoridades y a las entidades del sistema financiero responder con medidas enfocadas a contrarrestar los efectos adversos de la pandemia sobre la estabilidad de la economía. De esta manera, y a diferencia de la crisis de 1999, la solidez del sector financiero al enfrentar esta coyuntura le permite ser parte activa de la solución y no del problema.

5. Respuesta de las autoridades ante la crisis

Por cuenta de la coyuntura derivada de la emergencia sanitaria, fueron varias las autoridades que desde marzo de 2020 tomaron medidas con el fin de preservar la estabilidad del sistema

financiero, así como mejorar las condiciones de acceso a estos servicios por parte de los usuarios. El Banco de la República, el Gobierno nacional y la Superintendencia Financiera de Colombia han sido fundamentales en su rol de estabilizadores e impulsores de política contracíclica.

5.1. Banco de la República

El Banco de la República tomó medidas especiales por cuenta de la emergencia del Covid-19 a partir del 12 de marzo, destinadas especialmente a proveer liquidez en pesos y en dólares a los bancos y a la economía. En un anuncio inicial, el banco central puso en marcha subastas de liquidez que se ampliaron a 17 billones, donde 12 se destinaban a deuda privada y 5 a deuda pública, posteriormente el 18 de marzo se anunció un incremento de este monto hasta 23,5 billones. A su vez, ampliaron los plazos de las operaciones de liquidez, pasando de títulos de deuda privada de 30 a 90 días y de deuda pública de 1 a 60 días a repos con deuda pública a un año, de acuerdo con la decisión del Banco de la República el 30 de junio. Igualmente, lanzó mecanismos de cobertura cambiaria y liquidez en dólares a través de *Non-Delivery Forwards* por USD 1000 millones a 30 días. A la fecha, se renuevan los vencimientos de los contratos a futuro de venta de dólares con cumplimiento financiero. Respecto de las reservas internacionales, y con el objetivo de aumentar las reservas internacionales, el 13 de mayo el Banco de la República compró USD 2.000 millones a través de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Tabla 1).

Tabla 1. Medidas adoptadas por el Banco de la República

Categoría	Medidas adoptadas
	Subastas de liquidez transitorias por \$23,5 billones
	Subastas de repos con títulos privados por \$500 mil millones
	Admisión de títulos de deuda privada calificada y deuda pública
Operaciones transitorias y cambios en el balance del Banco de la República	Ampliación del acceso a las facilidades de liquidez a las comisionistas de bolsa, sociedades fiduciarias, SAI, AFP, entidades aseguradoras, FNA, FINAGRO y FINDETER
	Extensión del plazo máximo de operaciones de liquidez, (de 30 a 90 días para títulos con deuda privada y de 1 a 60 días para títulos con deuda pública)
	Compra de TES por hasta \$2 billones en marzo y abril
	Operaciones de expansión transitoria con títulos de cartera por hasta \$6,3 billones

	NDF por USD \$2.000 millones
Medidas del mercado cambiario	Swaps por USD \$800 millones
	Aumento de las reservas internacionales mediante compra de USD \$2.000 millones a través de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del MHCP
Medidas de encaje y política monetaria	Reducción del encaje de 11% a 8% en las cuentas corrientes y de ahorro y de 4,5% a 3,5% en los CDT de menos de 18 meses
	Reducción de la tasa de interés de intervención en 250 puntos básicos de marzo a septiembre, ubicándose en 1,75%

Fuente: Elaboración Fedesarrollo con base en Banco de la República.

El Banco de la República también aumentó paulatinamente el acceso a los fondos administrados, subastas de expansión transitoria y a la ventanilla de liquidez de varias entidades, empezando por las sociedades comisionistas de bolsa, las sociedades fiduciarias y SAI, posteriormente garantizó a las sociedades administradoras de pensiones y a las aseguradoras, al Fondo Nacional del Ahorro, a la Financiera de Desarrollo Nacional y sociedades titularizadoras y por último a Findeter. Además, a partir del 23 de marzo el banco decidió iniciar la compra de TES en marzo y abril por 2 billones cada mes, además de realizar un canje de deuda pública en mayo.

En términos de política monetaria, el Banco de la República redujo su tasa de interés de 4,25% en marzo a 1,75% a septiembre de este año, con recortes de 50 puntos básicos (pbs) en marzo, abril y mayo y de 25 pbs el resto de los meses. Adicional a estas medidas, el 14 de abril el emisor redujo los requerimientos de encaje para los bancos comerciales, pasando de 11% a 8% para cuenta bancarias y de 4,5% a 3,5% en CDTs de menos de 18 meses. Se destaca en este punto que, si bien la autoridad monetaria aún cuenta con espacio de política monetaria, su respuesta fue balanceada, teniendo en cuenta que una reducción rápida y de elevada magnitud al inicio de la emergencia económica dejaría sin herramientas a la política monetaria en el tercer y cuarto trimestre y en la recuperación de 2021.

También es importante destacar que estas medidas resultaron fundamentales para garantizar liquidez suficiente para estimular el sistema financiero, en un entorno de alto riesgo y de reducción en la demanda de servicios financieros como se especifica en las siguientes secciones.

5.2. Superintendencia Financiera de Colombia

La respuesta más relevante y pronta de la Superintendencia Financiera de Colombia se dio a través de las circulares 007, 014 y 022 de 2020, las cuales se detallan a continuación:

Circular Externa 007 de 2020: cambios en las condiciones de crédito por 120 días y mecanismo de aprovisionamiento

Las principales disposiciones de esta circular establecieron que:

- a. Cada establecimiento de crédito selecciona a los beneficiarios de:
 - Periodos de gracia² (se puede continuar con la causación de intereses)
 - Conservación de la calificación al 29 de febrero
 - No restricción en la disponibilidad de cupos de tarjeta de crédito o créditos rotativos (sujeto a evaluación de riesgo)
- b. Para un periodo de 120 días calendario:
 - Los cambios en las condiciones de crédito no se entenderán como una práctica generalizada para la normalización de cartera
 - Para los créditos que al 29 de febrero de 2020 estuvieran en condición de modificados o reestructurados e incurran en mora, las entidades deberán actualizar la calificación de riesgo conforme a su condición financiera
- c. Los bancos que otorguen alivios podrán:
 - Para la cartera comercial y de consumo, entrar en fase desacumulativa del componente individual contracíclico
 - Para la cartera de vivienda y microcrédito, usar el saldo de la provisión general para sufragar el gasto en provisiones neto de recuperaciones durante el periodo de 120 días calendario

Circular Externa 014 de 2020: Elementos mínimos de modificaciones a las condiciones de los créditos e información básica para unas decisiones informadas

Las principales disposiciones de esta circular establecieron que:

- a. En los periodos de gracia:
 - Las tasas de interés no podrán aumentarse
 - No cobro de intereses sobre intereses
 - Extensión de las cuotas pendientes por el mismo periodo que el periodo de gracia (consumo, vivienda y microcrédito)
- b. Los cambios a las condiciones del crédito deben ser informados en cualquier momento a los consumidores financieros, previendo la posibilidad de que el consumidor pueda rechazar las nuevas condiciones por estos, o aquellos que dispongan las entidades para estos efectos
- c. Las entidades deben explicar:
 - En qué consiste cada figura de alivio (periodo de gracia o prórroga)
 - Si aplica sobre capital, intereses u otros conceptos

² Para los créditos que al 29 de febrero no presenten mora mayor o igual a 30 días.

- Se pueden usar mecanismos digitales y otros canales a disposición del público

Circular Externa 022 de 2020: Programa de Acompañamiento a Deudores (PAD) y medidas de riesgo de crédito

Las principales disposiciones de esta circular establecieron que:

- a. Las entidades deberán segmentar a los deudores en tres grupos:
 - Deudores que continuarán con el pago ordinario de sus obligaciones
 - Deudores con afectación parcial (alivios mínimos: reducción cuotas y no aumento de la tasa de interés)
 - Deudores con afectación sustancial (alivios mínimos: reducción de cuotas, no aumento tasa de interés y periodos de gracia)
- b. Los establecimientos de crédito deben diseñar y desarrollar políticas y procedimientos para la implementación del PAD teniendo en cuenta:
 - Criterios para la segmentación de los deudores
 - Tipo de medidas
 - Procedimientos para implementación
 - Identificación del flujo de tareas internamente
 - Evaluación del impacto financiero
 - Indicadores y metodología de seguimiento
- c. Sobre las provisiones:
 - Constituir una provisión general de intereses sobre los intereses causados no recaudados
 - Análisis sobre potencial deterioro de la cartera e impacto macro
 - Posibilidad de constituir una provisión general adicional
 - Posibilidad de continuar en fase desacumulativa bajo ciertos parámetros
 - Inicio de reconstitución del componente contracíclico de las provisiones a partir del 1 de julio de 2021.

Adicional a las medidas establecidas en las circulares y a diferencia de otros países, el cronograma de convergencia a los estándares de calidad de Basilea III se mantendrá vigente en Colombia a pesar de la crisis, sin mayores afectaciones en las variables de las entidades financieras. Es importante destacar que la adopción de estos estándares y su continuidad ha sido fundamental para el sistema financiero colombiano, teniendo importantes implicaciones sobre el indicador de solvencia. De acuerdo con Hernández, *et al.* (2018), la relación de solvencia agregada presentaría un aumento de 4,0 pps, pasando de 13,9% a 17,9 y la relación de solvencia básica pasaría de 10,1% a 13,2%. El fortalecimiento de estos indicadores garantiza que el sistema sea capaz de mitigar los riesgos en momentos de estrés como el actual, al actuar como un colchón preventivo.

Como se observa también en la siguiente sección, estas medidas buscaron brindar ayudas financieras a los consumidores que se verían potencialmente afectados por la pérdida de ingresos o restricciones de liquidez ante la coyuntura actual. Además, fueron fundamentales para activar medidas contracíclicas del sector para preservar su buen funcionamiento, como la utilización del paquete contracíclico de las provisiones y los planes para su restauración a partir de 2021. De esta forma, se observa una respuesta rápida y prudente por parte de la Superintendencia Financiera de Colombia con el fin de proteger las variables de oferta y demanda de recursos financieros.

5.3. Gobierno Nacional

El Gobierno Nacional puso en marcha una serie de políticas para hacer frente a la desaceleración económica y caída en los ingresos de los hogares dada la emergencia sanitaria asociada al Covid-19. Estos programas están focalizados en dos grandes ramas: población vulnerable y empresas. En cuanto al apoyo a la población vulnerable se entregaron recursos a través de los programas Ingreso Solidario, Compensación del IVA, Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Colombia Mayor. En cuanto a las empresas, el foco estuvo en la protección al empleo y reactivación económica, donde los apoyos fueron Subsidio a la nómina (PAEF), Subsidio a la prima y Apoyo a trabajadores con contrato suspendido.

Además, se fortaleció el Fondo Nacional de Garantías (FNG) con el fin de incrementar el monto de las garantías de los préstamos para las empresas, especialmente aquellas que enfrenten problemas de liquidez, necesiten recursos para financiar su nómina y costos recurrentes y en general, evitar el cierre de las empresas y la pérdida de puestos de trabajo. Los porcentajes de las garantías oscilan entre el 60% y el 90% dependiendo del programa, a los cuales también les aplican diferentes requerimientos dependiendo de la población objetivo. A continuación, se detalla cada una de las líneas de créditos dispuestas por el FNG, teniendo en cuenta el monto de cobertura y sus requerimientos. La mayoría de ellas fueron puestas en funcionamiento en abril de 2020, mientras que las líneas de sectores afectados y regionales fueron iniciadas en julio.

- Línea capital de trabajo (monto del programa: 8,9 billones de pesos)

Una parte de esta línea (5,9 billones de pesos), destinada a apalancar el capital de trabajo y la inversión en activos fijos, está dispuesta para pequeñas y medianas empresas de todos los sectores, otorgando una cobertura del 90% a los créditos por máximo 4.400 millones de pesos. Esta línea cubre las modalidades comercial y microcrédito, y el plazo mínimo de estos créditos es 12 meses y puede extenderse máximo a 60 meses. Los 3 billones de pesos restantes están destinados a coberturas de créditos para microempresas de todos los sectores,

con coberturas que inicialmente eran del 70% y 80% pero que se ampliaron al 90% en créditos de máximo 46 SMMLV por deudor. Esta cobertura sólo aplica para microcréditos y su plazo mínimo es de 12 meses que puede ser extendido máximo hasta 36 meses. El crédito cuenta con un periodo de gracia de 4 meses sobre el capital o lo que sea convenido entre el intermediario financiero y el deudor.

- **Línea para nóminas (monto del programa: 3 billones de pesos)**

La línea para nóminas puesta en marcha por el FNG está destinada a atender las necesidades de financiación para el pago de las nóminas de los empleados de los empresarios. Para las pequeñas y medianas empresas se destinaron 2,9 billones de pesos, con garantías del 90% y plazos de 12 meses para créditos de hasta 4.400 millones de pesos. De manera complementaria, para las microempresas se destinaron 322 millones de pesos con una garantía del 90% del valor del crédito, en plazos de 12 a 36 meses y con un monto del crédito no debe superar los 25 SMMLV por deudor. Es importante destacar que para esta línea de crédito aplican dos requisitos: i) presentar ante la entidad financiera el registro de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA) del mes anterior de la nómina vinculada a la empresa y ii) la certificación del pago de nómina a los empleados para garantizar que los recursos sean utilizados para este fin. Además, esta línea de crédito tiene un periodo de gracia de 4 meses sobre el capital para las microempresas y 6 meses para las pequeñas y medianas empresas.

- **Línea para trabajadores independientes (monto del programa: 1,6 billones de pesos)**

Esta línea está destinada a financiar el capital de trabajo para solventar las necesidades más apremiantes, tanto del negocio como del hogar del trabajador independiente, por la baja de sus ingresos por el Covid-19. Para ello, se destinaron 1,3 billones de pesos con garantías del 80% sobre el valor del crédito que puede ser comercial, microcrédito o consumo y no superior a 46 SMMLV por deudor. El plazo del crédito puede ser de hasta 36 meses, pero a diferencia de los anteriores no cuenta con periodos de gracia y tampoco pueden participar aquellos que trabajan en el sector de agricultura. Además, se instauró un incentivo a la contribución de la seguridad social por parte del trabajador independiente, mediante el cual el deudor podría obtener un reintegro de hasta el 20% de la comisión³ pagada al FNG una vez realice el pago total del crédito, si éste realiza el pago de aportes a la seguridad social. Es indispensable tener en cuenta que esta línea solicita un requisito para acceder a los recursos, que consiste en que

³ El FNG cobra una comisión por cada crédito garantizado que otorga, cuyo monto difiere según el tipo de crédito. Estas comisiones fueron parcialmente subsidiadas por el Gobierno en algunas líneas de crédito.

el trabajador haya cotizado a seguridad social en por lo menos 3 meses de los últimos 6 meses.

Una línea especial en este segmento fue activada para los trabajadores independientes Fintech, con un presupuesto de 250 mil millones de pesos. Los beneficiarios pueden pedir créditos de máximo 25 SMMLV por deudor, con garantías del 80% con plazos hasta 36 meses.

- **Línea microfinanzas (monto total: 1 billón de pesos)**

La primera parte de esta línea, que suma 500 mil millones de pesos, aplica a microempresarios formales, las cuales son microempresas (personas naturales o jurídicas) formalizadas tributariamente (es decir, aquella persona con inscripción en el Registro Único Tributario - RUT en estado activo ante la DIAN) para la adquisición de capital de trabajo o inversión en activos fijos. La cobertura es del 75% del crédito que no puede exceder 40 millones de pesos. Los plazos de la obligación están entre 12 y 36 meses, pero no cuentan con periodos de gracia. El único requisito para este beneficio es la inscripción en el RUT. La parte restante de esta línea que también tiene asignado 500 mil millones de pesos está dirigida a microempresas informales. La cobertura es del 60% para créditos que no pueden superar 40 millones de pesos, en un plazo de 12 a 36 meses, sin ningún tipo de periodo de gracia. Además, como un incentivo a la formalización tributaria del microempresario, el FNG podrá devolver hasta el 100% de la comisión pagada si el microempresario posteriormente activa su RUT.

- **Línea sectores más afectados (monto total: 2 billones de pesos)**

La línea dedicada a las pequeñas y medianas empresas tiene un monto destinado de 1 billón de pesos y está focalizado en las compañías de los sectores más afectados por la emergencia sanitaria, definidos como comercio, servicios y manufactura. Esta línea financia capital de trabajo e inversión en activos fijos. Los créditos tienen una garantía del 90% para montos de entre 22 y 4.400 millones de pesos. El plazo mínimo de la obligación es de 12 meses y el máximo va hasta 60, aplicables a carteras comerciales y de microcrédito. Además, cuenta con un periodo de gracia mínimo de 12 meses al capital. Para poder acceder a esta línea la empresa debe pertenecer a una de las 82 actividades permitidas por el Gobierno nacional⁴. Otra parte de esta línea está dedicada a grandes empresas de los tres sectores y 82 actividades antes mencionados, con un monto total que asciende a 1 billón de pesos. Los créditos cuentan

⁴ Para más información sobre las actividades permitidas consultar:
https://www.fng.gov.co/ES/Paginas/Unidos_por_Colombia_FNG.aspx

con una garantía del 90% y podrán tener garantía los créditos otorgados a cada deudor hasta por el menor valor entre: i) el 12% de los ingresos por actividades ordinarias reportados al último corte fiscal (31 de diciembre del año 2019), o ii) \$36.000 millones de pesos en valor crédito. El plazo mínimo de la obligación es de 12 meses y puede alcanzar los 60 meses, con un periodo de gracia para el capital del crédito de mínimo 12 meses.

