



Presentación del libro **Competencia y eficiencia de la banca en Colombia**  
Fedesarrollo Asobancaria

14 de octubre de 2016, Cartagena de Indias

28 Simposio del Mercado de Capitales ASOBANCARIA

Astrid Martínez Ortiz

Agradezco la invitación que ASOBANCARIA le ha hecho a Fedesarrollo para presentar el estudio sobre La competencia y la eficiencia en la banca colombiana. Me es muy grato volver al escenario de los Simposios del mercado de capitales, en los cuales aprendí a entender al sector financiero y su importancia para el desarrollo de la economía y la construcción de sociedad en el país. En esta casa trabajé en dos ocasiones. De la última, recuerdo, en la primera mitad de los años noventa, una época de reformas estructurales y de grandes debates nacionales. Trabajé con César González Muñoz, el presidente de ASOBANCARIA en aquel entonces, y quiero rendir un homenaje a su memoria. De acuerdo con sus palabras en el treceavo Simposio, en 1992:

*“El Simposio sobre Mercado de capitales es, hace tiempo, lo que podríamos llamar una tradición progresista. Todo aquello que contribuya a ilustrarnos sobre una realidad frecuentemente inasible, a sembrar alguna duda en nuestras creencias y convicciones, a mostrarnos juiciosamente lo que ocurre en otros países, es bueno para el espíritu colectivo”... “...buena parte de la historia de la política económica de Colombia en los últimos decenios, puede escribirse con base en las palabras dichas y escritas con ocasión de los simposios sobre Mercado de Capitales”.*

Las preocupaciones han sido las mismas desde el primer Simposio, en 1971, a cargo del Banco de la República: buscar fórmulas para salir del atraso y superar las limitaciones al desarrollo de los mercados y del *“funcionamiento del sector*

*financiero, el crecimiento del ahorro, la asignación de los recursos para la inversión , la consolidación de un mercado de capitales y, en general, las orientaciones de política económica, necesarias para acelerar el crecimiento y el mayor bienestar de la población”.*

En ese Simposio, en 1992, la intervención de César González Muñoz ilustra su visión y la coyuntura que vivía el país. Allí, el presidente de Asobancaria, destacó el cambio impuesto por la Constitución Política de 1991, el cual debilitó el poder del Ejecutivo, le dio un mayor protagonismo al Congreso de la República y creó un poder independiente en el Banco de la República. Estaban en curso los desarrollos legales de los principios constitucionales en cuanto a las responsabilidades del Ejecutivo y del Banco Central con respecto del sector financiero. González habría preferido la autonomía del Banco sin presencia del Ministro de Hacienda en su Junta Directiva. No le gustaba tampoco que se le otorgaran facultades al Estado para intervenir directamente en la composición de los activos de las entidades financieras mediante “la imposición de límites mínimos a las colocaciones en sectores o actividades determinados” porque esto no concordaba con la orientación general de la apertura y la liberalización. Con tono mesurado, reconoció las dificultades del manejo macroeconómico, en medio del racionamiento eléctrico, el ingreso de capitales y la consiguiente acumulación de reservas internacionales, la inflación, las altas tasas de interés, el entorno internacional poco favorable y los conflictos internos violentos. Le dio la bienvenida a la apertura a la inversión extranjera en el sector con la cual, según él, se buscaba “aumentar la competencia en el sector financiero con el objetivo de mejorar su eficiencia y alcanzar niveles de tecnología similar,... a las de países de desarrollo comparable”. Asimismo, saludó las medidas que favorecían el desarrollo del mercado de capitales tales como la reducción de impuestos a las sociedades anónimas, la eliminación de la doble tributación, la eliminación paulatina de la deducibilidad del componente inflacionario de los intereses pagados por créditos del sistema financiero, los incentivos a las emisiones de acciones, los fondos de capital extranjero, los fondos comunes ordinarios, la oferta de acciones de empresas privatizadas y el acceso a recursos de financiamiento de mayor plazo.

