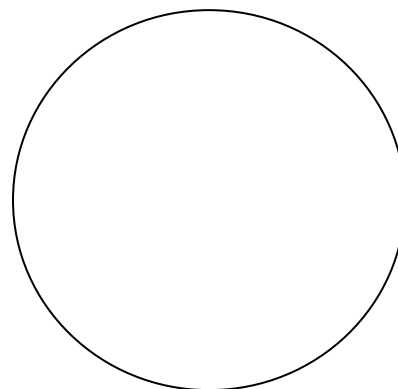


# Documento CONPES

---

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL  
REPÚBLICA DE COLOMBIA  
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN



## POLÍTICA NACIONAL DE INCLUSIÓN Y EDUCACIÓN ECONÓMICA Y FINANCIERA

Departamento Nacional de Planeación  
Departamento Administrativo de Presidencia de la República  
Superintendencia Financiera  
Ministerio de Educación Nacional

Borrador<sup>1</sup> 1- 03/03/2020

Bogotá, D.C., fecha de aprobación

---

<sup>1</sup> Esta es una versión borrador del documento que será eventualmente presentado a consideración del CONPES. Su contenido no es definitivo hasta tanto no haya sido aprobado por el CONPES, una vez cursado el debido proceso. Por lo tanto, su contenido no compromete al Gobierno nacional con la implementación de las acciones e inversiones aquí presentadas.

**CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL  
CONPES**

**Iván Duque Márquez**

Presidente de la República

**Marta Lucía Ramírez Blanco**

Vicepresidenta de la República

**Alicia Victoria Arango Olmos**

Ministra del Interior

**Claudia Blum de Barberi**

Ministro de Relaciones Exteriores

**Alberto Carrasquilla Barrera**

Ministro de Hacienda y Crédito Público

**Margarita Leonor Cabello Blanco**

Ministra de Justicia y del Derecho

**Carlos Holmes Trujillo García**

Ministro de Defensa Nacional

**Andrés Valencia Pinzón**

Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

**Fernando Ruíz Gómez**

Ministro de Salud y Protección Social

**Ángel Custodio Cabrera Báez**

Ministra del Trabajo

**María Fernanda Suárez Londoño**

Ministra de Minas y Energía

**José Manuel Restrepo Abondano**

Ministro de Comercio, Industria y Turismo

**María Victoria Angulo González**

Ministra de Educación Nacional

**Ricardo José Lozano Picón**

Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible

**Jonathan Tybalt Malagón González**

Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio

**Sylvia Cristina Constaín Rengifo**

Ministra de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

**Ángela María Orozco Gómez**

Ministra de Transporte

**Carmen Inés Vásquez Camacho**

Ministra de Cultura

**Ernesto Lucena Barrero**

Ministro del Deporte

**Mabel Gisela Torres Torres**

Ministra de Ciencia, Tecnología e Innovación

**Luis Alberto Rodríguez Ospino**

Director General del Departamento Nacional de Planeación

**Daniel Gómez Gaviria**

Subdirector General Sectorial

**Amparo García Montaña**

Subdirectora General Territorial

## Resumen ejecutivo

Es un análisis breve y concreto de los aspectos más importantes del documento, por lo que debe contener sus ideas claves. Como mínimo, el resumen debe indicar de forma precisa el problema que se pretende solucionar, el objetivo general de la política, las principales acciones de la misma, las entidades responsables y los recursos requeridos para llevarla a cabo.

La extensión del resumen es flexible y depende del documento, sin embargo, se recomienda no exceder una página.

**Clasificación:** Consultar la [clasificación JEL](#) para escoger las categorías pertinentes.

**Palabras clave:** Conceptos o términos propios del tema objeto del documento que deben ser útiles al realizar futuras búsquedas en una base de datos.

BORRADOR

## TABLA DE CONTENIDO

<b>1. INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>7</b>
<b>2. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN</b> .....	<b>8</b>
2.1. Justificación.....	15
<b>3. MARCO CONCEPTUAL</b> .....	<b>17</b>
3.1. ¿Qué entendemos por inclusión financiera?.....	17
3.2. ¿Cuáles son los beneficios de la inclusión financiera?.....	18
3.3. ¿Cuáles son los determinantes de la inclusión financiera? .....	18
3.4. Los beneficios de la inclusión financiera son superiores a los costos .....	20
<b>4. DIAGNÓSTICO</b> .....	<b>22</b>
4.1. Pertinencia insuficiente de productos y servicios financieros.....	22
4.2. Limitadas competencias para la toma de decisiones económicas y financieras eficientes .....	32
4.3. Insuficiente desarrollo de la infraestructura financiera y digital para el acceso y uso de servicios financieros .....	45
4.4. Débil gobernanza institucional para la implementación de estrategias de Inclusión y Educación Económica y Financiera.....	55
<b>5. DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA</b> .....	<b>58</b>
5.1. Objetivo general .....	58
5.2. Objetivos específicos .....	58
5.3. Plan de acción .....	58
5.4. Seguimiento .....	65
5.5. Financiamiento .....	65
<b>6. RECOMENDACIONES</b> .....	<b>67</b>
<b>GLOSARIO</b> .....	<b>68</b>
<b>ANEXOS</b> .....	<b>69</b>
Anexo. Plan de Acción y Seguimiento (PAS).....	69
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	<b>70</b>

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1: Definición de categorías de ruralidad .....	21
Tabla 2. Indicadores de inclusión financiera 2018 .....	31

## ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfico 1. Pagos mensuales según el pagador .....	23
Gráfico 2. Cobertura de Programas Sociales vs Cobertura de los Puntos de Atención en Colombia .....	30
Gráfico 3. Distribución de las oficinas y corresponsales según ruralidad y tipo de entidad	32
Gráfico 4. Puntaje de Educación Financiera en países de América Latina* .....	33
Gráfico 5. Evolución del stock de empresas en Colombia según tamaño (%), 2013-2017	38
Gráfico 6. Ranking del principal obstáculo del entorno empresarial para las empresas....	39
Gráfico 7. Tasa de interés percibida de los créditos aprobados (%) .....	40
Gráfico 8. Penetración de Internet por área (2018).....	46
Gráfico 9. Penetración de Internet fijo o móvil .....	47
Gráfico 10. Penetración de Internet por área, grupo poblacional y género (2018).....	47
Gráfico 11. Número de denuncias por Falsedad Personal – Art. 296-CP (2010-2019)....	51
Gráfico 12. Participación del efectivo en los pagos según valor de la transacción.....	54