Para que las grandes empresas puedan acceder a este beneficio, deben ser postuladas ante el FNG por el intermediario financiero y sus ingresos por actividades ordinarias deben ser superiores a 51.951 millones de pesos para el sector servicios, 61.833 millones para el sector manufactura y 76.935 millones para el sector comercio. Además, las empresas deben cumplir con tres requisitos: i) pertenecer a una de las 82 actividades económicas definidas por el Gobierno nacional, ii) prohibición de realizar pagos restringidos hasta que se haya amortizado por lo menos el 50% del capital del crédito⁵ y iii) el intermediario financiero no podrá garantizar operaciones de crédito bajo este producto de garantía a deudores vinculados al mismo. Para este efecto, el intermediario financiero, al momento de la postulación, deberá certificar que la empresa no hace parte de sus vinculadas.

- Línea gran empresa (monto total: 4,9 billones de pesos)

Esta línea está dispuesta para las empresas de mayor tamaño que se han visto perjudicadas por la emergencia sanitaria derivada del Covid-19, financiando capital de trabajo e inversión en activos fijos. Las garantías son del 90% para créditos otorgados a cada deudor hasta por el menor valor entre: i) el 12% de los ingresos por actividades ordinarias reportados al último corte fiscal (31 de diciembre del año 2019); o ii) 100.000 millones de pesos en valor en crédito. El plazo mínimo de la obligación es de 6 meses y puede alcanzar los 60 meses, con un periodo de gracia para el capital del crédito de mínimo 6 meses.

Para que las grandes empresas puedan acceder a este beneficio, deben ser postuladas ante el FNG por el intermediario financiero y sus ingresos por actividades ordinarias deben ser superiores a 51.951 millones de pesos para el sector servicios, 61.833 millones para el sector manufactura y 76.935 millones para el sector comercio. Además, las empresas deben cumplir con tres requisitos: i) debe presentar una disminución en un veinte por ciento (20%) o más en sus ingresos por actividades ordinarias; ii) prohibición de realizar pagos restringidos hasta que se haya amortizado por lo menos el 50% del capital del crédito y iii) el intermediario financiero no podrá garantizar operaciones de crédito bajo este producto de garantía a

⁵ Hace referencia a pagos de dividendos, pago de deuda a accionistas o adquisición de participación en el capital social de la empresa o pagos extraordinarios o diferentes a costos de entidades afiliadas.

deudores vinculados al mismo. Para este efecto, el intermediario financiero, al momento de la postulación, deberá certificar que la empresa no hace parte de sus vinculadas.

- **Línea Regional (monto total: 16.600 millones de pesos)**

Actualmente hay dos líneas de garantías regionales, dirigidas a empresas de Cúcuta (9.125 millones de pesos) y Pereira (7.475 millones de pesos). Estas líneas son otorgadas por el FNG con soporte de las alcaldías de cada ciudad aplican a microempresas de todos los sectores económicos con ventas hasta 1.559 millones que se encuentren domiciliados en ambas ciudades. El destino del crédito debe ser capital de trabajo y la garantía es hasta del 80%. Los créditos pueden alcanzar 22 millones de pesos con plazos de entre 12 y 36 meses, con un periodo de gracias de 4 meses.

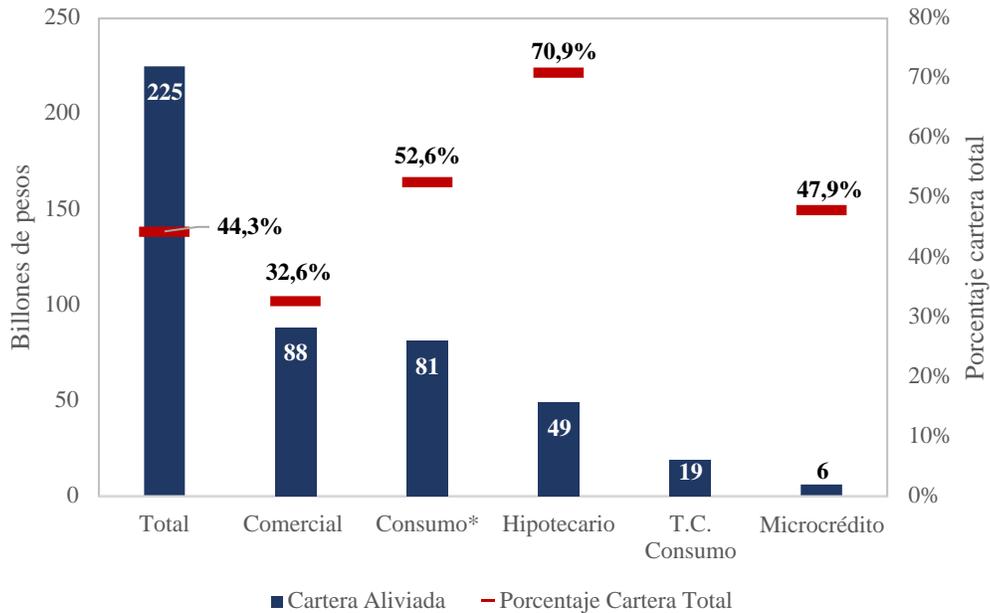
6. Respuesta del sector bancario

La respuesta del sector bancario frente a la crisis del Covid-19 incluye varias medidas, entre las que se encuentran la entrega de alivios financieros, los desembolsos de créditos incluyendo el programa del Fondo Nacional de Garantías y los créditos con líneas de redescuento, la reducción en los costos del crédito, la distribución de los subsidios otorgados por el gobierno nacional y su impacto en los indicadores de inclusión financiera y la digitalización. A continuación, se presentarán las cifras más importantes de las medidas mencionadas anteriormente.

6.1. Alivios financieros

En línea con las medidas tomadas por la Superintendencia Financiera, los establecimientos bancarios entregaron alivios financieros (periodos de gracia o prórrogas) a los deudores que estaban enfrentando problemas financieros a causa de la crisis, con el fin de aliviar su flujo de caja. En total, hasta el 31 de julio, el 44% de la cartera total se benefició de este programa, lo cual equivale aproximadamente a 225 billones de pesos. Por modalidad de crédito se destaca que del total de la cartera hipotecaria el 70,9% se vio beneficiada con alivios, mientras que para las carteras de consumo, microcrédito y comercial el porcentaje de beneficio fue de 52,6%, 47,9%, y 32,6% respectivamente (Gráfico 13).

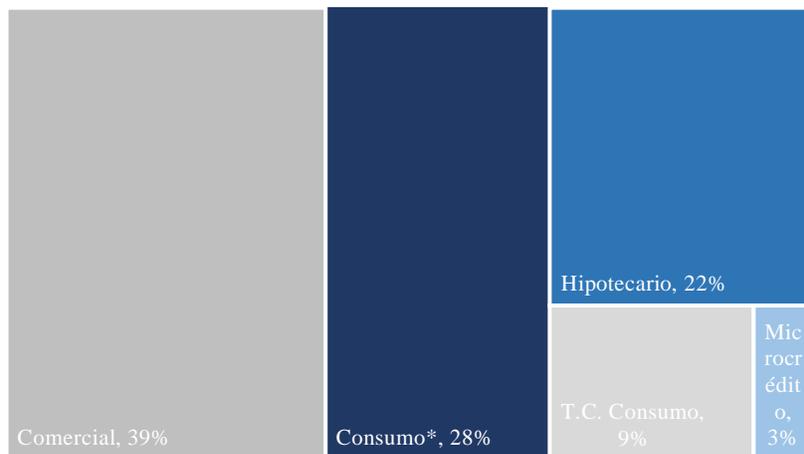
*Gráfico 13. Saldo de cartera aliviada
(Cifras actualizadas a 31/07/2020)*



*Consumo incluye tarjetas de crédito. Cifras de la cartera a julio de 2020 con base en información del Banco de la República. Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia y Banco de la República. Cálculos Fedesarrollo.

La distribución del saldo de la cartera aliviada muestra que el 39% se entregó a los créditos comerciales y un 28,0% a los créditos de consumo. Por su parte, la modalidad de crédito hipotecario tuvo una participación del 22,0%, mientras que la cartera aliviada fue del 9,0% y del 3,0% para tarjetas de crédito de consumo y microcrédito respectivamente (Gráfico 14).

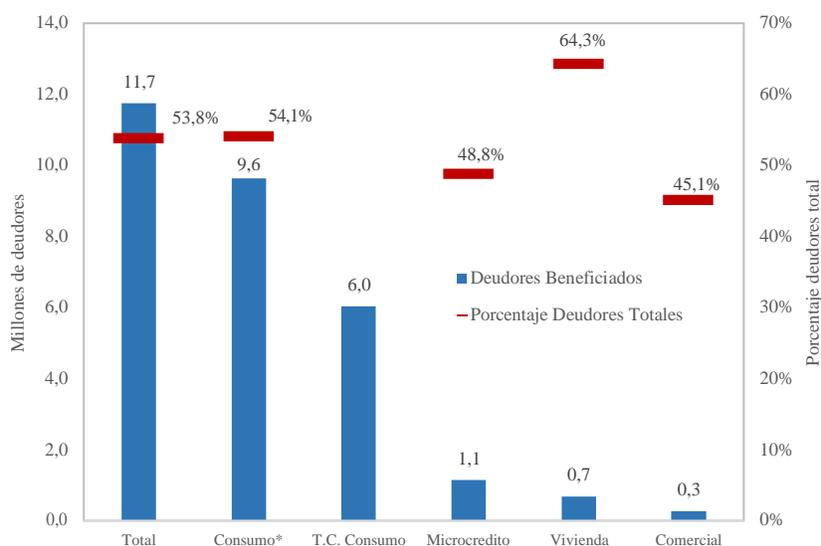
*Gráfico 14. Distribución saldos de cartera aliviada
(Cifras actualizadas a 31/07/2020)*



*Consumo no incluye tarjetas de crédito
Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia. Cálculos Fedesarrollo.

Por otro lado, al observar las cifras de deudores que recibieron beneficios, se evidencia que al 31 de julio el número total de créditos beneficiados fue de 11,7 millones, lo cual representa el 53,8% del número total de deudores del sector bancario. Es importante tener en cuenta que en este cálculo se incluyen los deudores por entidad-modalidad de crédito, por lo tanto, esta cifra no representa los deudores únicos del sector⁶. Por modalidad de crédito se destaca que en la cartera de consumo se beneficiaron 9,6 millones de deudores, que representan el 54,1% del total de deudores en esta modalidad. De estos, el 62,5% corresponde a deudores que recibieron alivios en el saldo de sus tarjetas de crédito. Es importante señalar que el 63,4% del total de deudores con créditos hipotecarios se vio beneficiado por este programa (Gráfico 15). En cuanto a las obligaciones financieras, 16,7 millones recibieron algún tipo de alivio financiero, la mayor parte de éstas en la modalidad de consumo (14,3 millones). Adicionalmente por modalidad de crédito se destaca que 9,8 millones de estas obligaciones financieras beneficiadas fueron tarjetas de crédito, lo que representa el 61,5% del total de las tarjetas de crédito en el mercado⁷. En cuanto los créditos comerciales, hipotecarios y microcréditos, se vieron beneficiados aproximadamente 1,2 millones, 717 mil y 468 mil obligaciones financieras, respectivamente.

*Gráfico 15. Deudores beneficiados con alivios financieros
(Cifras actualizadas a 31/07/2020)*



*Consumo incluye tarjetas de crédito de personas naturales.

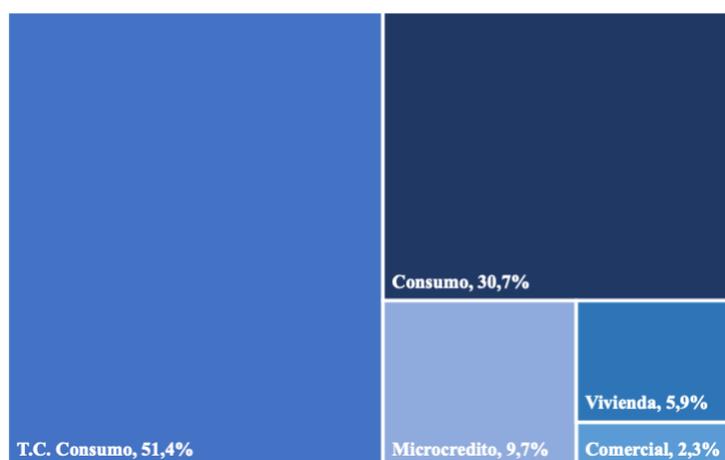
Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia y Banco de la República. Cálculos Fedesarrollo.

⁶ Por ejemplo, si un deudor tiene un producto financiero en la modalidad de crédito hipotecaria y otro en la modalidad de consumo en la misma entidad, para efectos del cálculo se tiene en cuenta dos veces.

⁷ Los datos del total de tarjetas de crédito en el mercado hacen referencia a la cifra para el primer trimestre de 2020 provenientes de la información de Transunion. Los datos del número de deudores totales por modalidad de crédito provienen de un informe presentado por la Superintendencia Financiera como respuesta a un derecho de petición realizado por el Senador Rodrigo Lara.

La distribución del número de deudores beneficiados por modalidad de crédito muestra que la mayoría de los deudores hacen parte de la modalidad de consumo (82,1%). Sin embargo, dentro de esta modalidad resalta considerablemente la participación de deudores que recibieron beneficio en sus tarjetas de crédito (51,4% del total). Lo anterior muestra que, si bien la participación en el saldo de cartera con alivios financieros de los créditos de consumo alcanzó solamente el 27,0%, o el 36,0%, si se incluyen las tarjetas de crédito un alto porcentaje de la población con productos dentro de esta modalidad se vio beneficiada con algún tipo de alivio financiero (Gráfico 16).

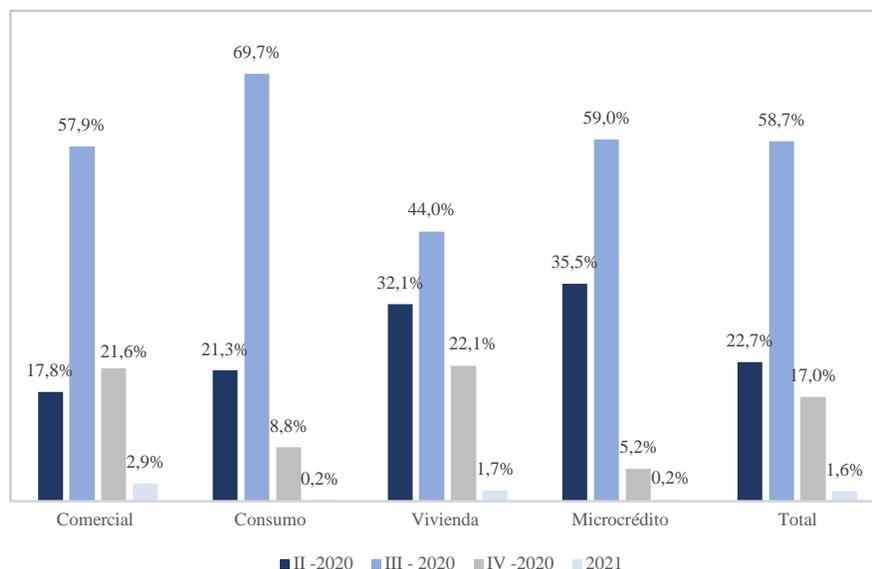
Gráfico 16. Distribución deudores beneficiados con alivios financieros (Cifras actualizadas a 31/07/2020)



Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia. Cálculos Fedesarrollo.

En línea con la circular 007 de la Superintendencia Financiera, explicada en la sección anterior, los establecimientos bancarios entregaron alivios hasta el 31 de julio. Sin embargo, el tiempo durante el cual el deudor tenía un periodo de gracia podía variar según sus necesidades y el análisis de la entidad bancaria. Teniendo en cuenta lo anterior, se puede evidenciar que, aun cuando la mayor parte de los alivios (periodos de gracia o prórrogas) se vencerían en el tercer trimestre del año, se destaca que existe una proporción significativa de alivios que se vencerán o en el cuarto trimestre del año o en el 2021 (Gráfico 17). Estos vencimientos a su vez vienen acompañados por el PAD, en el cual cada entidad clasifica a los deudores según la afectación que sufrieron por la crisis y les ofrece otro tipo de alivios o les prolonga los que les había entregado inicialmente.

*Gráfico 17. Vencimientos alivios financieros por modalidad de crédito
(Cifras actualizadas a 31/07/2020)*



Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia. Cálculos Fedesarrollo.

En términos generales, estas medidas fueron de vital importancia para mitigar el fuerte impacto de la crisis sobre la liquidez de los hogares y de las empresas. Un elemento importante para tener en cuenta es que los bancos por lo general ofrecieron alivios a quienes los necesitaban y no de forma generalizada, ya que esto último hubiera significado mayores riesgos para el sistema financiero.

6.2. Programa de Acompañamiento a Deudores (PAD)

El programa de acompañamiento de deudores, como se mencionó anteriormente, busca aliviar las condiciones financieras de los deudores que se han visto fuertemente afectados por la crisis. En ese sentido, cada una de las entidades bancarias ha hecho seguimiento a las condiciones de cada uno de sus clientes para ofrecerles algún tipo de alivio dependiendo de sus necesidades particulares, redefiniendo las condiciones de sus obligaciones financieras. Dentro de los alivios se encuentran periodos de gracia adicionales, reducción en la tasa de interés de las obligaciones, ampliación del plazo de pago del saldo y reducción de la cuota mensual.