De otro lado, controvertía la visión de las autoridades sobre la eficiencia del sistema financiero, visión basada en los altos márgenes de intermediación, según César González, “de dudosa validez conceptual”- y en los elevados costos operativos. Para el sector, la explicación de estos hechos estaba en los encajes, que encarecían y limitaban el crecimiento, y en las altas cargas cuasi fiscales. Terminaba su intervención con una reflexión que fue su obsesión toda la vida, la idea de que no puede haber decisiones económicas sin responsabilidad política. Criticaba la arrogancia de “una nueva elite, quizás con mayor educación formal, pero ajena al concepto de responsabilidad pública respecto de sus actos y decisiones. Animada, tal vez, por toda suerte de buenas intenciones pero exenta de control político, la llamada tecnocracia termina alejando aún más al Estado de la gente y sumándose a los factores de bloqueo de las reformas modernizantes”. “La solución está en rescatar el alto valor social de la acción política...Es inconveniente para el interés público que la llamada tecnocracia reemplace o suplante a los agentes elegidos del pueblo y responsables ante él por intermedio del Congreso”. Con estas menciones, les comparto el talante y las preocupaciones de César González Muñoz, un economista de la Universidad Nacional que desempeñó altas responsabilidades públicas y privadas y contribuyó a la discusión de los mejores caminos para conducir a Colombia por un camino de prosperidad social. Descanse en Paz.

Esta indagación histórica me llevó también a comparar la agenda del sector financiero en ese entonces, con la de hoy, destacando el protagonismo de ASOBANCARIA en la promoción del análisis de los problemas y la búsqueda de soluciones para lograr una mejor contribución del sector financiero a los objetivos del desarrollo. En el Simposio de 1992 (XIII, Medellín) se evaluó la política de apertura de los mercados y de liberación financiera, con la participación de connotados analistas: Rudiger Dornbusch, César González M, Luis Alberto Zuleta, Rudolf Hommes, Roberto Junguito B, Juan Luis Londoño, Luis Jorge Garay, Alberto Carrasquilla, Leonardo Villar, Mauricio Cabrera, Nestor Humberto Martínez Adolfo Barajas, Antonio Hernández, Benjamín Rowland y Luis Gallo, entre otros. Hablaron de la política monetaria y de la cambiaria, de la enfermedad holandesa asociada al descubrimiento de Cusiana, de la inflación inercial, de la reforma financiera, de la ley del Banco

de la Republica, de la integración andina, de las exportaciones, del financiamiento agropecuario, de la banca de inversión, del mercado secundario de hipotecas en los Estados Unidos, de la represión financiera y los márgenes de intermediación, y de los retos de la banca colombiana, en términos de la competencia y la eficiencia, en vista de la remoción de los obstáculos a la inversión extranjera en el sector, entre otros asuntos.

Muchas cosas han cambiado en estos últimos 25 años. Otras no tanto. Inclusive algunos de los protagonistas de hace un cuarto de siglo continúan contribuyendo a la construcción del país, de su economía, de sus instituciones y del sector financiero. Hoy nos encontramos con un sector sólido, bien supervisado y cuyos mayores desafíos están relacionados con la ampliación de la cobertura de los servicios financieros, la superación de las barreras legales para la absorción de tecnología y el ofrecimiento de productos de mayor calidad y menor costo. Y se mantiene como un reto la elevación de la eficiencia en el sector, la cual, como veremos, depende no solo de las entidades financieras sino de las características del mercado y de la supervisión y regulación del sector.

En este vigésimo octavo Simposio, el énfasis ha estado en el mercado de capitales, sin descuidar el análisis del sector bancario, la política macroeconómica, la reforma tributaria, la integración financiera y el entorno mundial. Continúa siendo un desafío el crecimiento de la oferta en el mercado de valores y la represión financiera, en medio del debate de la entrada a la OCDE.