BORRADOR

## SIGLAS Y ABREVIACIONES

AFI	Alliance for Financial Inclusion
Asobancaria	Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BdO	Banca de las Oportunidades
CAF	Banco de Desarrollo de América Latina
CGAP	Consultative Group to Assist the Poor
CIIF	Comisión Intersectorial para la Inclusión Financiera
CIEEF	Comisión Intersectorial de Educación Económica y Financiera
CNCA	Comisión Nacional de Crédito Agropecuario
EEF	Educación Económica y Financiera
ENEFF	Estrategia Nacional de Educación Económica y Financiera
FAG	Fondo Agropecuario de Garantías
Fasecolda	Federación de Aseguradores Colombianos
Finagro	Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario
LEC	Líneas Especiales de Crédito
PND	Plan Nacional de Desarrollo
SED PES	Sociedades Especializadas en Depósitos y Pagos Electrónicos
SMMLV	Salario Mínimo Mensual Legal Vigente
SNCA	Sistema Nacional de Crédito Agropecuario y Rural

## 1. INTRODUCCIÓN

(EN CONSTRUCCIÓN).

BORRADOR

## 2. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN

Si bien desde la década de los noventa el país emprendió algunas iniciativas en inclusión financiera, el fortalecimiento y los mayores avances en términos de inclusión financiera se dieron en los últimos 15 años a partir de la creación de la Banca de las Oportunidades y la expedición de varias normas que fortalecieron el acceso y uso de productos financieros.

El primer esfuerzo se dio en el sector rural a partir de la expedición de la Ley 16 de 1992 que crea el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario y Rural – SNCA, en el que se establecen mecanismos para incentivar la financiación de las actividades agropecuarias y rurales<sup>3</sup> con una focalización al pequeño productor<sup>4</sup>. El organismo rector para la definición de política pública dentro del SNCA, es la CNCA, creada igualmente por la Ley 16 de 1992<sup>5</sup>. La Ley 731 de 2002<sup>6</sup>, establece la creación de cupos y líneas de crédito con tasa preferencial para las mujeres rurales de bajos ingresos, así como el acceso de las mismas al FAG en condiciones favorables. Vale la pena resaltar que, en las líneas de crédito para las mujeres rurales, las actividades rurales financiadas abarcan otras actividades adicionales de las conexas a la actividad agropecuaria<sup>7</sup>.

---

<sup>2</sup> Por la cual se constituye el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, se crea el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, Finagro, y se dictan otras disposiciones.

<sup>3</sup> El artículo 219 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero define el crédito de fomento agropecuario como aquel que se otorga a favor de personas naturales o jurídicas para ser utilizado en las distintas fases del proceso de producción y/o comercialización de bienes originados directamente o en forma conexas o complementaria, en la explotación de actividades agropecuarias, piscícolas, apícolas, avícolas, forestales, afines o similares, y en la acuicultura.

<sup>4</sup> Actualmente se entiende por pequeño productor aquella persona natural que posea activos totales no superiores a los 284 Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes – SMMLV, de conformidad con lo establecido en el Decreto 691 de 2018.

<sup>5</sup> El Decreto Ley 2371 de 2015 establece que este órgano colegiado tiene dentro de sus funciones la creación de Líneas Especiales de Crédito – LEC y la administración del Fondo Agropecuario de Garantías – FAG

<sup>6</sup> por la cual se dictan normas para favorecer a las mujeres rurales

<sup>7</sup> El artículo 3 de la Ley 731 de 2002 define que la actividad rural comprende desde las actividades tradicionales, tales como las labores agropecuarias, forestales, pesqueras y mineras, hasta las no tradicionales, como el desarrollo de agroindustrias y microempresas, además de otras actividades realizadas en el marco de una perspectiva más amplia de la ruralidad, como son las relacionadas con la integración a cadenas agroproductivas y comerciales en todas sus expresiones organizativas, el turismo rural y ecológico, las artesanías, la transformación de metales y piedras preciosas y otros nuevos campos de oportunidad, incluyendo las actividades de mercadeo, transformación de productos y prestación de servicios que se realicen en torno a ellas.



No obstante los mayores avances en inclusión financieras iniciaron a partir de 2006 a través del documento CONPES 3424 de 2006 "*La Banca de las Oportunidades: Una política para promover el acceso al crédito y a los demás servicios financieros buscando equidad social*", a través del cual se propuso la creación de la Banca de las Oportunidades como un programa del Gobierno Nacional enfocado en desarrollar proyectos para elevar los niveles de inclusión financiera en el país, y de crear las condiciones necesarias para promover el acceso al sistema financiero formal y la utilización de servicios financieros integrales (de ahorro, crédito, pagos, transacciones y seguro) a la población de menores ingresos, de pequeñas y medianas empresas y de emprendedores. De esta manera, a través del Decreto 3078 de 2006<sup>8</sup>, se crea el Programa de Inversión Banca de las Oportunidades bajo la administración de Bancóldex<sup>9</sup>, y se definen las principales actividades que podrán ser financiadas con los recursos del programa. Asimismo, el decreto establece la creación de una Comisión Intersectorial<sup>10</sup> que coordine y realice el seguimiento a las actividades que se financien con los recursos del programa, y de un consejo asesor que formule recomendaciones a la comisión.

Un avance importante que permitió lograr expandir la cobertura de servicios financieros en todo el país fue el inicio del modelo de corresponsales bancarios, que fue regulado por el Decreto 2233 de 2006<sup>11</sup>, y en el que se autorizó a los establecimientos de crédito a prestar sus servicios financieros a través de diferentes establecimientos comerciales<sup>12</sup>, con bajos costos de implementación operativos y en términos de infraestructura, permitiendo a las entidades financieras ampliar su cobertura a zonas de remoto acceso.

Adicionalmente, la política de inclusión financiera se ha venido fortaleciendo a través de los distintos planes de desarrollo. De esta forma, el Plan Nacional de Desarrollo – PND 2006-2010 *Estado comunitario: Desarrollo para todos* y la Ley 1151 de 2007<sup>13</sup> fijaron a la

---

<sup>8</sup> Por el cual se crea el Programa de Inversión Banca de las Oportunidades.

<sup>9</sup> Para funcionar, Bancóldex suscribió un Convenio Interadministrativo con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público el 16 de enero de 2007 para la administración del programa de la Banca de las Oportunidades.