Las cifras al cierre de septiembre muestran que a más de un millón de deudores les fueron redefinidas las condiciones de sus obligaciones, lo que equivale a un saldo de 15,8 billones de pesos. En la modalidad de crédito de consumo se ha beneficiado más de 921 mil deudores, que representa el 91,3% del total de deudores que han recibido alguna ayuda dentro de este programa, para un saldo de 8,7 billones de pesos que representa el 55% del saldo total. Dentro

de esta modalidad se destaca la participación del número de deudores a los que les redefinieron las condiciones de pago de los saldos de sus tarjetas de crédito (675.850 deudores). Por su parte, en la modalidad de crédito comercial se redefinieron las condiciones de los créditos por un saldo de 4,44 billones de pesos, mientras que el saldo que recibió algún tipo de alivio en el segmento de vivienda fue de 2,3 billones (Tabla 2).

*Tabla 2. Evolución programa de acompañamiento a deudores
(Cifras actualizadas al 30/09/2020)*

Modalidad	Deudores		Operaciones		Saldo	
	Número	Part. Número	Número	Part. Operaciones	Valor	Part. Valor
Consumo	921.670	91,3%	1.051.418	91,5%	\$ 8.705.784	55%
Comercial	13.890	1,4%	19.770	1,7%	\$ 4.444.705	28%
Vivienda	15.947	1,6%	17.039	1,5%	\$ 2.306.415	15%
Microcrédito	58.202	5,8%	60.266	5,2%	\$ 349.986	2%
Total	1.009.709	100,0%	1.148.493	100,0%	\$ 15.806.890	100%

Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia. Cálculos Fedesarrollo.

Los deudores que obtuvieron dentro de su redefinición de condiciones una reducción en la cuota mensual ésta fue, en promedio, de 20,6% (Tabla 3). Por su parte, para aquellos que obtuvieron un recorte en la tasa de interés, la reducción promedio fue 1,82 punto porcentuales. Además, la ampliación del plazo para los que recibieron este alivio fue 21 meses en promedio, y quienes obtuvieron periodos de gracia recibieron este beneficio por 4 meses adicionales en promedio. Dentro de las modalidades de crédito, se destaca la reducción promedio de 24,3% en la cuota mensual de los créditos de consumo, así como la disminución en las tasas de interés de 2,5 puntos porcentuales en la misma modalidad. En el caso del crédito hipotecario, resalta la ampliación promedio del plazo de pago del saldo del crédito por un periodo de 34 meses.

Tabla 3. Impacto de las medidas aplicadas en el PAD

Modalidad	Impacto de las medidas aplicadas en el PAD			
	Reducción promedio de cuota (%)	Reducción promedio de tasa de interés EA (%)	Ampliación promedio plazo (#meses)	Duración promedio período de gracia/prórroga (#meses)
Comercial	19,0%	1,45	13	5
Consumo	24,3%	2,5	23	4
Microcrédito	15,3%	3,39	12	5
Vivienda	15,7%	0,65	34	3
Total	20,6%	1,82	21	4

Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia. Cálculos Fedesarrollo.

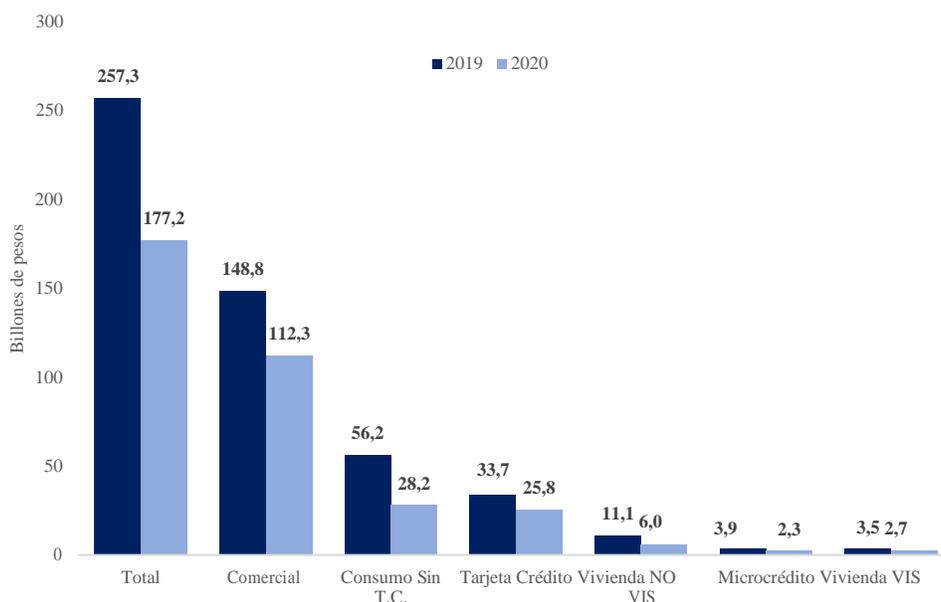
6.3. Desembolsos de crédito

Otro elemento importante dentro de la respuesta de los bancos ha sido la entrega de créditos a los hogares y las empresas. En este punto es importante tener en cuenta que, a diferencia de las crisis de 1999 y 2008, durante la coyuntura la cartera de crédito ha presentado tasas de crecimiento superiores a las registradas en el período pre-crisis. Este indicador es fundamental, porque indica que los bancos siguen canalizando liquidez a la economía. Sin embargo, las cifras muestran una caída fuerte en los desembolsos comparado con el mismo periodo del año anterior, y con el periodo comprendido entre enero y marzo de este año. Lo anterior parece estar explicado más por la debilidad de la demanda de crédito que por una restricción en la oferta.

i. Desembolsos totales

La información de la Superintendencia Financiera permite evidenciar que, al comparar el periodo marzo-septiembre de 2020 con el mismo período de 2019, se registró una caída de 31,1% en los desembolsos totales. Por modalidad de crédito, se destaca la reducción en los créditos de consumo sin tarjeta de crédito (-49,9%), vivienda no VIS (-46,1%) y microcrédito (-41,6%). Las caídas menos pronunciadas tuvieron lugar en la modalidad de créditos comerciales, en el que la reducción fue -25,5% y en los desembolsos de tarjeta de crédito, que registraron una disminución de 23,4% (Gráfico 18).

*Gráfico 18. Desembolsos por modalidad de crédito
(Marzo-septiembre 2020, marzo-septiembre 2019)*

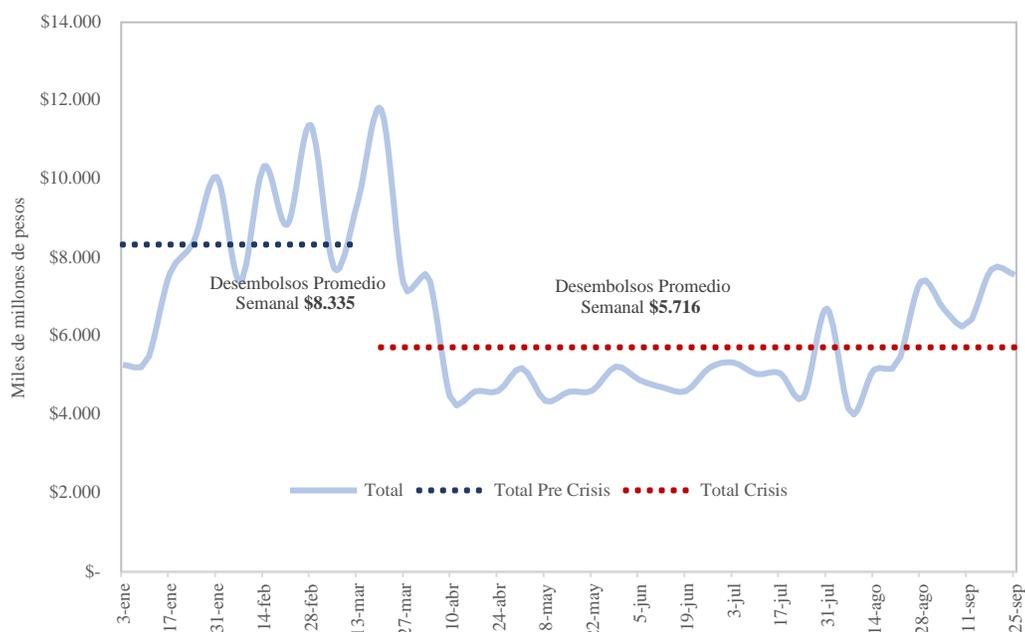


Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia. Cálculos Fedesarrollo.

Comparando los desembolsos del período previo al inicio del confinamiento con el período posterior, se evidencia una fuerte caída en el promedio de los desembolsos semanales. Sin

embargo, se destaca que los últimos datos muestran una tendencia al alza en línea con la apertura gradual de la economía. En promedio, los desembolsos de créditos semanales cayeron 31,4% (Gráfico 19).

Gráfico 19. Evolución de los desembolsos en lo corrido del año

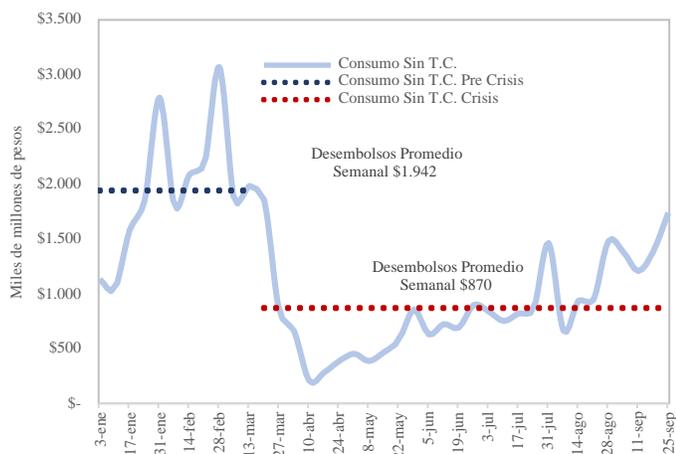


Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia. Cálculos Fedesarrollo.

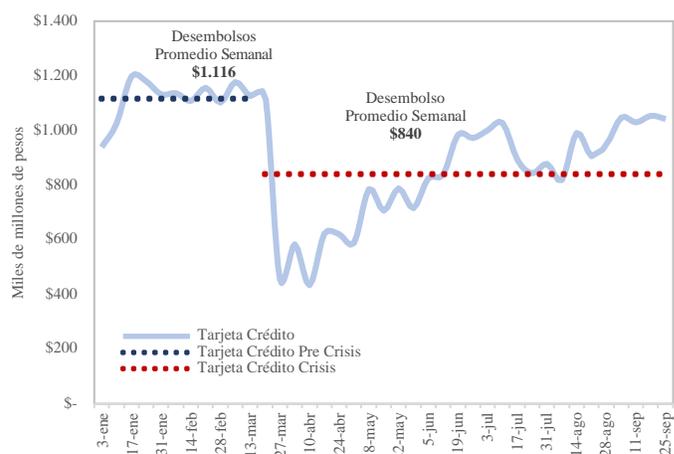
Por modalidad de crédito, sobresale la fuerte caída en los desembolsos de los créditos de consumo sin incluir tarjeta de crédito (-55,2%), en los de microcrédito (-46,9%) y en los de crédito de vivienda no VIS (-37,1%). Estos resultados coinciden con la comparación realizada con el mismo periodo del año anterior, en la cual se mostró que los desembolsos que registraron una caída más pronunciada fueron los de consumo, microcrédito y vivienda no VIS. Sin embargo, en el gráfico de los desembolsos por modalidad se evidencia una fuerte recuperación en las últimas semanas en todas las modalidades de crédito (Gráfico 20).

Otro aspecto importante, que coincide con la comparación realizada anteriormente, es que los desembolsos de crédito en la modalidad comercial y de tarjetas de crédito son los que menos cayeron en el periodo posterior a la crisis. El promedio semanal de los desembolsos de créditos comerciales del periodo posterior al confinamiento presentó una disminución de 22,1%, muy por debajo de las reducciones registradas en las demás modalidades de crédito. En el caso de los desembolsos de tarjetas de crédito los niveles alcanzados en el mes de septiembre son muy similares a los de los primeros meses del año.

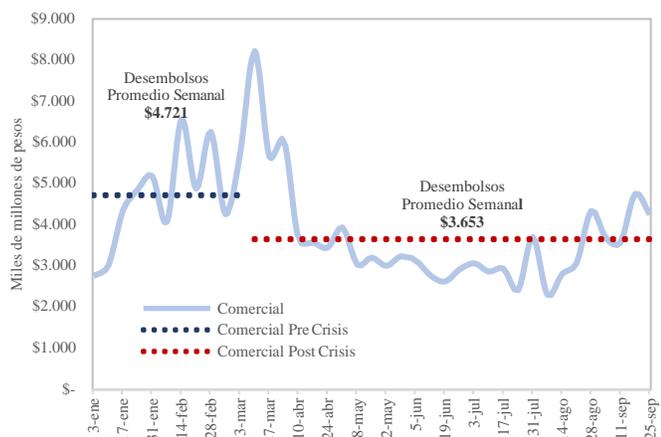
Gráfico 20. Evolución desembolsos por modalidad en lo corrido del año
Consumo sin tarjeta de crédito



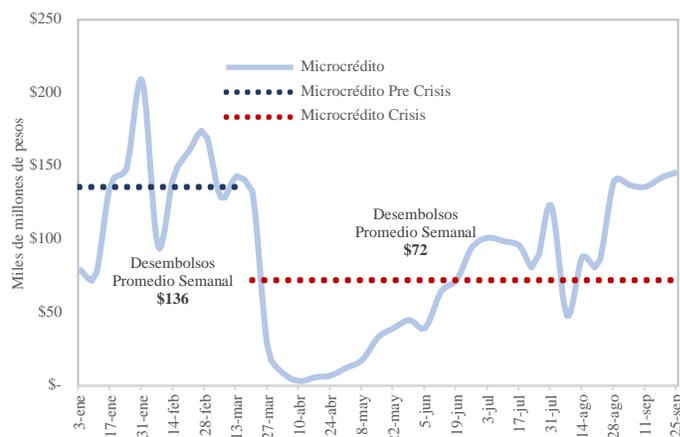
Tarjeta de crédito



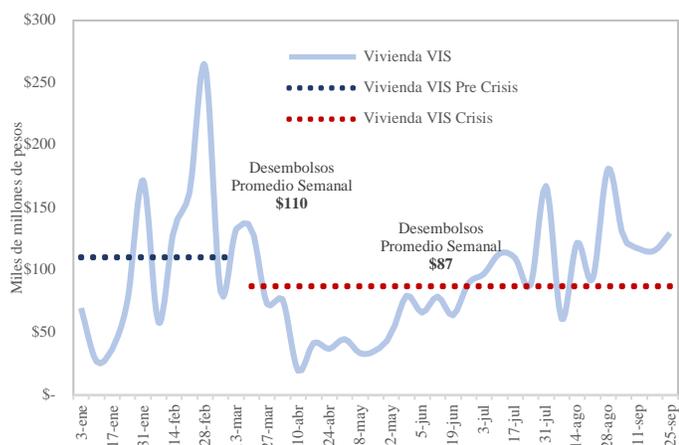
Comercial



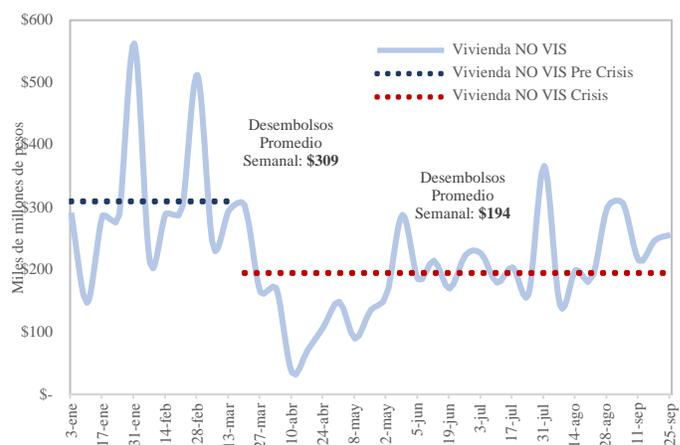
Microcrédito



Vivienda VIS



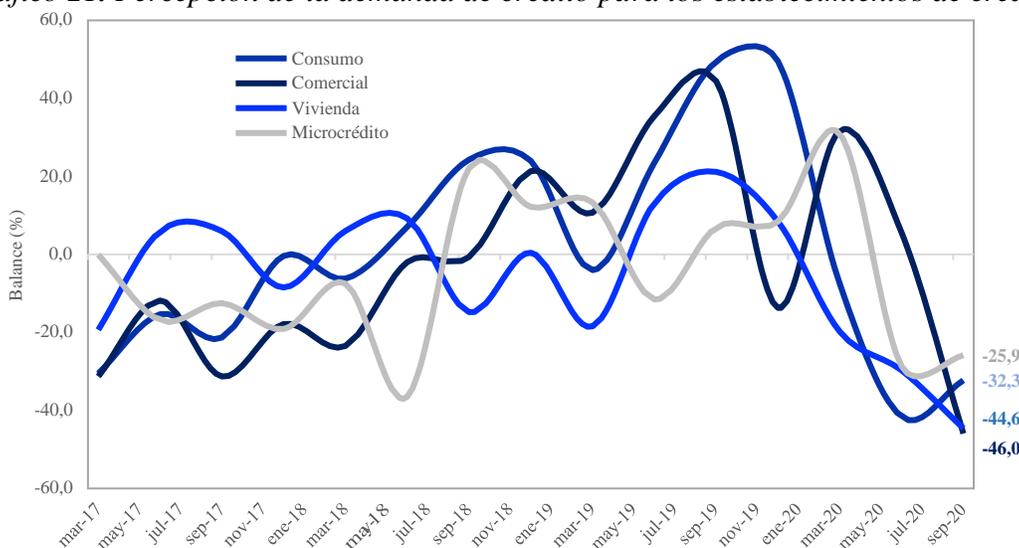
Vivienda no VIS



Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia. Cálculos Fedesarrollo.