He aprovechado esta ocasión para hacer un pequeño homenaje a César González Muñoz quien fuera presidente de la Asociación y mi jefe, así como para exaltar la labor de ASOBANCARIA durante 80 años en el ámbito académico, para mejorar la calidad de las políticas públicas. Ahora sí, paso a compartir las conclusiones y recomendaciones del libro que hoy presentamos

El libro “La competencia y la eficiencia en la banca colombiana” es el resultado de una investigación solicitada por Asobancaria a Fedesarrollo, la cual culminó en febrero de este año. A la Asociación le interesaba establecer la relación entre concentración y eficiencia en vista de algunas conclusiones del informe

de la OCDE sobre el sector bancario en Colombia. Coordiné el trabajo de varios investigadores:

Luis Alberto Zuleta, investigador Asociado de Fedesarrollo, economista de la Universidad de Antioquia, con maestría de la Universidad Strathclyde, Gran Bretaña, y estudios de Filosofía y Letras. Profesor universitario y gran conocedor del sector financiero gracias a su experiencia como Director del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, subgerente del Banco de la República, miembro desde hace tres décadas de juntas directivas del sector y consultor especializado.

Martha Misas, gran econometrista, premio Portafolio a la mejor docente universitaria. Funcionaria del Banco de la República por 27 años y consultora del Banco Mundial.

Lino Jaramillo, economista de la universidad del Valle, con maestría de la Universidad de Toronto, profesor universitario y excelente consultor financiero.

Nos colaboraron también tres jóvenes economistas: Alejandro Gaviria Jaramillo y Alejandro Rodríguez Llach procesaron gran cantidad de información. Beatriz Helena Pacheco, especialista financiera, aportó al análisis de la misma.

El libro presenta, en primer lugar, un marco teórico y una revisión exhaustiva de la literatura internacional y colombiana acerca de la relación entre concentración y competencia en la banca, así como de los trabajos empíricos que comparan la eficiencia del sector en Colombia con la de otros países. En segundo lugar, Fedesarrollo hace sus propios ejercicios descriptivos y econométricos para aportar al estudio de la dinámica de la competencia, y de los logros y retos de la eficiencia en la prestación de los servicios financieros en Colombia.

Del análisis teórico, destacamos la controversia con el paradigma Estructura-Conducta- Desempeño el cual defiende la tesis de que la concentración en un mercado se traduce en una menor eficiencia y una reducción del bienestar social. La escuela de Chicago controvierte esa tesis mostrando que la concentración puede ser el resultado de la eficiencia y que se requiere un

análisis de la conducta y las estrategias de las entidades grandes y/o conglomerados, y establecer si usan su poder de mercado en contra de los competidores y los consumidores. De forma complementaria, hay que señalar que el sector financiero, debido a la especificidad de sus funciones, tiene barreras a la entrada que le son connaturales.

En este informe se evalúa si la industria bancaria en Colombia ha mantenido un nivel razonable de competencia con mejoras en su eficiencia y si ha diversificado los servicios bancarios ofrecidos a los usuarios, además de avanzar en su cobertura poblacional (inclusión financiera).

Se analiza el período 1995-2014, el cual incluye un evento de crisis financiera, 1998-2001, y otros dos de expansión de la banca, principalmente privada, que cubren de 1996 a 1997 y de 2002 a 2014, sub-períodos en los que la cartera crece a tasas anuales que superan las del PIB, excepto para 2009, año en que la crisis financiera internacional golpeó con fuerza a la economía colombiana.

Las fuentes son tanto descriptivas (indicadores estructurales de concentración) como de uso de la econometría. Se hacen cálculos propios sobre los índices no estructurales: el Índice de Lerner y el indicador de competencia  $H$ , de Panzar y Rosse. De igual manera, se presentan resultados para Colombia de los indicadores no estructurales estimados en el exterior.

Así mismo, por medio de un ejercicio econométrico propio de frontera estocástica, se analiza el nivel y la evolución de la eficiencia de la banca colombiana en los últimos años. La estimación del modelo de frontera estocástica de costos se lleva a cabo siguiendo la metodología de Battese y Coelli (1995), aplicada a datos de panel. En este contexto, la diferencia entre los costos observados y la frontera eficiente de costos puede estar explicada por shocks aleatorios y por eficiencias de la firma. En particular, dicha eficiencia puede estar determinada por un conjunto de variables que cambian a través del tiempo, algunas relacionadas con las firmas y otras con el entorno económico.