<sup>10</sup> Esta comisión estará integrada por los Ministros de Hacienda y de Comercio, el Director de Planeación Nacional y el Ministro Consejero de la Presidencia, quien lo presidirá.

<sup>11</sup> Por el cual se reglamentan los servicios financieros prestados por los establecimientos de crédito a través de corresponsales.

<sup>12</sup> Los corresponsales son operadores como supermercados, oficinas postales, farmacias, centros de telecomunicaciones, tiendas de barrio y ferreterías.

<sup>13</sup> Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010.

Banca de Oportunidades como una política de largo plazo para lograr inclusión financiera y establecieron un conjunto de instrumentos para llevar servicios financieros a la población desatendida, entre ellos, la creación de cuentas de ahorro de bajo monto (que fueron reemplazadas por las cuentas de ahorro electrónicas), es decir, cuentas sin costos de apertura y bajos costos de manejo y por transacciones dirigidas a la población de menores ingresos y población desplazada (artículo 70 de la Ley 1151 de 2007)<sup>14</sup>; la consolidación de la Red de la Banca de las Oportunidades<sup>15</sup> a través de la cofinanciación a intermediarios financieros para la apertura de corresponsales y de oficinas fijas o móviles de cooperativas, y para la colocación de más de 5 millones de microcréditos en todo el país.

En materia de educación económica y financiera, un primer avance se logró a través de la Ley 1328 de 2009<sup>16</sup>, mediante la cual se determinó que la educación económica y financiera – EEF es un principio de la relación entre los consumidores financieros y las entidades vigiladas. En particular, se determinó que es un derecho del consumidor financiero recibir una adecuada educación sobre los diferentes productos y servicios, sus derechos y obligaciones y, al mismo tiempo, se definió una obligación especial de las entidades financieras desarrollar programas y campañas de educación en este ámbito para sus clientes.

En 2011, Colombia firmó la Declaración Maya de la Alianza para la Inclusión Financiera (AFI, por sus siglas en inglés), y dos de sus instituciones son miembros de la Alianza: Banco de la República y Banca de las Oportunidades. Algunos de los compromisos que se derivan de la declaración son: (i) la promoción de políticas de inclusión costo-eficientes para las PYMES, (ii) la generación de un ambiente regulatorio imparcial, (iii) el reconocimiento de la educación financiera y (iv) la protección del consumidor, como fundamento de la inclusión financiera (Tamayo & Malagón, 2017).

---

<sup>14</sup> Las cuentas de ahorro de bajo monto fueron reglamentadas a través de los Decreto 1119 de 2008, Decreto 4590 de 2008 y el Decreto 2555 de 2010. El Decreto estableció que estas cuentas de ahorro estarán exentas de los gravámenes de movimientos financieros, de depósito mínimo inicial para apertura y para saldo mínimo que deba mantenerse, sin costo por el manejo o de talonarios o tarjetas para realizar transacciones, con al menos dos transacciones y una consulta de saldo al mes sin comisión ni erogación alguna.

<sup>15</sup> La Red de la Banca de las Oportunidades hace referencia a las entidades comprometidas en desarrollar la política de la Banca de las Oportunidades. Esta red vincula a bancos, compañías de financiamiento comercial, cooperativas, cajas de compensación familiar, ONG's y fundaciones. El acuerdo con estas entidades fue firmado el 21 de noviembre de 2006

<sup>16</sup> Por la cual se dictan normas en materia financiera, de seguros, del mercado de valores y otras disposiciones.

La Ley 1676 de 2013<sup>17</sup> dictó diferentes disposiciones que permitieron aumentar el acceso al crédito especialmente para las Pymes, pero además definió las garantías mobiliarias de forma que bienes no tradicionales como activos intangibles y derechos patrimoniales de las empresas, como patentes o marcas, pudieran usarse para respaldar los créditos de las empresas, beneficiando principalmente a las empresas de base tecnológica.

Por otra parte, el PND 2010–2014 *Prosperidad para Todos* y la Ley 1450 de 2011<sup>18</sup> impulsaron medidas para garantizar la permanencia de la oferta financiera formal en aquellos lugares apartados en donde se había logrado ampliar la cobertura y diseñar productos adecuados para los diferentes segmentos poblacionales, además, se incluyeron acciones para promover la EEF. En esa medida, el PND le atribuyó al Gobierno Nacional la función de crear, con la participación del sector privado, una Estrategia Nacional para brindar EEF de calidad a la población de todos los estratos socioeconómicos y niveles de acceso y uso de servicios financieros. Adicionalmente, este PND fue el primero en adoptar una meta de inclusión financiera que consistió en incrementar en el cuatrienio la bancarización de la población adulta de 57% a 68%.

En respuesta al mandato del PND 2010-2014, se expidió el Decreto 457 de 2014<sup>19</sup> a través del cual se crea el Sistema Administrativo Nacional para la Educación Económica y Financiera, definido como un conjunto de políticas, lineamientos, orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones públicas y privadas relacionados con la EEF; y como órgano de coordinación y orientación del sistema se crea la Comisión Intersectorial para la Educación Económica y Financiera<sup>20</sup>. Posteriormente, mediante el Decreto 2338 de 2015<sup>21</sup>, se conformó la Comisión Intersectorial para la Inclusión Financiera como una instancia de orientación de la política y coordinación de las entidades relacionadas con inclusión financiera.

---

<sup>17</sup> Por la cual se promueve el acceso al crédito y se dictan normas sobre garantías mobiliarias.

<sup>18</sup> Por la cual se expide el PND 2010–2014.

<sup>19</sup> Por el cual se organiza el Sistema Administrativo Nacional para la Educación Económica y Financiera, se crea una Comisión Intersectorial y se dictan otras disposiciones.

<sup>20</sup> La comisión está integrada por el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Educación, la Superintendencia Financiera, la Superintendencia de Economía Solidaria, el Departamento Nacional de Planeación, el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas, la Unidad Administrativa Especial de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera

<sup>21</sup> Por el cual se crea la Comisión Intersectorial para la Inclusión Financiera

Además, y con el fin de avanzar en la educación financiera en los establecimientos educativos, en 2014 el Ministerio de Educación en conjunto con Asobancaria, Fasecolda y la Superintendencia Financiera publicaron un documento guía de Orientaciones Pedagógicas para Educación Económica y Financiera, denominado “Mi plan, mi vida y mi futuro”, con el objetivo de formular una guía para los docentes y promover la EEF en los colegios del país.