La reducción de los desembolsos está explicada por la debilidad en la demanda de crédito y las restricciones en la oferta. En particular, la debilidad de la demanda se ve reflejada en las cifras de la Encuesta de Situación de Crédito realizada por el Banco de la República en la cual se les pregunta a los establecimientos de crédito si consideran que la demanda de crédito ha aumentado, disminuido o permanecido igual en el trimestre actual y comparándolo con el trimestre inmediatamente anterior⁸. Las cifras obtenidas en la medición del segundo trimestre del año muestran que son más los establecimientos de crédito que consideran que ha caído la demanda de crédito en comparación con los que consideran que ha aumentado (Gráfico 21). En particular se destaca una fuerte caída en la demanda por créditos comerciales en el tercer trimestre del año.

Gráfico 21. Percepción de la demanda de crédito para los establecimientos de crédito



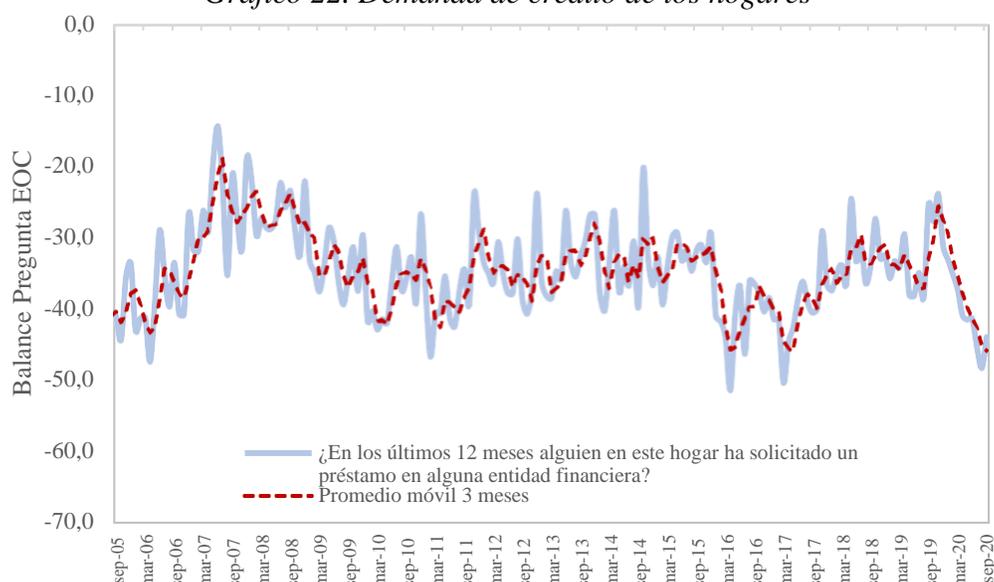
Fuente: Encuesta de Situación del Crédito – Banco de la República. Cálculos Fedesarrollo.

Otro indicador que muestra la reducción en la demanda de crédito es el balance de una de las preguntas de la Encuesta de Opinión del Consumidor realizada por Fedesarrollo⁹. El balance a la pregunta sobre la demanda de crédito presentó una fuerte reducción desde el mes de marzo hasta el mes de agosto, en el que alcanzó su valor más bajo en los últimos tres años (48,2%). La tendencia se revirtió levemente en el mes de septiembre, en el cual el indicador se ubicó en 43,8%, cifra que sigue siendo baja comparada al promedio histórico del indicador (Gráfico 22).

⁸ El indicador que reporta la Encuesta de Situación de Crédito es igual al balance de la pregunta: ¿Cómo ha cambiado la demanda por nuevos créditos durante los últimos tres meses? El balance es construido como la proporción de entidades que dijeron que la demanda por crédito había aumentado menos el porcentaje de los que dijeron que había disminuido.

⁹ En la EOC realizada por Fedesarrollo se les pregunta a los consumidores si ¿En los últimos doce meses usted o alguien en su hogar ha solicitado un préstamo en alguna entidad financiera? El balance es construido como la proporción de consumidores que contestaron que sí menos la proporción que contestó que no.

Gráfico 22. Demanda de crédito de los hogares



Fuente: Encuesta de Opinión del Consumidor – Fedesarrollo. Cálculos Fedesarrollo.

En conjunto, estos indicadores, tanto desde la perspectiva de los oferentes de crédito como de los demandantes, ponen en evidencia una fuerte disminución en la demanda de crédito. Adicionalmente, el menor deterioro en la demanda de crédito comercial coincide con que la caída en los desembolsos de créditos comerciales ha sido la menor, en comparación con las demás modalidades.

También es importante mencionar que, en particular, y según lo muestran las cifras de la Superintendencia Financiera, en la modalidad de créditos de consumo la tasa de aprobación ha sido baja en comparación con las de las demás modalidades (Tabla 4). La razón principal de este resultado es el fuerte deterioro del mercado laboral junto con unas exigencias más restrictivas para el otorgamiento de nuevos créditos en particular en esta modalidad (Banco de la República, 2020).

Tabla 4. Solicitudes de crédito por modalidad
(01/04/2020 – 31/06/2020)

Modalidad	Solicitudes Recibidas	Solicitudes Rechazados	Tasa Aprobación
Comercial	117.563	29.035	75,3%
Consumo	1.594.226	1.212.208	24,0%
Microcrédito	153.918	26.263	82,9%
Vivienda	73.544	25.983	64,7%

Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia. Cálculos Fedesarrollo.

En consecuencia, las cifras también sugieren que ha habido una reducción en la oferta de crédito, explicada principalmente por los altos niveles de riesgo latentes en el entorno nacional y global, el fuerte choque sobre el flujo de caja de los hogares y las empresas y la gran incertidumbre sobre la duración de la crisis. Todo lo anterior refleja que los bancos le han distribuido liquidez a la economía, sin incurrir en riesgos excesivos, lo cual es muy importante para apoyar la futura recuperación.

ii. Desembolsos de líneas de crédito del FNG

Como se mencionó en la sección anterior, el Gobierno Nacional capitalizó el FNG y creó unas líneas de crédito particulares con garantías que van desde el 60% hasta el 90%. Los bancos son los encargados de entregar los créditos garantizados con los recursos que puso a disposición el Gobierno Nacional. Las cifras presentadas al 5 de octubre muestran que, en el agregado, se han utilizado el 44,0% de los recursos disponibles, aunque los porcentajes de utilización difieren entre las diferentes líneas de crédito (Tabla 5).

Al 5 de octubre, las líneas de crédito que más se utilizaron fueron las de nóminas, que pusieron a disposición 3 billones con garantías del 90%. Esta línea es la segunda en la que más recursos se pusieron a disposición y a finales de septiembre se habían desembolsado aproximadamente 2,3 billones de pesos. Es importante tener en cuenta que los montos puestos a disposición en cada una de las líneas han cambiado. En particular en esta línea se habían puesto a disposición 10 billones de pesos, sin embargo, dado el bajo porcentaje de utilización que registraban estas líneas de crédito al cierre de agosto (23,3%) el Gobierno Nacional redujo el monto total disponible de esta línea. El bajo porcentaje de utilización de estos recursos estaba explicado en que, primero, a diferencia de las líneas de capital de trabajo este segmento tiene requisitos asociados al registro en la PILA y los certificados de pagos de nómina y, segundo, al hecho de que el Gobierno Nacional lanzó un programa paralelo de subsidios a la nómina, lo cual probablemente redujo los incentivos para que las empresas solicitaran este tipo de créditos. A lo anterior se suma el hecho de que en medio de la gran incertidumbre que hay respecto del futuro, las empresas no tienen muchos incentivos para pedir crédito para el pago de nómina pues no tienen certeza sobre la recuperación de su actividad.

Así mismo, el Gobierno Nacional puso a disposición tres líneas de capital de trabajo para Pymes y microempresas por un monto de 8,87 billones de pesos con garantías del 80% y el 70%. Las cifras a cierre de septiembre muestran que el porcentaje de utilización fue 54,7%. Es importante tener en cuenta que estas líneas fueron las primeras que se lanzaron, razón por la cual también son algunas de las más utilizadas, y adicionalmente que tanto el monto como el cubrimiento de la garantía cambiaron después de su lanzamiento.

En el caso de las líneas para trabajadores independientes, el cupo total es de 1,55 billones de pesos y las garantías son del 80%. En estas líneas de crédito se han consumido 964 mil millones de pesos, lo que representa un porcentaje de utilización del 62,2%. Por otro lado, en la línea de microfinanzas se puso a disposición un billón de pesos, con garantías del 60% y el 75% y fue lanzada un mes más tarde que las anteriores. En esta línea se han desembolsado 590 mil millones y el porcentaje de utilización al cierre de septiembre fue de 59,0%. Por último, el Gobierno también lanzó unas líneas regionales y otras para los sectores más afectados por la crisis, en los que se incluyeron garantías para grandes empresas. Sin embargo, estas líneas fueron las últimas que se lanzaron, razón por la cual no se ha desembolsado un porcentaje relevante sobre el total de los recursos que se pusieron a disposición.

En términos generales, las cifras muestran que aun cuando todavía existe una gran cantidad de recursos disponibles, el sector productivo de la economía colombiana se ha visto beneficiado con este programa y los bancos han canalizado recursos que han ayudado a aliviar su flujo de caja.

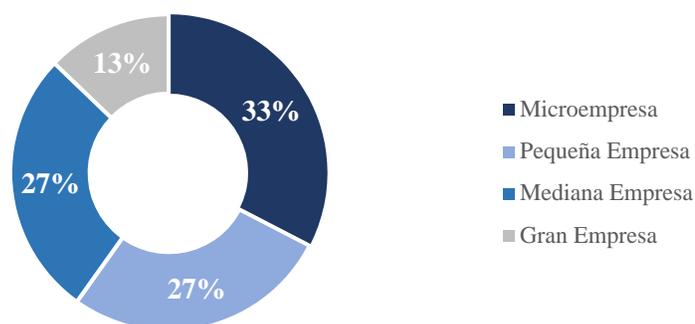
*Tabla 5. Evolución de las líneas de crédito con garantías del FNG
(Cifras en miles de millones de pesos y actualizadas al 05/10/2020)*

Líneas	Monto	Reservas		Desembolsos		Disponible	% Utilizado
		Operaciones	Valor	Operaciones	Valor		
Capital de Trabajo	8.875	4.806	100	149.531	4.757	4.018	54,70%
Nóminas	3.000	442	43	28.664	2.365	591	80,30%
Independientes	1.550	61.558	600	36.005	364	586	62,20%
Microfinanzas	1.000	2.089	13	100.409	576	410	59,00%
Sectores más Afectados	2.000	21	45	102	260	1.695	15,20%
Regionales	16,6	42	0	380	2	14	16,90%
Gran Empresa	5000	12	138	53	168	4.694	6,10%
TOTAL	21.442	68.970	940	315.144	8.494	12.008	44,00%

Fuente: Fondo Nacional de Garantías. Cálculos Fedesarrollo.

Por tamaño de empresa, las que más se han beneficiado con estos recursos han sido las microempresas y las pequeñas empresas, lo cual está en línea con los requisitos que fijó el Gobierno para acceder a la mayoría de las líneas de crédito (Gráfico 23). Del total de los recursos desembolsados, el 32,6% se entregó a microempresas con un total de 268,6 mil operaciones registradas, el 27,3% a las empresas pequeñas con un total de 23,3 mil operaciones, el 27,3% a empresas medianas con un total de 8,8 mil operaciones y el 12,8% restante a empresas grandes con un total de 1,5 mil operaciones.

*Gráfico 23. Distribución créditos FNG por tamaño de empresa
(Cifras actualizadas al 30/09/2020)*



Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia. Cálculos Fedesarrollo.

El bajo porcentaje de utilización de los recursos puestos a disposición con garantías del FNG, está fuertemente asociado a la debilidad en la demanda de crédito. Las cifras actualizadas al 27 de septiembre muestran que, en total, los establecimientos bancarios recibieron 361.727 solicitudes de crédito, de los cuales solo fueron rechazadas 46.404, que equivalen al 12,8% del total (Tabla 6). Por línea de crédito, se destaca la tasa de rechazo de los créditos de la línea de nóminas, lo cual puede estar relacionado con la necesidad de reportar los últimos pagos de seguridad social en la PILA, algo que buena parte de las pequeñas y medianas empresas no realizan.

*Tabla 6. Solicitudes de líneas de crédito con garantías del FNG
(Cifras actualizadas al 27/09/2020)*

Línea	No. solicitudes recibidas	No. solicitudes aprobadas	Part. Aprobados	No. Solicitudes rechazadas	Part. Rechazadas
Capital de Trabajo - Pymes al 80%	47.472	41.279	86,95%	4.929	10,38%
Capital de Trabajo - Microempresas al 80%	32.934	14.852	45,10%	4.820	14,64%
Capital de Trabajo - Microempresas al 70%	130.900	122.915	93,90%	4.601	3,51%
Nóminas al 90% - Pymes	46.437	28.968	62,38%	16.922	36,44%
Nóminas al 90% - Microempresas	242	129	53,31%	105	43,39%
Trabajadores Independientes al 80%	43.049	33.496	77,81%	9.483	22,03%
Unidos por Colombia Microempresas INF. 60%	17.205	16.926	98,38%	1.785	10,37%
Unidos por Colombia Microempresas 75%	43.049	42.242	98,13%	3.717	8,63%
Sectores más afectados al 90%	84	64	76,19%	10	11,90%
Unidos por Pereira al 80%	201	183	91,04%	18	8,96%
Unidos por Cúcuta al 80%	40	33	82,50%	4	10,00%
Sectores más afectados Gran Empresa al 90%	24	21	87,50%	3	12,50%
Unidos Colombia Gran Empresa al 80%	90	77	85,56%	7	7,78%
Total	361.727	301.185	83,26%	46.404	12,83%

Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia. Cálculos Fedesarrollo.

Entre las principales causas de rechazo se encuentran el incumplimiento de las condiciones fijadas para las líneas del FNG, que al momento de solicitar las reservas ante el FNG el banco ya no contaba con el disponible para hacer tal operación, o que el cliente realizó una segunda solicitud por fuera del cupo que el banco tenía calculado para él. Las causas mencionadas anteriormente representan el 73,0% de las solicitudes que fueron rechazadas. El 27,0% restante de las aplicaciones fueron negadas por el estudio de crédito que hacen habitualmente las instituciones de crédito (flujo de caja del deudor, perfil de riesgo, reportes centrales de riesgo, falta de experiencia financiera).

Las cifras de desembolsos por sector económico muestran que los cinco sectores que más desembolsos han recibido como porcentaje del PIB de cada sector¹⁰ coinciden con los cinco sectores que tuvieron una contribución más negativa al crecimiento del PIB en el segundo trimestre del 2020 (Tabla 7). Lo anterior pone de presente que los recursos entregados por el sector bancario se han dirigido a los sectores que más se han visto afectados por la crisis. En particular, el sector que más recursos ha recibido como porcentaje de su PIB es el de comercio al por mayor y al por menor, seguido de actividades profesionales científicas y técnicas y de la industria manufacturera.

Tabla 7. Desembolsos de créditos con garantías del FNG por sector y contribución al crecimiento económico - (Cifras actualizadas al 27/08/2020)

Sector	Contribución Crecimiento PIB II Trimestre - 2020	FNG/PIB 2019
Industrias manufactureras	-3,0	0,93%
Alojamiento y servicios de comida	-2,5	0,71%
Construcción	-2,0	0,88%
Transporte y almacenamiento	-1,9	0,73%
Comercio y reparación de vehículos	-1,5	2,19%
Explotación de minas y canteras	-1,1	0,06%
Actividades artísticas, entretenimiento, recreación y otras actividades de servicios	-0,9	0,27%
Actividades profesionales, científicas, técnicas y servicios administrativos	-0,7	0,94%
Administración pública y defensa, educación y atención de la salud humana	-0,6	0,28%
Suministro de electricidad gas, agua y gestión de desechos	-0,3	0,13%
Información y comunicaciones	-0,2	0,65%
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	0,0	0,33%
Actividades financieras y de seguros	0,0	0,15%
Actividades inmobiliarias	0,2	0,12%

Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia. DANE. Cálculos Fedesarrollo.

El ejercicio presentado anteriormente, también se realizó utilizando un indicador sobre la destrucción de empleo en cada uno de los sectores. El indicador se construyó como el número

¹⁰ Las cifras de desembolsos tienen como fecha de corte 27 de agosto de 2020. Para el cálculo se utilizó el PIB nominal sectorial de 2019.

de empleos destruidos en el segundo trimestre del año con respecto al trimestre anterior sobre el número total de ocupados en el sector. Con excepción de dos sectores, los desembolsos realizados por el FNG también han estado dirigidos a los sectores que más se vieron afectados en términos de empleo por la situación en el segundo trimestre del año. La razón por la cual los dos sectores más afectados en materia de empleo no son de los que más recursos han recibido puede estar relacionada con que se trata de sectores cuya reactivación tomará más tiempo (Tabla 8).