Finalmente, se incorporan al análisis los temas de la importancia sistémica de la banca y el bienestar de los consumidores. Sobre el primer asunto, los países asignan diferente importancia a la estabilidad financiera y, a partir de allí, definen la intensidad con la cual utilizan medidas de política macro prudencial

(tasas de intervención del banco central, encajes, etc.) y microeconómica (regulación y supervisión) sobre la industria bancaria. Con respecto de los consumidores, se destaca la importancia de contar con un sistema de indicadores y encuestas para evaluar la forma como la banca atiende las necesidades de sus clientes, los hogares y las empresas.

Se concluye que, en primer lugar, el índice de concentración de la propiedad de los activos totales entre las entidades, HHI, en el caso de la industria bancaria en Colombia, ha aumentado en el largo plazo, considerando el período 2000-2014. Comparativamente con otros países de la región latinoamericana, la concentración de la industria bancaria es menor, pero ha venido aumentando más rápidamente que las de los otros países incluidos, haciéndose igual a la del promedio de los países de la muestra. El índice de concentración en Colombia varía según el producto del cual se trate.

En segundo lugar, el análisis de la eficiencia recurre a dos indicadores descriptivos que aproximan las economías de alcance y las economías de escala. Con respecto de las primeras, se confirma alguna diversificación de la producción bancaria, de 1995 a 2014. Se observa una clara disminución de los ingresos brutos de intereses, mientras que hay un aumento de los ingresos financieros brutos, provenientes de operaciones diferentes al crédito. Hay que diferenciar dos aspectos de estas tendencias: a) la mayor diversificación de productos y servicios ofrecidos por los bancos, tales como las transacciones de divisas, las operaciones a plazos y otros servicios financieros, entre otros (la tendencia) y, b) los cambios en la cartera debidos a cambios en la actividad económica o en las regulaciones y el efecto de esta evolución en la inversión en papeles (acciones, bonos, entre otros), cuando la demanda de crédito disminuye o la oferta se ve restringida por la regulación (los ciclos).

Con respecto de las economías de escala, se analiza la evolución de los costos administrativos y se verifica que los bancos pequeños mantienen durante casi todo el período costos administrativos promedio por encima de los bancos medianos y grandes. Como tendencia, en los bancos medianos y grandes se observa una caída de los costos promedio, aspecto que no se constata en el caso de los bancos pequeños.

En tercer lugar, se hace un ejercicio econométrico propio para medir la eficiencia de la banca en Colombia por entidad y por año. Se concluye que en 2009 se observa la menor eficiencia de los bancos en estudio, la cual alcanza un valor de 26.46%. Dicha ineficiencia podría explicarse como efecto de la crisis financiera ocurrida en el año 2008 en Estados Unidos, la cual se sintió en Colombia precisamente en 2009. A partir de 2009, la eficiencia ha ido creciendo, hasta alcanzar en 2014 un valor de 31.31%. Cabe señalar que, para el período de análisis, el promedio de la eficiencia técnica en los bancos considerados es igual a 28.76%, que se compara con valores de 28 a 34% de otros estudios colombianos que trabajaron con la misma metodología.

La eficiencia de los bancos puede explicarse por factores relacionados con las actuaciones de las entidades o por elementos del entorno. El cuarto aspecto estudiado es el de la relación de la regulación y la supervisión bancaria con el desempeño de las entidades.

Los últimos veinte años se han caracterizado por un incremento paulatino de la intervención de las autoridades regulatorias y de supervisión, encaminada hacia el fortalecimiento de la solvencia de los bancos y el seguimiento y administración de los riesgos inherentes a las actividades bancarias, siguiendo los indicativos de Basilea. Se dio también el importante paso de organizar el mercado bancario de derivados. Si se relaciona el exceso de solvencia<sup>1</sup> con el tamaño de los bancos, se advierte que los bancos pequeños mantienen un exceso de solvencia mucho mayor que los bancos medianos y grandes. De otra parte, la concentración bancaria genera, aparentemente, una mayor estabilidad, con una relación positiva entre los índices respectivos (HHI y z).

De las cifras analizadas se puede deducir también que la incertidumbre, medida por el inverso del índice de estabilidad, z, es mayor en los bancos pequeños que en los medianos y en los grandes. La evidencia internacional muestra que un mayor nivel de concentración genera una menor toma de riesgos, lo cual conduciría a menores niveles de apalancamiento o, lo que es lo mismo, a mayores índices de la relación de capitalización (Patrimonio/Activos).