Adicionalmente, se implementaron una serie de medidas regulatorias que permitieron el uso de servicios financieros transaccionales a más colombianos y a más bajo costo a través de canales no presenciales. En 2013, se implementó el trámite simplificado para cuentas de ahorro y depósitos de dinero electrónico<sup>22</sup>, estableciendo límites en topes de saldo y monto de transacciones mensuales. En 2014, se crean las Sociedades Especializadas en Depósitos y Pagos Electrónicos – SEDPES con el objetivo de lograr una mayor competencia en la prestación de servicios financieros transaccionales a más bajo costo, y de esta forma permitir a un mayor número de colombianos acceder a estos servicios financieros. Así, a través de la Ley 1735 de 2014<sup>23</sup> y el Decreto 1491 de 2015, se crearon sociedades facultadas para captar ahorros del público y prestar únicamente servicios financieros transaccionales como pagos, transferencias, recaudos y giros. En 2016 se realiza la inclusión de las garantías mobiliarias como garantías admisibles para respaldar productos de crédito (Decreto 466 de 2016<sup>24</sup>).

Los esfuerzos en inclusión financiera continuaron en el PND 2014 – 2018 *Todos por un nuevo país* y en la Ley 1753 de 2015<sup>25</sup>, en donde se incluyeron una serie de metas para avanzar en el acceso, uso y profundización de los servicios financieros. Esto incluyó un aumento del indicador de inclusión financiera desde 72,6% en 2014 a 84% en 2018, reducción del efectivo desde niveles del 11,7% en 2014 al 8,5% en el 2018 (medido como la relación entre el efectivo y el agregado monetario M2), aumento de las cuentas de ahorro activas desde 52,9% en 2014 a 65% en 2018 y constitución de cinco SEDPES en 2018.

Con el fin de alcanzar las metas acordadas para el cuatrienio se diseñaron dos estrategias, una de inclusión financiera y otra de educación económica y financiera. En esa

---

<sup>22</sup> Circulares Externa 007 y 013 de 2013 de la Superintendencia Financiera. Las CATS son depósitos a la vista, pueden activarse a través del celular con el número de cédula y su fecha de expedición. El límite de débitos mensuales es de 3 SMMLV y el de saldo máximo de 8 SMMLV; DE (depósitos electrónicos): depósitos a la vista de trámite simplificado, diferentes a las cuentas corrientes y de ahorro, se abren a través del celular con el número de cédula y su fecha de expedición, el límite de débitos mensuales y de saldo máximo es de 3 SMMLV.

<sup>23</sup> Por la cual se dictan medidas tendientes a promover el acceso a los servicios financieros transaccionales y se dictan otras disposiciones.

<sup>24</sup> Por el cual se modifica el Decreto 2555 de 2010 en lo relacionado con la inclusión de las garantías mobiliarias como garantías admisibles.

<sup>25</sup> Por la cual se expide el PND 2014–2018.

medida, en 2016, se lanzó la estrategia de inclusión financiera que fue construida en el marco de Comisión Intersectorial para la Inclusión Financiera – CIIF y que busca incentivar el acceso y uso a una amplia gama de productos y servicios financieros de calidad y asequibles, provistos de una manera económicamente sostenible. Esta estrategia incluye cuatro líneas de acción: (i) promover el uso de servicios financieros y de seguros inclusivos, (ii) estimular el acceso a servicios financieros para el sector rural, (iii) promover nuevos esquemas de financiación para MiPymes, y (iv) desarrollar la estrategia de educación económica y financiera.

Posteriormente, en junio de 2017 se lanzó oficialmente la Estrategia Nacional de Educación Económica y Financiera – ENEEF, orientada al fomento de capacidades financieras en la población que impacten en la toma de decisiones financieras y económicas responsables e informadas. Esta estrategia busca promover el logro de cuatro objetivos: (i) coordinar los esfuerzos desarrollados por los distintos entes que participan en la ENEEF, (ii) fomentar en la población hábitos de planeación y ahorro asociados a las diferentes etapas de la vida, (iii) promover en la población el uso responsable del crédito, y (iv) fomentar en la población hábitos de prevención relacionados con situaciones de potencial fraude o afectación de los ingresos o el patrimonio.

Por otra parte, el documento **CONPES 3956 de 2019 “Política de Formalización Empresarial”** priorizó acciones para disminuir la carga regulatoria de las empresas para convertirse en formales, apoyar a las empresas para que materialicen los beneficios de la formalización, y fortalecer las actividades de inspección, vigilancia y control para el cumplimiento de las regulaciones. El documento estableció una acción en la que la URF, el MINCIT y la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC) tendrán una agenda de trabajo para la inclusión financiera de MiPymes en el marco del trabajo de la CIIF. La agenda debe incluir la promoción de condiciones habilitantes para que se desarrollen instrumentos de financiamiento a MiPymes y debe tener claras metas de reglamentación de los nuevos instrumentos y figuras que propone el mercado. La acción comenzó el primer semestre de 2019 y MINCIT está avanzando en la formulación de una metodología para promover la inclusión financiera de las MiPymes (Departamento Nacional de Planeación, 2019).

Si bien todas las anteriores medidas han contribuido a mejorar la inclusión financiera en el país, aun es necesario remover algunas barreras que limitan el acceso y uso de productos y servicios financieros por parte de las personas y empresas, y limitan así los beneficios que se derivan de la inclusión financiera. En esa medida, el PND 2018-2022 *Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad* propone continuar avanzando con la ampliación de la cobertura en educación financiera de tal forma que al 2022 el 85% de la población adulta cuente con al menos un producto financiero formal. Para ello, se propone fortalecer

los ecosistemas de pagos de bajo valor a partir de la promoción de las SEDPES, que actualmente suman 5 entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera (Superintendencia Financiera de Colombia, 2020), y la adopción de nuevas tecnologías en medios de pago en las zonas rurales y urbanas del país. Adicionalmente, el PND 2018-2022 establece que se impulsarán acciones de educación financiera que fortalezcan la cultura del ahorro para la vejez en el marco de la Política Nacional de EEF y que se mejorará el conocimiento de las personas sobre los mecanismos disponibles según su situación de empleo y su nivel de ingresos.