*Tabla 8. Desembolsos de créditos con garantías del FNG por sector y empleo
(Cifras actualizadas al 27/08/2020)*

Sector	Indicador Empleo*	FNG/PIB 2019
Actividades artísticas, entretenimiento, recreación y otras actividades de servicios	-52,1%	0,27%
Actividades inmobiliarias	-44,7%	0,12%
Construcción	-43,6%	0,88%
Industrias manufactureras	-42,8%	0,93%
Alojamiento y servicios de comida	-36,3%	0,71%
Información y comunicaciones	-33,2%	0,65%
Administración pública y defensa, educación y atención de la salud humana	-30,3%	0,28%
Comercio y reparación de vehículos	-24,8%	2,19%
Transporte y almacenamiento	-21,2%	0,73%
Actividades profesionales, científicas, técnicas y servicios administrativos	-17,6%	0,94%
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	-14,1%	0,33%
Actividades financieras y de seguros	-7,2%	0,15%
Explotación de minas y canteras	-7,1%	0,06%
Suministro de electricidad gas, agua y gestión de desechos	16,1%	0,13%

Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia. DANE. Cálculos Fedesarrollo.

iii. Líneas de crédito con redescuento

Otra de las medidas que tomó el Gobierno Nacional fue la utilización de los bancos de segundo piso para canalizar recursos a través de los establecimientos de crédito. Dentro de las entidades que participaron de esta modalidad están Bancóldex, Finagro y Findeter. En el caso particular de Bancóldex se crearon varias líneas de crédito para pequeñas y medianas empresas, así como para grandes empresas, y algunas líneas regionales. A través de Bancóldex, se dispusieron aproximadamente 1,76 billones de pesos, de los cuales se han utilizado 1,3 billones, lo que implica una tasa de utilización del 73,8%. De la misma manera, se dirigieron recursos a través de Findeter con tres líneas de crédito y por un monto total de 1,27 billones de pesos, de los cuales se han utilizado el 74,0%, es decir 1,03 billones de pesos. Finalmente, a través de Finagro se pusieron 50 mil millones a disposición de los productores agrícolas a través de créditos con subsidios a la tasa de interés, con una tasa de utilización del 100% (Tabla 9).

*Tabla 9. Líneas de crédito con redescuento
(Cifras actualizadas al 29/09/2020)*

Entidad	Cupo	Reservas y Desembolsos			Monto Disponible	Porcentaje Utilizado
		Operaciones	Monto	Empresas		
Bancoldex	\$1.758.831	36.765	\$1.299.423	36.151	\$459.408	73,9%
Finagro	\$50.000	30.205	\$50.000	29.688	\$0	100,0%
Findeter	\$1.269.753	375	\$1.033.195	303	\$236.558	81,4%
Total	\$3.078.584	\$67.345	\$2.382.618	\$66.142	\$695.966	77,4%

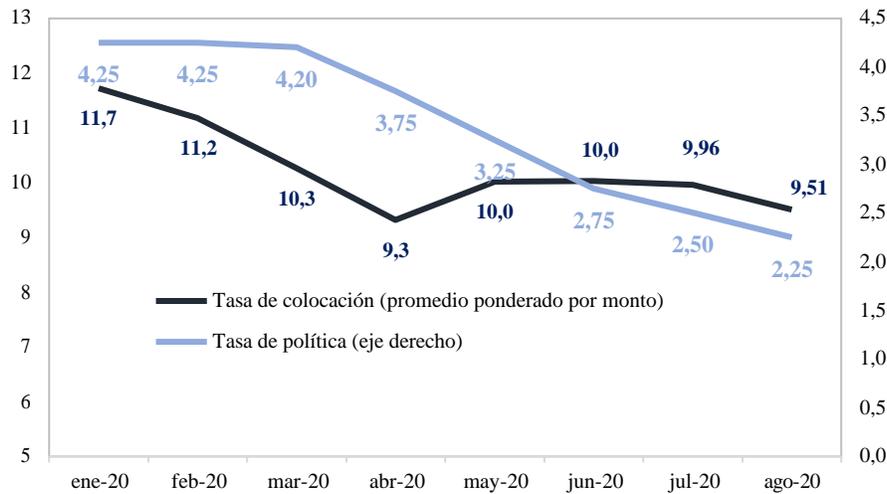
Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia. Cálculos Fedesarrollo.

6.4. Costo del crédito

Uno de los aspectos más importantes de la respuesta del sector bancario ha sido la disminución en las tasas de interés que ha tenido lugar en los últimos meses. Esto es particularmente destacable si se tiene en cuenta el contexto que está enfrentando la economía actualmente, con elevados niveles de riesgo e incertidumbre.

En el periodo comprendido entre febrero y agosto, la tasa de intervención del Banco de la República bajó 2,5 pps, pasando de 4,25% a 1,75%, mientras que la tasa de colocación pasó de 11,2% a 9,5% (Gráfico 24). Lo anterior muestra que existe una relación positiva entre la tasa de intervención y la tasa de colocación, lo cual está en línea con lo encontrado por Chavarro *et al.* (2015), quienes utilizando técnicas econométricas demuestran que existe una relación positiva de corto y largo plazo entre la tasa de política y las tasas de colocación. Adicionalmente, Chavarro *et al.* (2015) y Amaya (2016) encuentran que el tiempo que demora la transmisión total de los cambios en la tasa de intervención a las tasas de colocación oscila entre siete y ocho meses.

Gráfico 24. Tasa de intervención y tasa de colocación



Fuente: Banco de la República. Cálculos Fedesarrollo.

Así mismo, es importante tener en cuenta que existen algunos factores que determinan la velocidad de la transmisión como, por ejemplo, las condiciones macroeconómicas, el tipo de crédito y la presencia de tasas límites. En esta coyuntura las condiciones macroeconómicas son adversas, lo cual indicaría que la transmisión sería más lenta. En este contexto, ANIF (2020) encontró que la transmisión es más rápida a las tasas de los créditos comerciales, pues cerca del 80,0% de estos créditos están pactados a tasas variables, en contraste con los créditos a los hogares donde la mayoría están pactados a tasas fijas (85%).

En esta sección, con base en la metodología utilizada por Chavarro *et al.* (2015) se construyó un indicador de sensibilidad, que se define como el cambio acumulado en alguna tasa de mercado sobre el cambio acumulado en la tasa de política. Este indicador puede tomar valores positivos y negativos, donde los valores positivos indican que la tasa de mercado se mueve en la misma dirección que la tasa de política y los valores negativos que la tasa de mercado se mueve en la dirección opuesta. Adicionalmente, un valor de uno quiere decir que se transmitieron completamente los cambios en la tasa de política a las tasas de mercado.

Los resultados encontrados sugieren que se ha transmitido el 84% de la reducción en la tasa de política a la tasa de colocación del Banco de la República (Tabla 10). Los demás resultados están en línea con la literatura, pues muestran que la reducción parece ser más rápida en el caso de la tasa de los créditos comerciales preferenciales que en los de consumo. Las modalidades en las que la tasa de interés ha reaccionado en forma opuesta a la de la tasa de intervención son comercial tesorería, microcrédito y vivienda VIS. Esto puede estar explicado por la difícil situación que enfrenta estos segmentos en particular y los riesgos inherentes a su actividad. En línea con lo anterior también es importante destacar que, si bien la transmisión a créditos comerciales ordinarios y preferenciales es relativamente alta con

65% y 75% respectivamente, la transmisión a la tasa de consumo y tarjeta de crédito de los hogares se mantiene baja, con 25% y 24% respectivamente.

Tabla 10. Indicador de sensibilidad de la transmisión de la tasa de intervención

Fecha	feb-20 (a)	ago-20 (b)	Variación 2020 (b-a)	Transmisión 2020 (%) (b-a)/(VATP)
Tasa de intervención	4,25	2,25	-200	100
Tasas de interés interbancarias				
TIB	4,26	2,22	-203	102
IBR	4,13	2,02	-211	105
Tasas de interés de captación				
DTF	4,46	2,79	-167	84
Cuentas de ahorro	2,37	1,57	-80	40
Tasas de interés de colocación				
Comerciales				
Ordinario	9,83	8,50	-133	66
Preferencial	7,01	5,51	-151	75
Tesorería	7,13	8,82	169	-85
Microcrédito	36,92	38,03	111	-55
Hogares				
Consumo	15,63	15,13	-50	25
Tarjeta de crédito	25,89	25,41	-48	24
Hipotecaria	10,64	10,59	-5	2
VIS	11,64	11,66	3	-1
NO VIS	10,37	10,29	-8	4
Usura	28,59	27,44	-115	58
Tasa de colocación B.R.	11,18	9,51	-167	84

Fuente: Banco de la República. Cálculos Fedesarrollo.

6.5. Distribución de subsidios del Gobierno

El sector bancario ha jugado un rol fundamental en la distribución de los subsidios del Gobierno tanto a los hogares como a las empresas. En el caso particular de los subsidios a los hogares se destaca la importancia del rol que jugó el sector, pues contribuyó con información que le permitió al Gobierno focalizar de mejor manera los subsidios y llegar a los hogares que más lo necesitaban. Otro elemento importante corresponde al gran proceso de bancarización digital y presencial que tuvo lugar con la entrega de subsidios a la población.

Según cifras del Departamento de Planeación Nacional, en el primer ciclo de Ingreso Solidario las entidades bancarias entregaron subsidios a 1.763.521 beneficiarios, dentro de los cuales 498.434 se bancarizaron digitalmente en esta etapa. En el segundo ciclo se entregaron subsidios a 2.091.496 beneficiarios, y nuevamente se destaca que 327.975 fueron bancarizados de forma digital y presencial. En el tercer ciclo, el sector distribuyó recursos a 2.589.930 beneficiarios. En total al mes de septiembre, las entidades bancarias habían distribuido 2,8 billones de pesos a los hogares identificados con el programa de ingreso solidario del Gobierno Nacional.

En total, incluyendo los programas de transferencias monetarias regionales y los subsidios del Gobierno, los datos sugieren que cerca de 1,6 millones de adultos fueron bancarizados en el último semestre. Lo anterior tuvo un efecto significativo en las cifras de inclusión financiera pues, de acuerdo con Asobancaria, las cifras a junio de este año mostraban que el indicador de acceso al sistema financiero se ubicaba en 85,9%, lo que significó un crecimiento de 4 pps respecto del valor registrado en diciembre de 2019 y superando la meta que había fijado el sector y el Gobierno Nacional para 2022 de 85,0%.

Por otra parte, el sector bancario también ha jugado un rol esencial en la entrega de subsidios para la nómina a las empresas. Especialmente a través de la distribución de los recursos dispuestos por el gobierno nacional a través del Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF) y el Programa de Apoyo al Pago de Prima de Servicios (PAP). En este caso, el papel de los bancos consiste en revisar las solicitudes de las empresas, verificar que los solicitantes cumplan con las condiciones requeridas por el Gobierno y entregar los recursos. Las cifras del PAEF con corte a julio muestran que estos subsidios le han llegado a más de 131 mil empleadores, con lo que se han beneficiado cerca de 3,3 millones de trabajadores. Por otra parte, las cifras consolidadas del PAP muestran que las entidades de crédito distribuyeron más de 189 mil millones de pesos a las empresas que solicitaron este tipo de apoyo, con lo cual se beneficiaron 85.063 empleadores y 860.246 empleados.

6.6. Digitalización

El sector bancario ha transformado sus servicios, permitido que los usuarios hagan sus transacciones a través de medios digitales, lo cual es de suma importancia teniendo en cuenta la coyuntura actual. Sin embargo, también es importante destacar que, al ser declarado servicio esencial, las oficinas de los bancos permanecieron abiertas.

Las cifras de la Superintendencia Financiera muestran un fuerte incremento en el uso de los canales digitales (banca móvil e internet) en línea con el confinamiento, en comparación con los datos de operaciones digitales del año anterior. La participación en el número total de

transacciones en banca móvil pasó de ser 6,5% en el 2019 a 20,0% en el periodo comprendido entre abril y julio de 2020, y el de banca por internet también pasó de 14,6% en 2019 a 19,0% en el periodo definido anteriormente en 2020. También es destacable el incremento en el uso de los corresponsales bancarios, consistente con el papel que jugaron en la distribución de subsidios del Gobierno en las zonas rurales (Tabla 11). Así mismo, las entidades financieras mantuvieron sus oficinas abiertas, operando con todas las medidas sanitarias ordenadas por el Gobierno Nacional, lo que les permitió a los clientes asistir a realizar sus operaciones en caso de necesitarlo.

En términos generales, las entidades bancarias permitieron que los clientes dispusieran de sus recursos por medio tanto de canales digitales como presenciales y han mantenido funcionando adecuadamente el sistema de pagos de la economía colombiana.

Tabla 11. Participación de operaciones monetarias por canal

Canal	2019	2020
Banca móvil	6,5%	20,0%
Banca por internet	14,6%	19,0%
Cajeros automáticos	23,6%	19,0%
Corresponsales bancarios	11,8%	17,0%
Datáfonos	21,3%	14,9%
Oficinas	14,4%	10,0%
Otros	7,8%	0,1%

Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia. Cálculos Fedesarrollo.

6.7. Respuesta particular de algunos bancos

En muchos casos, las entidades bancarias no solamente ayudaron a sus clientes con lo que estaba estipulado en las medidas del Gobierno, sino que además tomaron medidas adicionales con el fin de aliviar el flujo de caja de sus deudores, así como de permitirles a los clientes hacer uso de sus recursos en el momento en el que los necesitaran.

Entre algunas de las medidas se destacan las siguientes que buscaban aliviar el flujo de caja de los hogares: pago inferior a la cuota mínima en la cuota de la tarjeta de crédito, ampliación del pago total de la deuda de la tarjeta de crédito, mantenimiento del beneficio de cuentas de nómina por seis meses para las personas que quedaran sin empleo, subsidios para cubrir parcialmente el pago de las cuotas de créditos de entre el 20% y el 25% en algunos casos y condonación de los intereses de mora. Por otra parte, algunas de las medidas que buscaban ayudarle a los usuarios del sector a realizar sus operaciones por medio de los canales digitales se destacan: el incremento en el monto máximo de las transacciones digitales, la eliminación

del costo de las transacciones digitales incluyendo transferencias a otras entidades bancarias y la ampliación del tope máximo de pagos con tarjeta sin contacto.

En conclusión, la respuesta del sector bancario a la crisis ha sido integral, oportuna y prudente. Los bancos asumieron la tarea de brindarle alivios al flujo de caja de los deudores, además de que otorgaron créditos a algunos de los sectores más golpeados por la crisis. Por otra parte, facilitaron la distribución de los subsidios del gobierno nacional, tanto a los hogares como a las empresas. Así mismo y a pesar de los excesivos riesgos latentes, los bancos han reducido el costo del crédito. Lo que es destacable es que lo anterior se ha logrado sin que hayan incurrido en riesgos excesivos que pongan en peligro la sostenibilidad del sector, aunque sí han disminuido su rentabilidad como consecuencia del incremento en las provisiones para mantener niveles adecuados de solvencia.

Una señal adicional que muestra que la respuesta del sector ha sido la adecuada es que la Superintendencia Financiera, si bien ha recibido más quejas sobre el sector, reporta que el número de quejas recibidas es muy bajo si se compara con el número de deudores que se vieron beneficiados con alivios financieros (0,4%) o con el número de empresas que solicitaron créditos con garantías (0,02%).

7. Riesgos del sector

En el contexto económico actual, resulta pertinente evaluar y monitorear los posibles riesgos que enfrenta el sistema financiero frente a la crisis que atraviesa la economía colombiana como resultado del Covid-19. En línea con esto, se realizó un ejercicio de sensibilidad o prueba de estrés sobre los establecimientos de crédito, con el fin de determinar el grado de vulnerabilidad del sistema financiero frente al escenario macroeconómico adverso, pero probable, que supone la pandemia. La naturaleza del choque actual hace que las variables directamente afectadas sean las macroeconómicas, por lo cual se parte de éstas para determinar el impacto agregado sobre el sistema financiero frente al deterioro en algunos de los indicadores que tienen una relación con el desempeño de las principales variables del sistema financiero. En este contexto, las pruebas presentadas en el documento son únicamente un ejercicio de estrés macroeconómico, que no considera deterioros potenciales sobre otras variables del sector financiero, ni las restricciones en la dinámica del crédito del lado de la oferta y la demanda. Por esta razón, no deben interpretarse como un pronóstico sobre el comportamiento futuro de los indicadores financieros, sino como una cota superior sobre el deterioro que se puede presentar en las cifras financieras ante un escenario macroeconómico adverso.

Estos ejercicios se realizan sobre de algunos de los indicadores financieros que pueden verse más expuestos al cambio en el entorno macroeconómico en el país. Particularmente, se evalúa el efecto de este choque sobre las siguientes variables financieras: 1. Cartera real por modalidades; 2. Indicadores de calidad de la cartera por mora y por riesgo de todas las modalidades; 3. Solvencia de los establecimientos de crédito; y 4. Liquidez del sistema financiero. Adicionalmente, este ejercicio de estrés evalúa el impacto del deterioro en el crecimiento económico, la inflación, la base monetaria y la depreciación nominal. Para esto se plantean dos escenarios alternativos sobre los indicadores macroeconómicos. El escenario pesimista corresponde al escenario inferior de Fedesarrollo, mientras que el escenario estresado se construye con base en la Encuesta de Opinión Financiera realizada por Fedesarrollo, de la cual se seleccionan las proyecciones más pesimistas estimadas por los analistas encuestados. Adicional a esto, las estimaciones tienen en cuenta los desembolsos que efectivamente se realizaron hasta el 9 de septiembre de 2020 del Fondo Nacional de Garantías. Los principales supuestos de cada escenario se presentan en la Tabla 12.