---

<sup>1/</sup> Existe un exceso de solvencia cuando la relación (Patrimonio técnico/Activos ponderados por riesgo) es mayor al 9%, siendo esta última la relación mínima exigida por la normatividad.



De otro lado, no se encontró que las exigencias de capital mínimo con que debe comenzar un nuevo banco constituyan una barrera importante a la entrada de nuevos competidores en Colombia. Estas barreras, si las hay, habría que buscarlas en otros aspectos de la regulación (solvencia, provisiones contra los diferentes riesgos, inversiones para cumplir con exigencias de supervisión y control, inversiones forzosas, entre otras.) y con las estrategias de los bancos para diferenciar sus productos respecto de la competencia.

Con el propósito de tener un referente para analizar los resultados de estudios internacionales de la competencia bancaria que incluyen a Colombia, Fedesarrollo estimó el índice de Lerner para el período 2008-2014 (promedio de 0.128), encontrando niveles más bajos que los estimados por la única referencia con cubrimiento más o menos similar (Clerides et al. (2013) (promedio 0.35 para 2008-2010). El índice calculado aquí muestra un bajo poder de mercado por parte de los bancos colombianos en el período de la referencia. Fedesarrollo estimó también el indicador de Panzar y Rosse, incluyendo únicamente los bancos clasificados como tales por la Superintendencia Financiera, obteniendo un estadístico H de 0.8045, más cercano a una situación de competencia que el obtenido por la OECD para el sub período 2009-2013 (0.667). Los dos resultados no son precisamente comparables por referirse a períodos diferentes, por incluir un número de bancos muy diferente y por utilizar una ecuación también diferente, incluyendo la OECD el tamaño de activos como variable de control, método que no se utilizó por Fedesarrollo, al estar fuertemente criticado en la literatura (Bikker et al., 2012).

Otros estudios internacionales sobre el indicador H muestran una situación de competencia que se puede ubicar como intermedia, posiblemente de competencia monopolística, teniendo en cuenta la alta diferenciación de los productos, tal como lo muestran Amidu y Wolfe (2013) quienes obtuvieron un H de 0.56 (años 2000-2007) y Daude y Pascal (2015) otro de 0.6 (años 2004-2013), ubicadas entre monopolio (índice  $H=0$  o negativo) y competencia perfecta (índice  $H = 1$ ). La OCDE (Daude y Pascal) encuentra que dicho índice ha disminuido, que ha habido menos competencia, entre el período 2004-2008 (0.96) y el período 2009-2013 (índice 0.67).

En síntesis, en lo que respecta a la relación entre **concentración y competencia**, en la banca en Colombia, la concentración en términos agregados ha venido aumentando, pero al desagregar por productos y por tamaño de entidades, se encuentra un mayor número de bancos en el segmento del crédito de consumo y mejores indicadores de eficiencia de las entidades más grandes con respecto de las más pequeñas. El análisis de indicadores de competencia indica, más precisamente, que el sistema financiero colombiano se puede identificar como de competencia monopolística en el cual hay diferenciación de productos y de segmentos de mercado.

Pese a que los estudios internacionales disponibles indican que los niveles de concentración han crecido, la rentabilidad sobre activos bancarios ha mostrado una tendencia decreciente, a partir de 2010. En todo caso, la evidencia empírica internacional es enfática: no existe una relación significativa directa entre los niveles de concentración y los de competencia.

Con respecto de los **niveles de eficiencia**, la ineficiencia técnica, según el ejercicio econométrico propio, ha venido reduciéndose desde 2009. Esto se complementa con los indicadores descriptivos que muestran una reducción de la ineficiencia en costos, teniendo también en consideración el tamaño de la banca. Sin embargo, se puede afirmar que hay todavía oportunidades de mejora para avanzar en la reducción de la ineficiencia. La ampliación de la clase media y el proceso de paz en curso en Colombia ofrecen oportunidades de crecimiento de la cobertura y del tamaño del mercado, de innovación de productos y de la reducción de los costos de los servicios por parte de las entidades bancarias, y que ya están en curso, todo lo cual conducirá a una mayor inclusión financiera.