Con respecto al uso de nuevas tecnologías, este PND cuenta con un pacto por la transformación digital que tiene entre sus objetivos proveer a la población el acceso a las habilidades digitales básicas, así como herramientas, aplicaciones y contenidos que les permitan hacer uso productivo del entorno digital para solucionar sus problemas, generar ingresos y desarrollar sus actividades diarias además de promover la transformación digital del sector productivo. En desarrollo de estos objetivos, en 2019 se aprobó el documento CONPES 3975 que define la *Política Nacional para la Transformación Digital e Inteligencia Artificial* que incluye acciones relacionadas con la disminución de barreras que impiden la incorporación de tecnologías digitales en el sector público y privado y la creación de ambientes de prueba (tipo *sandbox*) para ser aprovechados al interior de sectores particularmente sensibles a la regulación tales como Fintech.

Por otra parte, el PND 2018-2022 señala que, siguiendo con la implementación de la estrategia de educación financiera, desde la Comisión Intersectorial de Educación Económica y Financiera – CIEEF se prioricen acciones público-privadas para generar y divulgar contenidos pedagógicos especializados en la oferta de productos y canales financieros digitales y establece metas en materia de servicios financieros y gestión del riesgo para las actividades agropecuarias y rurales, de acceso de las Pymes a los productos financieros, y de inclusión financiera (adultos con algún producto financiero y con productos financieros activos).

En el contexto del sector agropecuario, el PND 2018-2022 estableció lineamientos para la focalización del crédito a pequeños productores, jóvenes y mujeres rurales, así como otras estrategias de inclusión financiera rural, tales como la coordinación de estrategias de EEF dirigidos a la población rural, con énfasis en jóvenes y mujeres rurales; la promoción de la inclusión financiera de pequeños productores y aquellos de la Agricultura Campesina Familiar y Comunitaria, a través del FAG; la promoción de mecanismos microfinancieros que permitan el acceso al financiamiento formal de la población rural más vulnerable; y la habilitación de Finagro para realizar operaciones de redescuento con entidades no vigiladas en las mismas condiciones aplicables a las entidades vigiladas por la Superintendencia de

Economía Solidaria, entre otras. En término de seguimiento al PND, el Gobierno Nacional se comprometió a incrementar la meta de colocación de crédito agropecuario y rural de la mujer, de 34,2% a 36,7% e incrementar el porcentaje de adultos con al menos un producto financiero en territorios rurales y rurales dispersos de 61% a 68% y de las operaciones de crédito rural no agropecuario de 297 a 1.411.

## 2.1. Justificación

La inclusión financiera entendida como el acceso y uso de servicios financieros de calidad por parte de la población y de las empresas, puede derivar en importantes beneficios sobre el bienestar financiero de los consumidores y el crecimiento de la economía. En efecto, una mayor inclusión financiera permite que la población prospere, amplíe sus oportunidades de consumo e inversión y mejore sus niveles de vida. De esta forma, los individuos y las empresas incluidos en el sistema financiero pueden administrar más fácilmente sus finanzas, su consumo y su ahorro con herramientas financieras seguras, así como iniciar o potenciar sus actividades productivas, gestionar sus riesgos y protegerse frente a eventos adversos (Cano, Esguerra, García, Rueda, & Velasco, 2014).

Diversos estudios a nivel internacional como el (Microscopio Global sobre el entorno de negocios para las microfinanzas, 2019) y (The 2016 Brookings Financial and Digital Inclusion Project Report) destacan el liderazgo de Colombia en cuanto a tener un entorno propicio para la inclusión financiera. Dentro de los aspectos que resaltan en el país están la implementación de la estrategia nacional de inclusión financiera, los avances en transformación digital y el compromiso gubernamental para avanzar en un entorno normativo propicio para la inclusión financiera. No obstante, otros estudios de comparativos internacionales ponen en evidencia las barreras que enfrenta el país para acercar a la población y a las MiPymes a los servicios financieros formales (Banco Mundial, 2017) (Mejía, 2017). Esto incluye barreras relacionadas con la falta de confianza en el sistema financiero, la distancia a la que se está de un proveedor de servicios financieros, la falta de documentación necesaria, y la falta recursos financieros, lo que implica que los servicios financieros aún no son asequibles.

**Tabla 1: Comparativo de indicadores de inclusión financiera**

Estudio	Ranking	Categorías y variables
Microscopio Global. <i>The Economist Intelligence Unit</i> (2019)	Primer puesto (entre 55 países en vía de desarrollo).	Incluye cinco dimensiones: Gobierno y apoyo de políticas, estabilidad e integridad, productos y puntos de venta, protección al consumidor, e infraestructura.

Medición de la Inclusión Financiera: Índice Multidimensional. CAF (2017)	Se tiene un ranking por dimensión: acceso (puesto 4 de 137 países); uso (puesto 73) y barreras (puesto 83).	Incluye tres dimensiones: acceso, uso y barreras (involuntarias)
Proyecto de <i>Brookings Institution</i> sobre Inclusión Financiera y Digital (2017)	Cuarto puesto (entre 26 países).	Incluye medición del compromiso gubernamental para avanzar en la inclusión financiera (Compromiso del país), oportunidades para mejorar la adopción de dinero móvil y otros servicios financieros digitales que apalanquen infraestructura móvil (Capacidad móvil) y aproximaciones legales y regulatorias que promuevan la inclusión financiera (Regulación del entorno).
<i>Global Findex</i> . Banco Mundial (2017)	Se encuentra por debajo del promedio mundial en todos los indicadores. Incluye un total de 144 países	Establece porcentaje de adultos con una cuenta bancaria, porcentaje de adultos con teléfono celular que tienen una cuenta bancaria, adultos que no tiene una cuenta bancaria, pero posee teléfono celular, y adultos con cuenta bancaria que pagaron servicios públicos en efectivo, mediante autorreporte.
Índice de obtención de crédito del <i>Doing Business</i> . Banco Mundial (2019)	Onceavo puesto (entre 190 países)	Mide en dos aspectos: la fortaleza de los sistemas de información crediticia, donde Colombia tiene 11 de 12 puntos; y la eficacia de las leyes sobre garantías y quiebras para facilitar los préstamos, donde tiene 7 de 8 puntos. Es de resaltar que hasta el año pasado en el segundo aspecto se contaba con 8 de 8 puntos.

Fuentes: (EIU, 2019) (Banco Mundial, 2017) (Center for Technology Innovation at Brookings, 2016) (Banco Mundial, 2019)

A pesar de los múltiples beneficios que conlleva la inclusión financiera para los individuos, las empresas, el propio sistema financiero y la economía en su conjunto, y pese a que se han logrado importantes avances en relación con la incorporación de productos más innovadores, se justifica diseñar e implementar una Política de Inclusión y Educación Económica y Financiera porque existen aún retos por resolver, muchos de ellos relacionados con los avances tecnológicos en los últimos años que permitirían prestar servicios financieros a más personas y empresas a un menor costo.