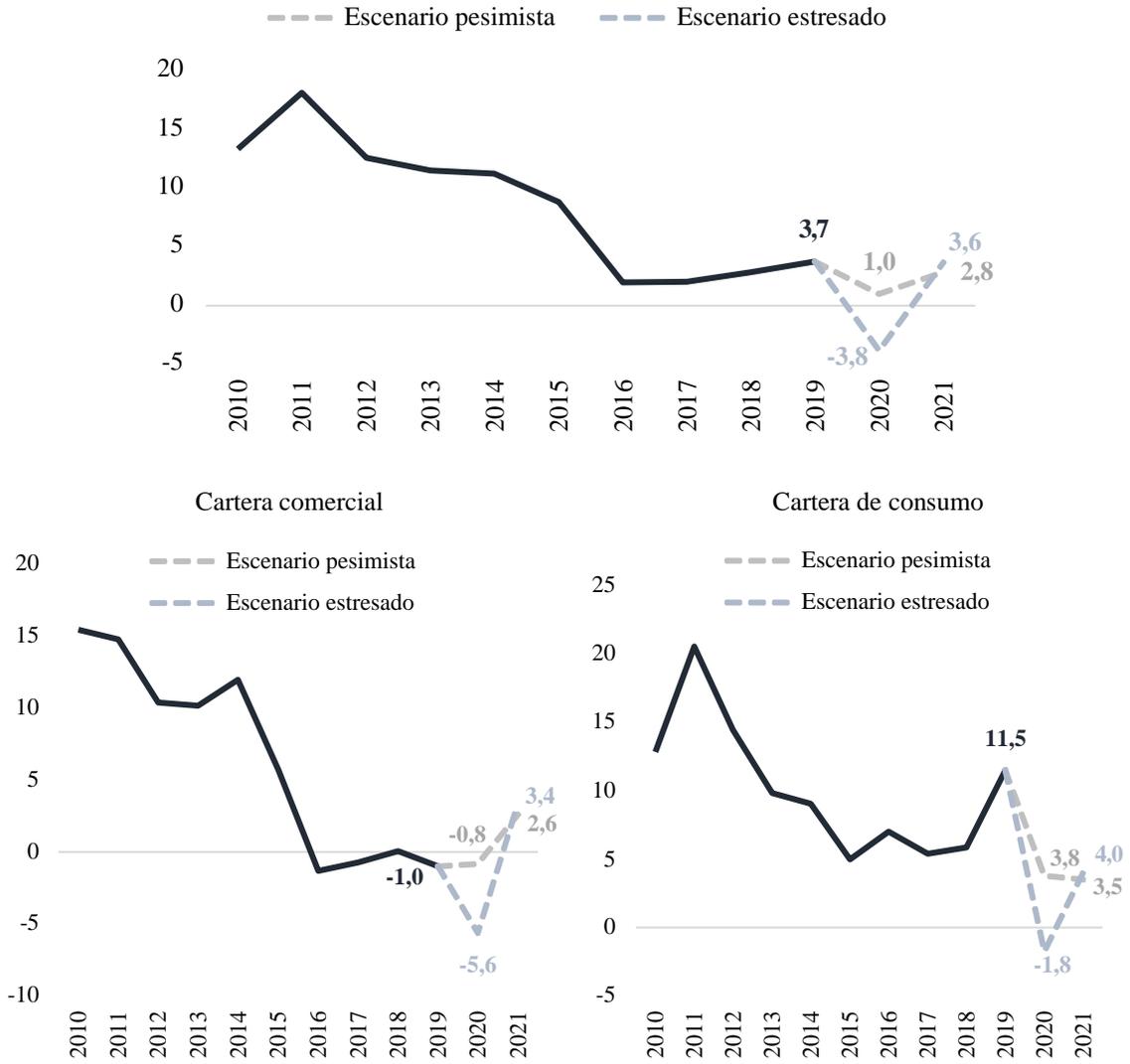
Tabla 12. Supuestos macroeconómicos para cada escenario

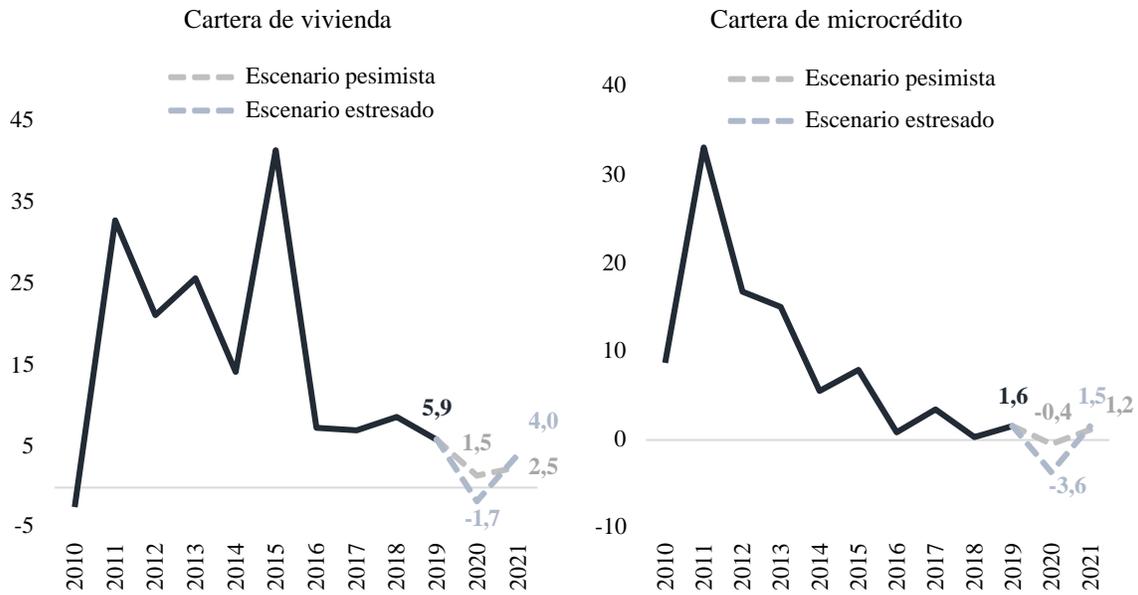
(Variación anual, %)	2019	Supuestos			
		2020		2021	
		Límite Inferior	Estresado	Límite inferior	Estresado
Producto Interno Bruto	3,3	-7,9	-12,0	4,4	4,0
Base Monetaria	12,3	10,9	10,9	2,5	2,5
Índice de Precios al Consumidor	3,8	1,9	1,3	3,0	2,9
Tasa de Cambio	3.282	3.756	3.950	3.704	3.750

Fuente: Encuesta de Opinión Financiera y escenarios oficiales de Fedesarrollo.

Para el ejercicio se realizan estimaciones econométricas y estadísticas que relacionan las variables macroeconómicas y las financieras a través de regresiones. Luego de comprobar la significancia estadística de los indicadores, es posible proyectar el comportamiento de los indicadores financieros y cuantificar el choque sobre cada modalidad de cartera de crédito, así como de la cartera total. Los resultados muestran que la cartera total experimentaría un crecimiento entre el 1,0% en el escenario pesimista y el -3,8% en el escenario estresado. En este año, los desembolsos del Fondo Nacional de Garantías apoyarían el crecimiento de la cartera, especialmente en la modalidad comercial y de microcrédito (Gráfico 25).

Gráfico 25. Crecimiento de la cartera total y por tipo de cartera
(Variación anual, %)

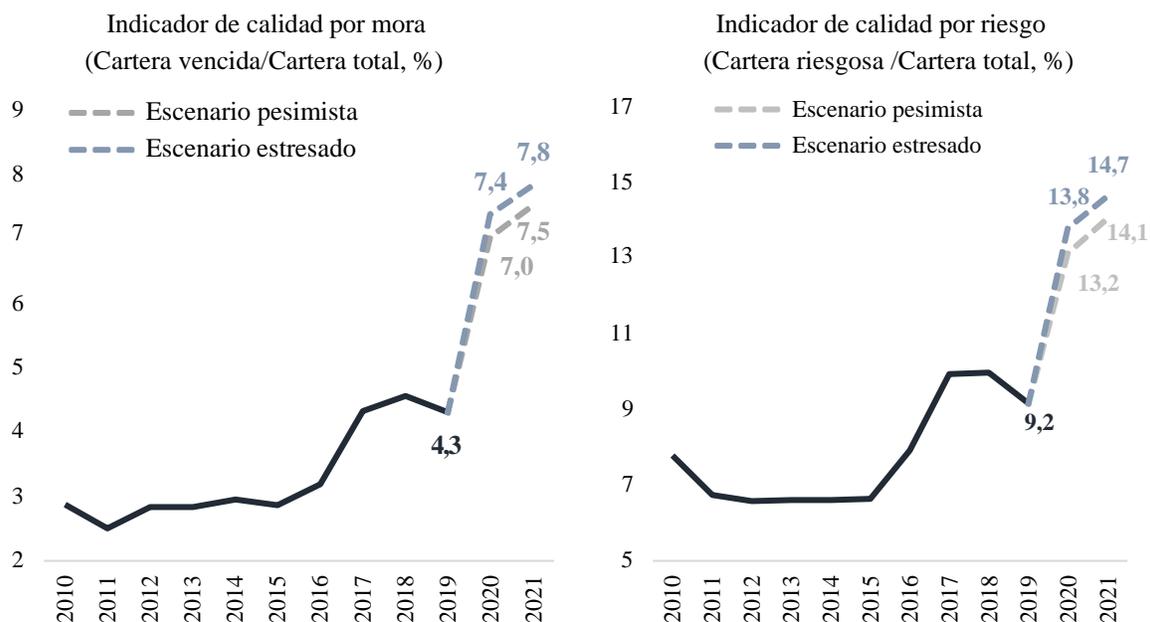




Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia. Cálculos Fedesarrollo

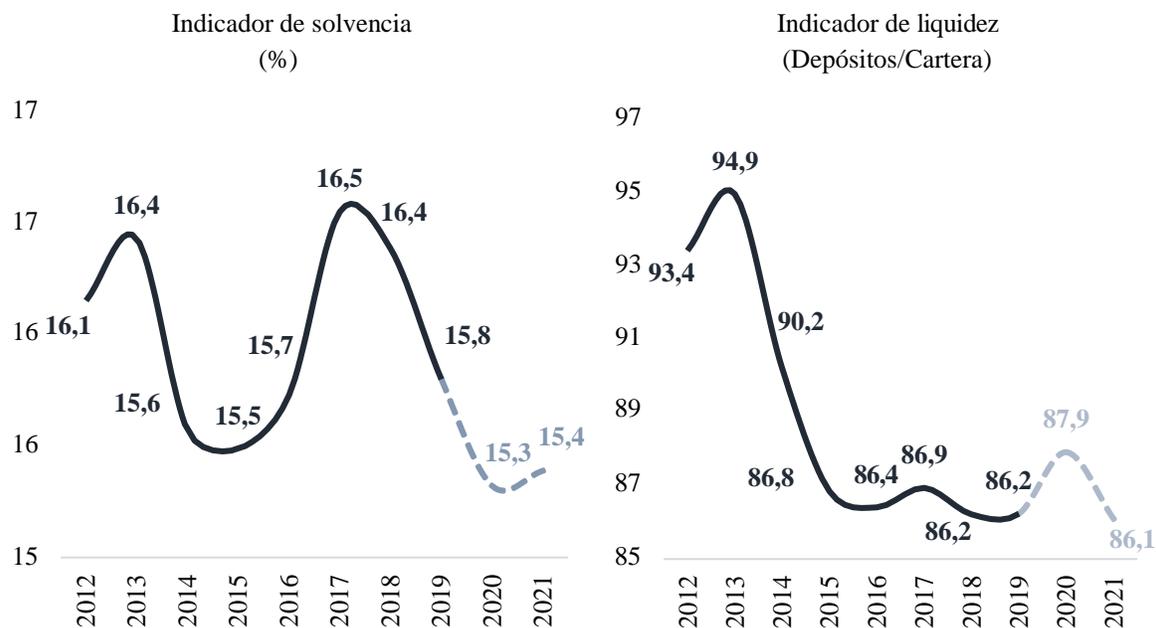
Por su parte, los indicadores de calidad de la cartera total por mora y riesgo presentarían incrementos importantes en 2020, como resultado principalmente del incremento esperado en la cartera vencida y riesgosa en este año (Gráfico 26). Para 2021, los indicadores de calidad no retornarían a sus niveles previos a la crisis, pero su incremento sería más reducido que en 2020. Por otro lado, la solvencia del sistema financiero experimentaría un ligero deterioro en 2020 mientras que la liquidez del sistema aumentaría como resultado del crecimiento acelerado que han evidenciado los depósitos (cuentas de ahorro, cuentas corrientes, CDTs) durante lo corrido del año, dada la elevada percepción de riesgo en la economía (Gráfico 27). En el caso del indicador de solvencia, incluso en el escenario estresado, este se seguiría ubicando por encima del nivel mínimo por regulación (9%). Para 2021, el indicador de solvencia se recuperaría de su caída en 2020, mientras que la liquidez tendría presiones a la baja que son el resultado de la disminución en los depósitos del sistema por cuenta del aumento en la inversión esperada en 2021.

Gráfico 26. Indicador de calidad de cartera total



Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia. Cálculos Fedesarrollo.

Gráfico 27. Indicadores de solvencia y liquidez del sistema financiero



Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia. Cálculos Fedesarrollo

Se observa entonces que existen riesgos derivados de unas condiciones macroeconómicas adversas, que impactarían el crecimiento de la cartera en 2020 y 2021, sus niveles de calidad y en menor medida su indicador de solvencia. Si bien en estas simulaciones los resultados no resultan comprometedores para la estabilidad del sistema financiero, son indicativos del

fuerte impacto negativo que recibe el sector y los riesgos que debe mitigar ante la actual coyuntura.

8. Comparación internacional

A nivel global, los bancos llegaron a esta crisis con mayores niveles de capital y de mayor calidad, como consecuencia de la regulación que surgió después de la crisis financiera de 2008. Lo mismo ha sucedido en el caso colombiano, como se pudo evidenciar en la sección de solidez del sistema financiero. Otro elemento muy importante es que, en esta coyuntura particular, el sector bancario está siendo parte de la solución y no del problema, lo cual se puede evidenciar en las cifras sobre el crecimiento de la cartera a nivel global pues, al contrario de la crisis de 2008, los bancos han seguido distribuyendo liquidez a las empresas y los hogares. Por último, es importante tener en cuenta los riesgos que enfrenta el sector; si bien es cierto que es necesario apoyar a la economía para mitigar el choque, es fundamental hacerlo prudentemente pues es necesario que el sistema esté sólido para ser el motor de la recuperación económica.

Un ejercicio realizado por Borio *et al.* (2020) muestra que, aún en el caso en el que choque al sistema financiero a nivel global fuera de la misma magnitud que el choque de la gran crisis financiera, los bancos serían resilientes y, si bien sufrirían una disminución en los niveles del capital, terminarían con un nivel superior al de los mínimos regulatorios requeridos. Lo anterior también se replica para el sector bancario en Colombia, según lo muestran las cifras obtenidas en el ejercicio de estrés de la sección anterior.

Alrededor del mundo las medidas tomadas por las autoridades estuvieron enfocadas en garantizar liquidez a los hogares y las empresas, razón por la cual, en la gran mayoría de los países, se destacan acciones contundentes del banco central y del regulador financiero. Principalmente, las medidas tomadas se han concentrado en permitir que las entidades financieras puedan seguir distribuyendo recursos a la economía. En este contexto, la respuesta de los bancos pasó principalmente por aliviar el flujo de caja a los hogares, entregar nuevos créditos, distribuir los subsidios del gobierno y garantizar el funcionamiento de los canales físicos y digitales para que la población pudiera llevar a cabo sus operaciones financieras.

En términos generales la respuesta en los países analizados ha sido muy homogénea, aunque el caso colombiano se destaca por ser uno de los países en el que más rápido se tomaron diferentes medidas, con la única excepción de los créditos con garantías estatales, y también por ser en el que más beneficios se entregaron, si se compara con los países de la región. La Tabla 13 muestra un resumen de las medidas tomadas por diferentes países. El número que

aparece en cada una de las celdas hace referencia al número de días que se tardó cada país en adoptar cada una de las medidas con respecto a la fecha en la que el país alcanzó los 100 casos de Covid-19. En la siguiente sección se explicarán con un mayor nivel de detalle algunas de las medidas tomadas por estos países.

*Tabla 13. Medidas relacionadas con el sector financiero
Días que se demoraron en tomar las medidas desde el caso 100*

Medidas de Política		Estados Unidos	Unión Europea					Inglaterra	Brasil	Peru	Chile	México	Colombia
			Francia	España	Italia	Alemania							
Fecha alcanzaron los 100 casos de COVID-190		4/03/20	29/02/20	2/03/20	23/02/20	1/03/20	2/03/20	13/03/20	17/03/20	15/03/20	18/03/20	18/03/20	
Banco Central	Reducción en la tasa de interés de política monetaria	0					9	0	2	16	2	9	
	Programa de compras de activos (incluyendo sector privado)	11	12	10	18	11	15		94	137	2	5	
	Compra de deuda pública	0	12	10	18	11	17		30	4	2	5	
	Operaciones de financiación a largo plazo para el sector bancario	14	12	10	18	11	9	13	72	25	34	51	
	Prestamos a estados/departamentos y a municipios	54						10					
	Prestamos directos al sector real	33					21	6	13	4			
	Modificación de las condiciones de los REPOS	11	117	115	123	116	24	7	105	0	2	0	
Regulación	Modificación de condiciones de líneas SWAP	11	15	13	21	14	13	6	0	3	1	0	
	Flexibilización en los plazos de entrega de reportes de información	15	31	29	37	30	66	34	83		47		
	Flexibilización en la clasificación de la calidad de la cartera	28	20	18	26	19	56		18	25	40	0	
	Reducción en requerimientos de capital por riesgo de mercado	34	47	45	53	46	28	48	9	10	22	27	
	Permitir utilizar amortiguadores de capital y liquidez	11	12	10	18	11	9	0	115	8	28	0	
	Alivios en la composición de capital	11	12	10	18	11	52	0	115	8	22		
	Aplazar distribución de pago de dividendos y recompra de acciones en el sector financiero	23	27	25	33	26	9	24		53	29	0	
Gobierno	Garantías para crédito a independientes, pequeñas y medianas empresas	30	12	22	45	12	9	89	20	44		28	
	Garantías para crédito a grandes empresas		19	22	45	12	32					117	
	Periodos de gracia a los deudores	30	15	15	7	14	18	0	51	4	7	0	
	Subsidios directos a las empresas		24		22	94	18		47	16	19	31	
	Transferencias monetarias a los hogares	23	25	15	22	12	63	5	33	4	19	17	

Fuente: Información tomada de cada una de las autoridades de cada uno de los países.