Con el propósito de largo plazo de asegurar la **estabilidad del sistema**, la agenda de Basilea III debe proseguir, así como se debe examinar con atención las recomendaciones de OECD. Pese a que la regulación tiene costos, la búsqueda de la estabilidad y los indicadores que se han podido construir sobre los costos de la regulación no conducen a la conclusión de que estos costos tengan un peso mayor que en otros países. La minimización del riesgo

sistémico es un objetivo prioritario del sistema bancario y de la economía como un todo.

Como conclusión final del estudio, en cuanto a los temas de competencia y eficiencia, puede afirmarse que la banca colombiana mantiene un nivel de competencia relativamente satisfactorio pero que la eficiencia admite mejoras, en beneficio del desempeño de los intermediarios y de una mayor oferta de productos y precios más favorables para los hogares y las empresas.

Las áreas principales de recomendación se refieren a dos temas centrales: la eficiencia y la regulación.

En primer lugar, hay dos elementos del diagnóstico que resultan de este estudio, a la hora de formular recomendaciones sobre **eficiencia**. El indicador obtenido en el estudio econométrico, que se podría calificar como relativamente bajo, resulta de hechos atribuibles a las firmas, pero también y de manera importante a factores del entorno. Las variables relacionadas con la regulación tienen coeficientes altos y significativos. Habría que profundizar en el análisis de otras variables de entorno, las cuales quedaron por fuera del alcance de este estudio, tales como la inclusión financiera, los impuestos a las transacciones y el tamaño de la economía informal para comprender la totalidad de los factores que explican la eficiencia de los bancos en Colombia.

Desagregando por tamaño, los bancos medianos y pequeños colombianos muestran una menor eficiencia técnica que los bancos de mayor tamaño.

En este contexto, se abren amplias posibilidades de mejora en la eficiencia de costos, principalmente administrativos, si se logra ampliar el mercado de productos masivos como el crédito de consumo, el crédito de vivienda y el crédito hipotecario a segmentos de la población con ingresos cada vez más bajos. También la banca móvil representa un enorme reto en esta dirección.

Así las cosas, una ampliación mayor de la clase media colombiana y el reto de una mayor inclusión social, como exige la etapa actual de la sociedad colombiana, podrían producir mejoras significativas en la eficiencia de costos, que permita la reducción de precios unitarios a los consumidores y la ampliación de la infraestructura basada en procesos virtuales.

La eficiencia también se relaciona con la diversificación de los productos, la cual se traduce en una mayor utilización de los recursos comunes, con ganancias en eficiencia por economías de alcance. Algunos estudios internacionales relacionan dicha diversificación con la creación de barreras a la entrada de nuevos competidores. Otros estudios afirman que, por el contrario, dicha diversificación puede traducirse en una estructura de mayores incentivos y menores costos.

Es importante, entonces, indicar que la diversificación de nuevos productos toma un tiempo para obtener rentabilidades razonables. Algunos productos importantes, como las operaciones a plazo y derivados, han sido lanzados al mercado colombiano en los últimos años, sin que todavía se contribuyan a una mayor rentabilidad.

Con respecto de la **regulación**, es fundamental mantener el equilibrio entre los requerimientos de capital, provisiones e instrumentos de regulación prudencial, de manera que la estabilidad del sistema sea un objetivo prioritario. En la agenda está la regulación de los conglomerados financieros y las iniciativas de coordinación de supervisores de los países anfitriones de la inversión de los bancos colombianos. De todas formas, el análisis puede continuar para lograr que mejore la productividad del sistema bancario en el uso de sus recursos y, al mismo tiempo, se minimice el riesgo sistémico.

Finalmente, es fundamental que la banca colombiana establezca una estrategia consolidada para el consumidor de productos bancarios de manera cada vez más diferenciada. El estudio muestra unas bases conceptuales para evaluar cuidadosamente las necesidades del consumidor financiero colombiano, según diferentes perfiles.

Muchas gracias

Cartagena, 14 de octubre de 2016