En particular se identifican cuellos de botella en dos frentes: por una parte, en la estructura del mercado de servicios financieros donde en el caso de la oferta se necesitan productos y servicios financieros modernos y pertinentes y en el caso de la demanda es necesario mejorar las capacidades de los usuarios, en especial, la apropiación de la tecnología financiera y digital, y mejorar también la confianza del consumidor en los servicios financieros, en particular los digitales. El segundo frente es el de los elementos que habilitan la inclusión financiera: promover una infraestructura financiera adecuada y eficiente, y mejorar la gobernanza para articular e implementar las estrategias de inclusión y educación financiera.

### 3. MARCO CONCEPTUAL

#### 3.1. ¿Qué entendemos por inclusión financiera?

La definición de inclusión financiera adoptada por la literatura especializada en el tema contiene como mínimo, dos elementos comunes: acceso y uso. Desde esta óptica, la inclusión financiera puede ser definida como el acceso y uso de un individuo o grupo social a productos financieros (Cano, Esguerra, García, Rueda, & Velasco, 2014).

Una definición más amplia la presenta CGAP (*Consultative Group to Assist the Poor, 2011*) según la cual la inclusión financiera se refiere al estado en el cual todos los trabajadores adultos incluso aquellos que actualmente se encuentran excluidos del sistema financiero tienen acceso efectivo, es decir, conveniente y responsable, a los siguientes servicios financieros que son provistos por instituciones formales (con reconocimiento legal): crédito, ahorro, pagos y seguro. El acceso efectivo implica que el servicio se provee a un costo asequible para el consumidor y sostenible para el proveedor, con el fin de que los consumidores excluidos usen los servicios financieros formales y no los informales que puedan existir.

Otras definiciones hacen referencia a cuatro características: acceso (capacidades existentes para utilizar los servicios y productos financieros disponibles ofrecidos por instituciones formales), uso (adopción, permanencia y profundidad del uso de servicios y productos financieros), calidad (relevancia del servicio o producto financiero dentro de las necesidades del estilo de vida de los consumidores) y bienestar (impacto de los servicios financieros sobre la vida de los consumidores). En la práctica, estos dos últimos elementos son los más complejos de medir, sobre todo el de bienestar (Asobancaria & BID, 2017).

Para los fines de este documento de política, tomaremos una combinación de estas definiciones, en algunos casos nos referiremos al acceso efectivo a crédito, ahorro, pagos y seguros, en otros solamente a acceso, que significa tener un producto de ahorro activo, ya

que así se mide actualmente. Se propondrán acciones para abordar una definición más amplia de la inclusión que incorpore temas de calidad y bienestar.

### **3.2. ¿Cuáles son los beneficios de la inclusión financiera?**

La inclusión financiera genera beneficios significativos para la sociedad. De acuerdo con (Cano, Esguerra, García, Rueda, & Velasco, 2014) esta suaviza el ingreso y el consumo de tal forma que las personas pueden distribuir su riqueza y disfrutar de sus rentas a lo largo de la vida. Esta idea fue desarrollada por (Morduch, 1995), quien argumenta que las familias pueden suavizar el ingreso mediante el ahorro y pidiendo prestado, así como agotando y acumulando activos financieros, y por (Cecchetti, Flores-Lagunes, & Krause, 2006) quienes señalan que el desarrollo financiero aumenta el acceso a los mercados de crédito, permitiendo a los hogares suavizar su consumo, lo que reduce la volatilidad del consumo y el crecimiento real. Por otra parte, (Financial inclusion and development : recent impact evidence, 2014) encuentra una correlación positiva entre la inclusión financiera, el crecimiento y el empleo.

La literatura también ha evidenciado un impacto positivo de la inclusión financiera sobre la reducción de la pobreza y el bienestar de personas de bajos ingresos en países en desarrollo, ya que pueden hacer una mejor administración del dinero, acceder a financiamiento a un costo razonable, tener un lugar seguro para guardar ahorros y acceder a las ventajas de tener más opciones que las disponibles en el sector informal (Chibba, 2009). Por su parte, (Beck, Demirgüç-Kunt, & Levine, 2007) encuentran que una mayor inclusión financiera, aumenta los ingresos de los pobres más rápido que el crecimiento promedio del PIB per cápita, lo que reduce la desigualdad. Para Colombia, (Anaya-Narváez & Romero-Álvarez, 2018) examinan la relación entre la inclusión financiera y la pobreza monetaria de los hogares del municipio de Sincelejo, departamento de Sucre, y confirman la correlación positiva entre las dos variables.

### **3.3. ¿Cuáles son los determinantes de la inclusión financiera?**

Existen barreras de oferta y demanda que limitan las posibilidades de la población de incluirse financieramente. (Beck & De la Torre, 2006) encuentran tres tipos de barreras desde la oferta: limitaciones geográficas, socioeconómicas y de oportunidades. Las primeras se reflejan en ausencia de sucursales bancarias en áreas rurales remotas y escasamente pobladas, las limitaciones socioeconómicas hacen referencia a la exclusión de personas de ingresos específicos, o de ciertos grupos sociales o étnicos; finalmente las limitaciones de oportunidades afectan a nuevos emprendedores con proyectos rentables que se les niega la financiación porque carecen de garantías fijas o no están bien conectados. Del lado de la demanda, (Simpson & Buckland, 2009) realizan un análisis sobre la exclusión financiera en

Canadá e identifican que hay mayor exclusión a medida que se reducen los ingresos del hogar, pero la relación no es lineal, encuentran otros factores que explican la exclusión financiera y la restricción crediticia tales como el nivel educativo, la edad y la propiedad. Por su parte, (Anaya-Narváez & Romero-Álvarez, 2018) analizan otros estudios similares realizados en China por (Fungáčová & Weill, 2015) y en África por (Zins & Weill, 2016), y concluyen que mayores ingresos, mayor nivel educativo, ser hombre y mayor de edad influye en el uso de cuentas formales de ahorro y crédito.