En este contexto, el objetivo de esta sección es revisar algunas de las respuestas de las autoridades a nivel global, así como del sector bancario en diferentes países para poner en perspectiva la respuesta del sector bancario colombiano. En primer lugar, se enunciarán las medidas tomadas en algunas economías avanzadas como Estados Unidos, Inglaterra y algunos países de la Unión Europea y después se presentarán las medidas tomadas por algunos países de la región, así como algunas cifras de la situación en la que llegaba el sector bancario a la crisis y de su respuesta particular.

En términos generales sobresale que en las economías avanzadas la respuesta fue un poco más lenta que en América Latina, lo cual está explicado principalmente por el hecho de que la crisis llegó primero a estos países. Así mismo, en gran parte de los países analizados se destaca la fuerte inyección de liquidez a la economía por parte del banco central, así como los programas de alivios financieros y de créditos con garantías.

8.1. Unión Europea

En sus inicios, la crisis sanitaria afectó fuertemente a algunos países de la Unión Europea, particularmente a Francia, Italia y España, quienes presentaron un rápido y fuerte incremento

de los casos de Covid-19, así como de las muertes provocadas por esta enfermedad en el mes de marzo. Con el fin de mitigar los efectos de la pandemia y del confinamiento sobre la economía, el Banco Central Europeo (BCE) implementó una serie de medidas que tenían como objetivo principal garantizar el flujo de recursos a la economía.

Entre algunas de las medidas más destacadas se encuentra el incremento en el programa de compra de títulos de deuda pública y privada por un valor aproximado de 1.470 mil millones de euros, la ampliación del programa de financiamiento de largo plazo para las instituciones bancarias (LTRO, PLTRO, TLTRO) así como la reducción en la tasa de interés de estas operaciones, el aumento en la tolerancia por riesgo del BCE al recibir colaterales que anteriormente no cumplían los estándares requeridos y la reducción en el recorte de la valoración de estos. Adicionalmente, para asegurar la liquidez en dólares se incrementó la frecuencia con la cual se realizaban las operaciones *swaps* con la Reserva Federal (FED). Vale la pena resaltar que el BCE no tenía espacio adicional para reducir la tasa de interés de política, razón por la cual tuvo que ser más agresivo con las otras herramientas.

Por su parte, el regulador permitió que los bancos utilizaran los colchones contracíclicos, así como también redujo los requerimientos en la composición del capital Tier1, lo cual ayudó a mejorar sus indicadores de solvencia. Adicionalmente, el BCE hizo la recomendación a todos los establecimientos de crédito de aplazar la distribución de utilidades y la recompra de acciones en el 2020. A nivel de supervisión, se relajaron las condiciones bajo las cuales se calificaban a los deudores, teniendo en cuenta los periodos de gracia y los créditos con garantías, y por último realizaron un seguimiento frecuente a las cifras de este tipo de programas.

A nivel de país, se destaca el caso de Francia, en el que el gobierno nacional entregó créditos con garantías de hasta del 90% para empresas pequeñas y medianas, y del 80% para las empresas grandes. Así mismo, el gobierno nacional entregó subsidios tanto a los hogares como a las empresas, a estos últimos en particular para que atendieran sus obligaciones laborales. En el caso del sector bancario en Francia, se destaca que por iniciativa de los miembros de la asociación bancaria y no por orden del gobierno, los establecimientos de crédito entregaron periodos de gracia de hasta seis meses a los deudores cuyos ingresos habían sido fuertemente afectados por la crisis. De la misma forma, los bancos fueron los responsables de realizar todo el proceso de entrega de créditos con los recursos dispuestos por el gobierno francés a través del BPI France.

En España, el gobierno nacional también utilizó el mecanismo de las garantías estatales, en este caso particular del 80% para las empresas pequeñas y medianas, y del 70% para las empresas grandes. Además, con el fin de aliviar el flujo de caja de los deudores del sistema

financiero, el gobierno español declaró un periodo de moratoria de seis meses para los hogares y empresas fuertemente golpeados por la crisis. El sector bancario español reaccionó rápidamente, entregando periodos de gracia por hasta doce meses en el caso de los créditos de consumo y de seis meses en las otras modalidades. Así mismo, cooperó con el gobierno español para la entrega de créditos con garantías estatales y puso a disposición del sector empresarial algunas líneas nuevas de crédito con condiciones preferenciales para las empresas más afectadas por la crisis. Por otra parte, el sector bancario español decidió eliminar las comisiones por retiros de efectivos en cajeros de una entidad diferente y amplió los montos máximos para las transferencias digitales.

Así como en el caso de España y Francia, el gobierno italiano también lanzó un programa de periodos de gracia por hasta 18 meses sobre las hipotecas residenciales y hasta septiembre de 2020 para los créditos de las otras modalidades. Adicionalmente, el gobierno italiano lanzó un programa de garantías estatales, el cual llevó a cabo con la capitalización del Fondo Central de Garantía italiano, que entregaba créditos con garantías de hasta del 90% para pequeñas y medianas empresas y del 70% u 80% para empresas grandes. El sector bancario italiano entregó periodos de gracia a la población, y se comprometió con la entrega de créditos a pequeñas, medianas y grandes empresas con el programa de garantías.

8.2. Inglaterra

Al igual que el BCE, el Banco de Inglaterra (BoE) también tomó un gran número de medidas con el fin de asegurar el flujo de recursos a la economía, especialmente a las empresas que se habían visto más afectada por la crisis. Una de las primeras medidas del BoE fue la reducción de la tasa de política monetaria, ubicándola en 0,1%, y la ampliación de su programa de compra de activos por un valor de 645 mil millones de libras esterlinas. Adicionalmente, el banco central inglés lanzó un programa de financiación de largo plazo para las entidades bancarias, con condiciones especialmente favorables para los bancos que entregaran recursos a pequeñas y medianas empresas. Así mismo, el banco central y el gobierno ofrecieron unas líneas de crédito particulares para las empresas más afectadas por la crisis por medio del programa denominado “*Covid Corporate Financing Facility*”.

En forma similar a las mencionadas anteriormente en el caso de la Unión Europea, la autoridad financiera inglesa tomó algunas medidas que buscaban aliviar el flujo de caja a los deudores y facilitarles la tarea a las entidades de crédito. Entre las medidas más importantes se encuentran la fijación de los periodos de gracia para los deudores manteniéndoles la calificación de crédito anterior a la crisis, la autorización de un sobregiro por 500 libras para los usuarios del sistema financiero con cuentas corrientes, el aplazamiento del ejercicio de

estrés del 2020, y la ampliación de los plazos para la entrega de los reportes de información por parte de los bancos.

El gobierno inglés diseñó varios mecanismos para entregar crédito a las compañías más afectadas por crisis. En primer lugar, está el *Covid Corporate Financing Facility* mencionado anteriormente, y en segundo lugar está la línea de crédito llamada *Coronavirus Business Interruption Loan Scheme*, que estaba diseñada para la entrega de créditos a las pequeñas y medianas empresas y que posteriormente se amplió para las empresas grandes. El sector bancario jugó un papel clave en las medidas tomadas por el gobierno, pues canalizó los recursos de créditos con garantías, entregó periodos de gracia a los deudores y adicionalmente permitió que las personas con cuentas corrientes pudieran hacer el sobregiro que anunció la autoridad financiera.

8.3. Estados Unidos

La respuesta de política de Estados Unidos frente a la crisis del Covid-19 fue bastante contundente. De hecho, los bancos, los reguladores y la FED implementaron un gran paquete de medidas con el fin de inyectarle liquidez a la economía. Una de las medidas principales fue el incremento en la compra de activos que venía realizando la FED desde el 2008 (al 26 de agosto la FED había comprado activos por un valor de 6,99 billones de dólares). En primera instancia la FED compró títulos del Tesoro, lo cual incrementó el espacio fiscal del gobierno, así como títulos respaldados por hipotecas para agentes privados. Este programa también incluyó la compra de títulos corporativos con condiciones favorables para aquellas compañías que utilizaran los recursos para pagar la nómina y pagar sus obligaciones con los acreedores.

Adicionalmente, una estrategia importante de la FED ha sido la entrega de préstamos directos al público, a pequeñas y medianas empresas, a los mercados financieros y a gobiernos estatales y municipales. Entre los préstamos a las Pymes se destacan el *Main Street Lending Program* y el *Paycheck Protection Program (PPP)*, este último para el pago de la nómina de sus empleados. Adicionalmente, a través del *Primary Dealer Credit Facility (PDCF)* la FED ha inyectado cuantiosos recursos al sistema financiero (\$2.9 billones desde que inició la crisis) lo que ha permitido que el sistema haya seguido creciendo en medio de una fuerte contracción de la economía (-32.9% en el segundo trimestre del año) y que haya podido facilitar la disponibilidad de crédito para empresas y hogares.

Además de los préstamos, la FED ha asegurado canales de liquidez y ha creado incentivos para el buen funcionamiento del mercado financiero. En marzo anunció que mantendría la tasa de interés de fondos federales en un rango de 0 y 0.25 en el futuro cercano.

Adicionalmente, se flexibilizaron los requisitos de capital, permitiendo que los prestamistas tengan acceso a fondos adicionales para hacer préstamos, condicionado a la aprobación de del regulador bancario¹¹. En esa misma línea, la FED exigió a los bancos grandes suspender las recompras de acciones y la distribución de dividendos. Las dos medidas mencionadas anteriormente buscaban que los bancos tuvieron mayores recursos disponibles para prestarle a los hogares y empresas.

Más que adoptar medidas obligatorias, las agencias regulatorias han optado por hacer recomendaciones y peticiones a entidades bancarias en cuanto a una tener una mayor flexibilidad con respecto a deudores particularmente golpeados por la crisis y han extendido los plazos que tenían los establecimientos de créditos para entregar los reportes de información habituales. En este contexto, cada banco ha adoptado estrategias distintas pero la contribución que todos comparten es haber canalizado los préstamos a las Pymes bajo el programa PPP.

Dentro de las medidas adoptadas de forma voluntaria por los bancos están: exenciones de tarifas, cambio de fechas de vencimiento, extensión de las líneas de crédito, aplazamiento de pagos con y sin cargos.

8.4. América Latina

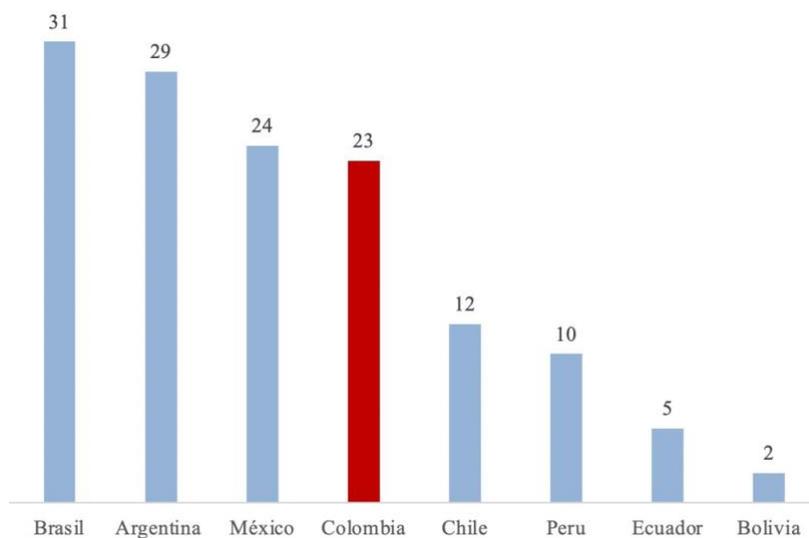
En América Latina la crisis llegó un poco más tarde que en los países de la Unión Europea, lo cual les dio tiempo a las autoridades de los diferentes países de la región para tomar las decisiones de forma mucho más oportuna. En este punto es importante tener en cuenta que el enfoque de la respuesta difiere entre países, lo cual está explicado en gran parte por el espacio fiscal que estos tenían para responder a la coyuntura actual. El caso colombiano resalta particularmente por la rapidez con la cual las autoridades tomaron las medidas, especialmente en lo relacionado con inyección de liquidez al sistema financiero y alivio de flujo de caja a los hogares y empresas. Sin embargo, el gobierno nacional sí parece haber tardado más que los otros países en otorgar créditos garantizados.

En el caso colombiano también se destaca el número de medidas que han tomado tanto las autoridades como el sector bancario en respuesta a la crisis, lo que muestra que la ésta ha sido muy activa. De hecho, las cifras recopiladas por el Banco Mundial sobre las medidas relacionadas con el sector bancario muestran que en Colombia se tomaron 23 medidas directamente relacionadas con el sector, valor que se ubica por encima de países como Chile,

¹¹ Desde el punto de vista de cooperación internacional, la FED reactivó y creó nuevas líneas *Swap*, y estableció un acuerdo temporal de recompra para las autoridades monetarias extranjeras e internacionales a través del *REPO FIMA Facility*.

Perú y Ecuador. Es importante tener en cuenta que esta medida no tiene en cuenta ni la magnitud, ni la importancia de las medidas, y solamente ilustra el número de disposiciones relacionadas con el sector o del sector en respuesta a la crisis (Gráfico 28).

Gráfico 28. Número de medidas tomadas directamente relacionadas con el sector bancario



Fuente: Banco Mundial. Cálculos Fedesarrollo.

En términos generales, el sector bancario latinoamericano llegó muy bien preparado a la crisis, lo cual ha sido fruto del gran esfuerzo de las medidas prudentiales de las autoridades y de las entidades bancarias. Las cifras del indicador de solvencia homologado realizado por la Federación de Bancos Latinoamericanos (Felaban) para diferentes países de la región muestran lo mencionado anteriormente (Tabla 14. Indicador de solvencia homologado). Así mismo, el último informe de Felaban (2020) muestra un incremento generalizado en las provisiones en la región, lo cual se va a ver reflejado en una reducción en las utilidades del sector y son una muestra de que en el sector prima la solvencia sobre la rentabilidad.

Tabla 14. Indicador de solvencia homologado

País	mar-20
Argentina	21,9
Bolivia	12,5
Brasil	15,6
Colombia	14,0
Ecuador	13,3
El Salvador	14,3
Guatemala	15,3
Honduras	13,5

México	15,8
Nicaragua	24,9
Panamá	16,5
Paraguay	19,9
Perú	14,3
Uruguay	15,8

Fuente: Felaban. Cálculos Fedesarrollo.

A continuación, se presenta un resumen de algunas de las medidas tomadas por las autoridades en algunos países de la región, así como la respuesta del sector bancario en cada uno de ellos. Posteriormente se muestran algunas cifras que ayudan a poner en términos relativos la respuesta del sector bancario en Colombia.

i. Perú

Perú fue el país de América Latina que llegó con mayor espacio fiscal para mitigar los efectos de la crisis generada por el Covid-19. Lo anterior se ve reflejado en que ha destinado casi el 12,0% del PIB para enfrentar la crisis económica. Este valor lo ubica como el país con mayor gasto relativo a su PIB en la región y lo deja entre los países con mayor gasto relativo en el mundo. Teniendo en cuenta lo anterior, el eje principal de la respuesta peruana ha sido de carácter fiscal. Sin embargo, se destacan algunas medidas relativas a la inyección de liquidez a la economía a través del sistema financiero.

En general, Perú ha entregado subsidios a Pymes en riesgo (con programas especiales para Pymes en el sector turístico), a trabajadores en suspensión de trabajo, a empleados temporales, a familias rurales en riesgo, a familias urbanas en riesgo, a trabajadores diagnosticados con Covid-19 que no pueden trabajar durante su enfermedad, y a Pymes para la cobertura de nóminas y pagos a proveedores. Estos bonos tienen presupuestos fijos y representan la mayor estrategia que ha implementado el Perú para mitigar la crisis.

Al igual que en otros países, el Banco Central de Reserva del Perú redujo la tasa de interés a 0.25%. Adicionalmente, empezó a hacer subastas de repos de cartera con garantías del Gobierno y aumentó el valor de las operaciones forward de divisas que requieren requisitos de reserva adicionales, así como los límites de dichas operaciones. Así mismo, se flexibilizaron los requerimientos de encaje en moneda nacional y moneda extranjera.

Una de las medidas más importantes ha sido la entrega de créditos con garantías estatales. Este programa fue denominado Reactiva Perú, y tiene como objetivo asegurar las cadenas de pagos al garantizar préstamos a las micro, pequeñas, medianas y grandes empresas. Las garantías llegan a 60.000 millones de soles, lo cual sería equivalente al 8% del PIB.