Los determinantes de la exclusión financiera encontrados en otros países también aplican para el caso colombiano. (Rodríguez-Raga & Riaño Rodríguez, 2016) utilizan información de la Encuesta Longitudinal Colombiana (ELCA) y evidencian una relación positiva entre la riqueza del hogar y su inclusión financiera. En línea con la literatura internacional, determinan que a mayor nivel educativo hay una mayor probabilidad de acceder a un producto financiero. Así mismo, contar con un trabajo aumenta dicha probabilidad hasta un 12% para acceder a un producto financiero. Otras variables analizadas como el género, el acceso a servicios públicos, el promedio de personas por cuarto de habitación y la localización entre urbano y rural, también fueron identificadas como relevantes para la inclusión financiera.

Los determinantes encontrados para las zonas urbanas también aplican para las zonas rurales (Almeraya Quintero, Figueroa Sandoval, Díaz Puente, Figueroa Rodríguez, & Pérez Hernandez, 2011). analizan el sector rural del municipio de Salinas en México, y encuentran que dentro de las razones para excluirse del sistema financiero están el desconocimiento de los requisitos para solicitarlo, la creencia que no lo conseguirán, las bajas expectativas frente a los montos y la elevada cantidad de trámites. Adicionalmente, encuentran que la falta de garantías al solicitar un crédito y la falta de información hace de las personas en zonas rural los más vulnerables para acceder a estos servicios. (Herrera Tapia, 2009) llega a conclusiones similares para la población rural mexicana.

Las barreras del lado de la oferta no permiten desarrollar un entorno propicio para acceder a los servicios financieros. Aumentar la oferta implica reducir los costos bancarios, la distancia a las sucursales y los requisitos de documentación para abrir una cuenta bancaria (Franklin, Demirguc-Kunt, Klapper, & Martínez Peria, 2012). (Sanz, 2010) analiza la falta de acceso a los servicios financieros en países en desarrollo e identifica como una de las causas la oferta poco pertinente para grupos poblacionales de bajos ingresos, así como para pequeñas y medianas empresas. A su vez, esta baja pertinencia se explica por los costos elevados de los servicios financieros, la baja densidad de oficinas bancarias, y el uso de metodologías de riesgo no adaptadas a las realidades de los países en desarrollo. Estas barreras se ven explicadas por el desconocimiento del sector financiero sobre las necesidades

de los hogares y empresas excluidas, la rigidez de los productos financieros ofertados que los hace poco pertinentes, la falta de incentivos y regulación que les permita ofrecer productos especializados en el mercado de los potencialmente excluidos, y el desarrollo tecnológico insuficiente para reducir costos fijos de la oferta.

La oferta de servicios financieros en el sector rural no es adecuada. (Gustavo Cano, del Pilar Esguerra, García, & Leonardo Rueda Andrés Velasco, 2014) - (Rodríguez-Raga & Riaño Rodríguez, 2016) encuentran rigidez de los productos financieros ofrecidos por el sector financiero para la zona rural y que no tiene en cuenta los flujos de ingresos de estos hogares. (Anaya-Narváez & Romero-Álvarez, 2018)) argumentan desinterés del sector financiero para involucrar a las poblaciones de bajos ingresos como clientes potenciales y por ende no desarrollan estrategias para capturar ese segmento del mercado. En esta misma dirección, (Rubio Guerrero, 2016) encuentra en su investigación sobre el comportamiento de las entidades bancarias con respecto a la responsabilidad social empresarial, que aún falta mucha conciencia por parte de estas organizaciones para entender que además de generar ganancias se debe ofrecer bienestar a la sociedad.

#### **3.4. Los beneficios de la inclusión financiera son superiores a los costos**

Los modelos de microfinanzas surgen como una alternativa al sistema tradicional con ventajas como la formación de grupos, el desarrollo de confianza y el desarrollo de capacidades financieras. Las microfinanzas no son simples operaciones bancarias, sino son una herramienta de desarrollo (Ledgerwood, 2002). Estos modelos logran que el beneficio sea mayor al costo de provisión de los servicios financieros y generan oferta para los segmentos del mercado que actualmente están por fuera, principalmente los hogares más pobres y localizados en las áreas rurales (Ariza Garzón, Reyes Quintanilla, & Velasco Cardona, 2012).

El Estado debe jugar un rol activo para que los beneficios de la inclusión financiera sean superiores a sus costos. De acuerdo con (Cano, Esguerra, García, Rueda, & Velasco, 2014), es responsabilidad del Estado garantizar que la población más vulnerable acceda a los servicios financieros, bien sea mediante la regulación o la generación de incentivos a los actores del mercado. En esta misma óptica, (Anaya-Narváez & Romero-Álvarez, 2018) resaltan que sobre el gobierno recae la mayor responsabilidad para garantizar la inclusión financiera. En el análisis realizado por (Maté Sánchez-Val & Ramón Llorens, 2016) se resalta la importancia de un sistema financiero bien regulado para que los consumidores estén protegidos contra conductas oportunistas y para que los costos de operación de los bancos sean justos y de esta manera, los créditos se asignen de manera eficiente.

Finalmente, para efectos de esta política no se adoptará ningún enfoque diferencial, sin embargo, habrá un énfasis especial en el sector rural para el cual se entenderá el concepto definido en la Misión por la Transformación del Campo (Departamento Nacional de Planeación, 2015), en la cual los territorios rurales son aquellos municipios que tienen cabeceras de menos de 25 mil habitantes y presentan densidades poblacionales entre 10 hab/km<sup>2</sup> y 100 hab/km<sup>2</sup>, y los territorios rurales dispersos son aquellos municipios y áreas no municipalizadas que tienen cabeceras pequeñas y densidad poblacional baja, es decir, de menos de 50 hab/km<sup>2</sup>. A partir de estas definiciones de categorías de ruralidad (Castro, Gómez, Llinás, & Mora, 2015) construyen una síntesis de las definiciones como se explica en la Tabla 1.

Tabla 1: Definición de categorías de ruralidad

Densidad (hab/km <sup>2</sup> )	Población en cabecera (miles)			
	Mas de 100	25 a 100	Menos de 25	
			<70% población en zona resto	>70% población en zona resto
>100		29	8	35
50 – 100	117	17	132	91
10 – 50		15	279	203
0 – 10		3	54	61

	Ciudades y Aglomeraciones
	Intermedios
	Rurales
	Rurales dispersos

Fuente: (Departamento Nacional de Planeación, 2015)

En el contexto del crédito agropecuario y rural de fomento, se cuenta con tres perfiles de usuarios: 1) Pequeño productor, 2) Mediano productor, y 3) Gran productor. En el caso del pequeño productor, este ha sido definido en el Decreto 691 de 2018 como aquella persona natural que posea activos totales no superiores a los 284 Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes – SMMLV. Para el caso de las otras categorías, la Resolución No. 1 de 2016 de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario – CNCA definió que el mediano productor es aquella persona natural o jurídica que cuente con activos totales inferiores o iguales a 5.000 SMMLV y el gran productor es aquel que supere este tope.