Por el lado de regulación, el gobierno peruano ha creado condiciones e incentivos para fomentar la distribución de préstamos y proveerle alivio al sector real. Se aplazaron los plazos para reportes, y también se flexibilizaron las condiciones para la calificación de la cartera. Adicionalmente, con el fin de aliviar el flujo de caja de los deudores, el regulador permitió que las entidades de crédito realizaran modificaciones a las condiciones de los créditos sin registrar una refinanciación. En términos generales, el sector bancario peruano ha jugado un papel crucial en la dispersión de los subsidios, ha permitido que los deudores más afectados por la crisis modifiquen las condiciones de sus obligaciones financieras y por último ha desembolsado créditos con garantías estatales.

ii. Chile

Chile se destaca como uno de los países con mayor espacio fiscal para afrontar la crisis y destinó casi 7,0% del PIB en un paquete económico. Las medidas que han tomado los reguladores, el banco central y el gobierno se pueden clasificar dentro de las categorías de implementación de compra de activos, medidas para suministrar liquidez, cooperación internacional, e implementación de cambios regulatorios.

En particular, el Banco Central de Chile lanzó un programa de compra de activos por un valor de 8.000 millones de dólares, que se llevaría a cabo desde el 22 de junio hasta el 17 de diciembre. Este programa contempla dos tipos de instrumentos: bonos del Banco Central de Chile (BCP y BCU) y bonos bancarios. Con respecto a estos últimos, el Banco compra emisiones a todos los plazos, manteniendo una participación acreedora máxima de 20% de la emisión de cada institución, considerando en esta cifra lo que ha comprado previamente. Además, el Banco Central de Chile redujo la tasa de interés política monetaria hasta 0,5%.

Otras medidas para inyectarle liquidez a la economía incluyen nuevas facilidades de crédito para empresas bancarias y para Pymes, la ampliación de colaterales, el acceso de entidades a las facilidades de liquidez del Banco Central y modificaciones en requerimientos de liquidez a los bancos. En esta línea, el Banco Central Chileno anunció la creación del programa de Facilidad de Crédito Condicional al Incremento de las Colocaciones Bancarias (FCIC), una línea financiera especial para las empresas bancarias con recursos e incentivos para que éstas continúen financiando y refinanciando créditos a hogares y empresas, especialmente aquellos que no tienen acceso al mercado de capitales.

Con el propósito de crear más acceso a la FCIC, se amplió el colateral admisible y se anunció un proyecto para incorporar Entidades de Contraparte Central (ECC) y Cooperativas de Ahorro y Crédito (CCAV). También se crearon las líneas de crédito Covid-19 del FOGAPE, que corresponden a créditos para Pymes garantizados por el gobierno. El beneficio para las instituciones financieras de participar es que la parte del crédito garantizada se considera

como un elemento favorable en la clasificación de cartera y la garantía es relativamente líquida en comparación con otras.

A la vez, se les permitió a las instituciones financieras utilizar el excedente de las garantías hipotecarias para la vivienda como colchón para préstamos comerciales a Pymes. Adicionalmente, se flexibilizaron temporalmente los requerimientos de liquidez para los bancos, pero éstos fueron reestablecidos.

El Banco Central de Chile también extendió los programas de REPO y *FX Swap* hasta enero del 2021, con el fin de facilitar la gestión de liquidez del sistema financiero local ante el empeoramiento de las condiciones financieras de los mercados internacionales. Igualmente amplió las monedas aceptadas como reservas de divisas para amortiguar el riesgo de inflación y asegurar la solvencia exterior del país.

A diferencia de los reguladores financieros de la región, la Comisión para el Mercado Financiero de Chile no modificó los plazos que tenían los establecimientos de crédito para entregar sus reportes habituales, y tampoco les solicitó de forma explícita entregar información adicional sobre las medidas tomadas para enfrentar la crisis. Por su parte, la mayor contribución que han podido hacer los bancos privados ha sido distribuir préstamos a través de la línea de crédito Covid-19 del FOGAPE, así como la entrega de periodos de gracia para los deudores y el diferimiento de cuotas no pagas, los cuales fueron de carácter voluntario.

iii. Brasil

Brasil es el país en la región que más se ha visto afectado por la crisis desde el punto de vista sanitario. En contraste con esta situación, ha permanecido bastante abierto en términos económicos en comparación con otros países en la región que impusieron cuarentenas estrictas. Aun así, ha destinado un elevado volumen de recursos a mitigar los efectos de la crisis que asciende a cerca de 8% del PIB.

En respuesta al Covid-19, Brasil implementó la mayor inyección de liquidez y capital de su historia con una expansión de la oferta de capital de cerca a BRL 1.16 trillones. Entre las medidas para asegurar la liquidez del sector financiero se encuentran la reducción en requerimientos de capital por riesgo de mercado, la refinanciación sin penalización de deudas de empresas y familias con buen historial crediticio, y la creación de un nuevo depósito a plazo con garantías especiales (NDPGE) como una herramienta alternativa de recaudo de fondos para todas las instituciones financieras asociadas con el Fondo de Garantía de Crédito (FGC). También se crearon facilidades de crédito para familias en riesgo y para Pymes con

el fin de asegurar la cadena de pagos y la nómina de empleados, y para instituciones sin ánimo de lucro.

En materia de cooperación internacional, Brasil estableció líneas *FX Swap* temporales con Estados Unidos con un límite máximo de \$60 mil millones por día. También elevó el límite superior de la recompra de cartas financieras de su propia emisión, del 5% al 20%. La liquidez de la cartera de estos fondos debería aumentar, ya que el mayor comprador potencial es el mismo banco emisor. En este contexto, el emisor podrá satisfacer la demanda de liquidez de sus propios valores, lo que implica una recompra potencial de BRA 30 mil millones.

El Banco Central, en conjunto con el sector financiero, lanzaron un programa que busca ayudar a empresas grandes afectadas por el Covid-19. El programa se anunció el 16 de abril y conlleva la cooperación entre el banco central, bancos privados, fondos de inversión y bancos de desarrollo. El programa tiene un presupuesto de por lo menos BRA 48 mil millones y da alivio a aerolíneas, empresas de energía y grandes minoristas. Los bancos privados también han estado encargados de desembolsar los préstamos del Fondo de Garantías Operacionales (FGO) para Pymes y para otras empresas relevantes para la economía.

Desde el punto de vista regulatorio, Brasil implementó medidas para incentivar alivios desde antes de que se registraran los primeros 100 casos, es decir la medida se hizo casi de manera inmediata previendo la dificultad de prestatarios de pagar deudas. También se flexibilizó la fecha de entrega de ciertas medidas tales como el formulario para solicitar la devolución de impuestos de parte de empresas registradas en la bolsa y el plazo de requisitos contables. Aunque se extendieron estos plazos, también se les ha pedido a las instituciones financieras reportar más sobre sus estrategias adoptadas ante la crisis del Covid-19, lo cual conlleva una carga adicional al sector financiero.

8.5. Comparación regional de la respuesta del sector bancario

Una de las medidas que se tomó en una gran parte de los países de la región fue la entrega de alivios financieros; sin embargo, es importante tener en cuenta que el tipo de alivios financiero difiere entre países. Por ejemplo, en el caso colombiano el programa de alivios financieros incluía períodos de gracia y reestructuración de créditos sin modificación de la calificación, mientras que, en el caso de Ecuador, el programa de alivios financieros incluía reestructuración de créditos sin cambios en la calificación y el diferimiento de cuotas no pagas. La Tabla 15 resume la información del tipo de alivios entregados en algunos países de la región.

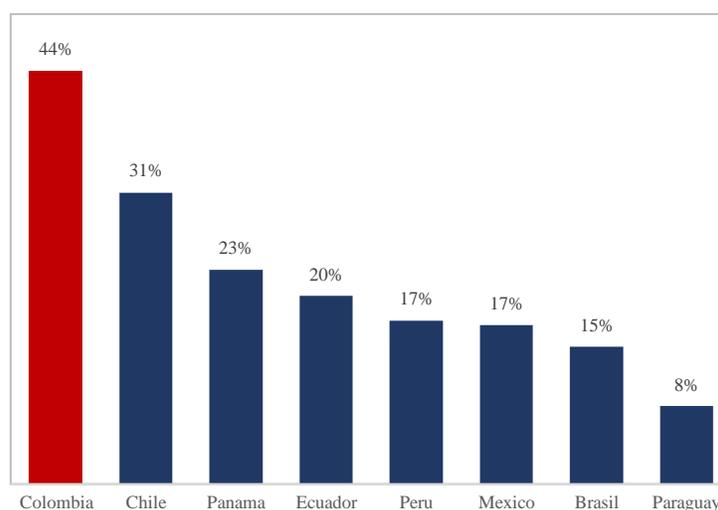
Tabla 15. Tipo de alivios financieros por país

País	Periodos de gracia	Reestructuración sin modificación de calificación	Diferimiento de cuotas no pagas
Brasil		X	
Chile	X		X
Colombia	X	X	
Ecuador		X	X
El Salvador			X
Guatemala		X	X
Honduras	X		
México	X	X	X
Panamá	X	X	
Paraguay	X	X	
Perú		X	

Fuente: Banca y Economía – Asobancaria (2020)

Las cifras del porcentaje de la cartera total que recibió algún tipo de alivio financiero muestran que la labor de los bancos en Colombia se destaca nivel regional. Aproximadamente el 44% de la cartera total del país recibió algún tipo de alivio, valor considerablemente más alto que el registrado en los demás países de la región. Por debajo de Colombia, se encuentra Chile en donde solamente el 31% de la cartera recibió algún tipo de alivio, seguido de Panamá en donde se alivió al 23% de la cartera y Ecuador donde se benefició con este tipo de programas al 20% de la cartera total (Gráfico 29).

Gráfico 29. Porcentaje de la cartera total que recibió algún tipo de alivios financieros



Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia.

Por otra parte, las cifras de utilización de los recursos dispuestos por los gobiernos a través del programa de garantías muestran que en Colombia se registran más de 250 mil

beneficiarios, cifra un poco más alta que la registrada en Chile y Perú (249 y 203 mil respectivamente). En el caso colombiano el porcentaje de utilización de los recursos puestos a disposición con garantías estatales es relativamente bajo (31%), según las cifras actualizadas al 25 de agosto. Sin embargo, lo anterior es fruto de nuevas líneas de crédito que ha puesto a disposición el gobierno nacional pues las cifras a mayo mostraban que la utilización de los recursos con garantías era cercana al 70%. En el caso chileno, el porcentaje de utilización de los recursos es cercano al 50% con cifras actualizadas a cierre de julio y en el caso peruano cercano al 74,3% según cifras a corte de la primera semana de agosto.

Por último, un estudio realizado por Felaban en el cual se pregunta a todas las asociaciones bancarias de los países de América Latina por las medidas que habían tomado para aliviar la situación de los deudores, muestra que en el caso colombiano se tomaron medidas en diferentes aspectos adicionales a los de los periodos de gracia y la entrega de créditos con garantías. Por ejemplo, tuvo lugar una reducción de los costos de las transacciones digitales, lo cual no sucedió en países como Brasil y México. Adicionalmente, otra de las medidas destacadas es la reducción de la tarifa asociada a transacciones en los cajeros electrónicos que realizaron algunos bancos colombianos, lo cual no sucedió en Ecuador, Panamá, ni Paraguay (Tabla 16). Lo anterior muestra que la respuesta del sector bancario colombiano sobresale dentro de las medidas tomadas por el sector a nivel regional.

Tabla 16. Medidas tomadas por el sector bancario en América Latina

País	Los servicios financieros fueron declarados como servicios esenciales	Reducción o eliminación de los costos o tarifas de servicios financieros no presenciales (digitales)	Los canales no presenciales (digitales) han incrementado los límites permitidos en las transacciones diarias	Los cajeros electrónicos han reducido las tarifas asociadas a transacciones en su país
Argentina	No	Si	Si	
Bolivia	Si	Si	Si	Si
Brasil	Si	No	Si	Algunos bancos
Colombia	Si	Si	Si	Algunos bancos
Ecuador	Si	Si	Si	No
Guatemala	Si	Si	Si	Si
Honduras	Si	Si	No	Algunos bancos
México	Si	No	Si	Algunos bancos
Nicaragua	No	Si	No	No
Panamá	Si	Si	No	No
Paraguay	Si	Si	No	No
Perú	Si	Si	No	Algunos bancos
Rep. Dominicana	Si	No	No	Algunos bancos
Uruguay	No	No	No	No

Venezuela	Si	No	Si	No
-----------	----	----	----	----

Fuente: Felaban – Acceso Financiero – Edición 2.

9. Conclusiones

En términos generales, la respuesta del sector bancario a la crisis ha sido oportuna, integral y prudente. En esta línea, uno de los objetivos principales de la respuesta del sector fue aliviar el flujo de caja de los deudores, a través de la entrega de prórrogas y períodos de gracia. El otro objetivo principal de las medidas del sector ha sido la distribución de liquidez a los hogares y las empresas a través de la entrega de créditos con y sin garantías estatales. En este punto es importante tener en cuenta que, a pesar de los excesivos riesgos presentes en el entorno, los bancos han seguido desembolsando créditos con menores costos, esto último particularmente en la modalidad comercial donde se observa la mayor transmisión de la caída en tasas de interés de política monetaria. Finalmente, es evidente que el sector ha jugado un papel fundamental en la distribución de los subsidios del gobierno, lo cual a su vez generó grandes avances en el indicador de acceso al sistema financiero.

Adicionalmente, es importante mencionar que la respuesta del sector bancario colombiano resalta en el contexto latinoamericano, siendo uno de los países en los que se entregó alivios financieros a un porcentaje de la cartera total más alto, y como uno de los que más recursos con garantías estatales se habían entregado hasta el mes de julio.

Lo mencionado anteriormente fue posible gracias a las medidas oportunas adoptadas por el Banco de la República, de la Superintendencia Financiera y del Gobierno. Adicionalmente, a esto contribuyó la solidez con la que llegó el sistema financiero a la crisis, lo cual es fruto de la implementación de medidas macroprudenciales posteriores a la crisis financiera de 1999. Los ejercicios de estrés realizados en este trabajo muestran que aun frente a choques de magnitudes muy grandes en la actividad económica, los indicadores principales del sector bancario se ubicarían por encima de los mínimos regulatorios, lo que a su vez le permitiría al sector apalancar la posterior recuperación. Por último, es de vital importancia tener presente que la respuesta del sector ha sido prudente, pues los bancos no han incurrido en riesgos excesivos que pongan en riesgo la estabilidad del sector, y esto los pone en condiciones más adecuadas para ser uno de los motores que apoye la recuperación.

10. Bibliografía

Amaya, C. (2006). “Interest Rate Setting and the Colombian Monetary Transmission Mechanism”, *Ensayos sobre Política Económica*, núm. 50, Banco de la República, Bogotá.

ANIF (2020). Transmisión de la política monetaria y costos de la regulación financiera en Colombia. Comentario económico del día – Julio 17 del 2020. ANIF, Bogotá.

Asobancaria (2020). Sistema financiero frente al Covid-19: Colombia vs. la región. Banca y Economía Ed. 1243, Bogotá.

Borio, C. Restoy, F. (2020) Reflections on regulatory responses to the Covid-19 pandemic. FSI Briefs. Bank of International Settlements.

Cecchetti, Stephen G. and Kohler, Marion and Upper, Christian (2009). “Financial Crises and Economic Activity”, Working Paper 15379, NBER.

Chavarro, X.; Cristiano, D.; Gómez, J.; González, E.; Huertas, C. (2015). “Evaluación de la transmisión de la tasa de interés de referencia a las tasas de interés del sistema financiero”, *Borradores de Economía*, núm. 874, Banco de la República, Bogotá.

Clavijo, F., López, D. Segovia, S. (2020). Inclusión Financiera - Informe especial de Estabilidad Financiera - Primer semestre. Banco de la República, Bogotá.

FELABAN (2020). Impulsando la inclusión financiera en momentos de crisis. Acceso financiero Ed. 2. Bogotá.

Hernández, C., Torres, N., Walteros, L. & Gamba, C. (2018). *Convergencia a los requerimientos de capital de Basilea III para los establecimientos de crédito*. Unidad de Regulación Financiera. Bogotá.

Herring, R. & Santomero, A. (1991). The Role of the Financial Sector in Economic Performance. Working Paper 95-08, [Center for Financial Institutions Working Papers 95-08](#), Wharton School Center for Financial Institutions, University of Pennsylvania.

Jara, E. (2017). Impacto de la desaceleración del PIB en el sector financiero. *Revista Portafolio*, agosto 8 de 2017.

King, R. y Levine, R. (1993) “Finance and Growth: Shumpeter Must Be Right”, Policy Research Working Papers, WPS 1083, World Bank.

Martínez, J. & Pérez, L. (2011). Marco Metodológico para la Aplicación de Pruebas de Estrés al Sistema Financiero Dominicano. Superintendencia de Bancos de la República Dominicana.

Mora, T., García, A., Gómez, J. & Villamizar, M. (2015). Una historia exhaustiva de la regulación financiera en Colombia. Borradores de economía, Banco de la República.

Rodríguez, D. Yanquen, E. Castillo, S. (2020). Encuesta sobre la situación del crédito en Colombia – Junio 2020. Banco de la República, Bogotá.

Romero, J. (2015). Calidad de la cartera y ciclo económico: algunos hechos estilizados en Colombia. BBVA. Colombia.

Superintendencia Financiera de Colombia (2020). Informe estadístico de seguimiento de medidas en la coyuntura. Bogotá.

Uribe, J., Morales, M. & Piñeros, J. (2008). Análisis de estrés sobre el sistema bancario colombiano: un escenario conjunto de riesgos. Banco de la República.



Fedesarrollo

Calle 78 # 9 - 91, Bogotá, Colombia.

Teléfono: (571) 3259777

  @Fedesarrollo