## 4. DIAGNÓSTICO

En esta sección se exponen las dificultades que enfrenta el país en temas de educación e inclusión financiera frente a los cuales la Política Nacional de Inclusión Económica y Financiera busca dar solución, con el fin de reducir el desconocimiento de la población y de las empresas sobre las ventajas de contar con los servicios del sector financiero, mejorar la oferta de servicios modernos y pertinentes, mejorar la infraestructura física y tecnológica necesaria para proveer un mejor servicio y proponer cambios en el arreglo institucional y normativo que faciliten el logro de los demás objetivos de esta política. En este sentido el diagnóstico se divide en cuatro secciones: 1) Problemáticas asociadas a la oferta de servicios financieros, 2) Problemáticas asociadas a la demanda y a la educación financiera de los potenciales consumidores de servicios financieros, 3) Problemáticas asociadas a la infraestructura física y tecnológica necesaria para implementar una política de inclusión y educación financiera moderna y finalmente, 4) Problemáticas asociadas a la gobernanza que permita articular e implementar las estrategias inclusión y educación financiera del país.

### 4.1. Pertinencia insuficiente de productos y servicios financieros

#### 4.1.1. Falta de innovación, transformación digital y de capacidades de las entidades prestadoras de servicios financieros

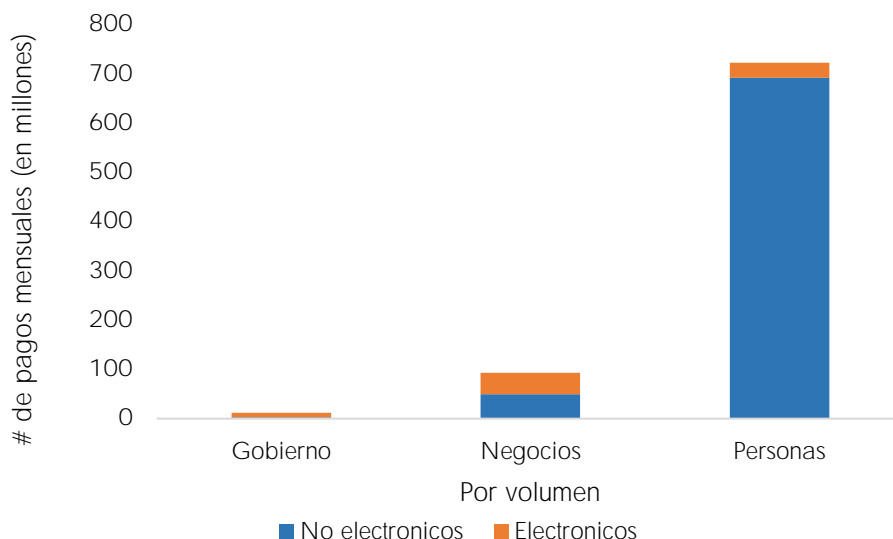
La falta de acceso a financiamiento de las MiPymes constituye una forma de exclusión de los servicios financieros. El 41% de las Pymes citó el acceso a la financiación como uno de sus problemas más importante, algunos de ellos porque no cuentan con garantías, que para algunos préstamos pueden ser hasta del 170% del monto del préstamo (ANIF, 2019).

En el sector rural, el acceso a crédito es una barrera generalizada. Según la Encuesta de Calidad de Vida de 2011, el crédito solamente llega al 5,2% de los hogares rurales, a pesar de los avances en la materia y de los esfuerzos del Banco Agrario, las cooperativas de ahorro y crédito y la Banca de las Oportunidades, que promueven el acceso al crédito de la población rural (Departamento Nacional de Planeación, 2015).

Por otra parte, en Colombia la mayor parte de los pagos se realiza en efectivo. Solo el 9.7% de los pagos (por volumen) de las personas y el 50% de los pagos de las empresas son electrónicos (Gráfico 6) (Better than cash Alliance, 2015). Sin embargo, en el caso de los microempresarios, más del 70% de los utiliza efectivo para realizar pagos de servicios públicos, arriendo, pago a proveedores y pago a ayudantes y empleados a pesar de que ello implique costos de desplazamiento, seguridad y almacenamiento. Las razones por las cuales se prefiere el efectivo, en especial para los pagos de personas a negocios y de personas a personas, son la costumbre, la no aceptación generalizada de otros medios de

pago y la percepción de menores costos frente al uso de otros medios de pago (Tamayo & Malagón, 2017).

**Gráfico 1. Pagos mensuales según el pagador**



Es necesario poner en marcha las acciones planteadas en estudios para la reducción del efectivo. La Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera (URF), con el apoyo del Foro Económico Mundial (WEF) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), realizaron el ejercicio de revisar los mecanismos para la masificación de medios de pago electrónicos, particularmente mediante la vinculación de pequeños comerciantes. Actualmente se encuentra en desarrollo un proyecto decreto sobre pagos digitales, el cual es indispensable poner en marcha en cuanto se apruebe.

El mayor reto de inclusión se da en la población más pobre. La Encuesta de Inclusión Financiera realizada por la Banca de las Oportunidades en 2017, muestra que solo el 33% de los encuestados ahorra y de ellos solo el 30% ahorra en el sector formal, mientras que el 41% ahorran en la casa y el otro 29% ahorran en cadenas de amigos, prestando el dinero, comprando bienes, animales o joyas o con otros métodos. Adicional a esto, más de la mitad de las personas de estratos 1, 2 y 3 que ahorran, lo hacen en la casa, y sus razones son principalmente por la facilidad para guardar y retirar el dinero y, porque perciben mayor seguridad.

La industria Fintech surge como una alternativa para aumentar la inclusión financiera, sin embargo, aun representa retos regulatorios para el país. Con 148 Fintech en 2018, Colombia es el tercer país de América Latina después de México (273) y Brasil (380) con

número de Fintech constituidas, y el quinto país que más invierte en Fintech en la región, con USD 11 millones en 2016 (BID y Finnovista, 2018).

Colombia debe mejorar su entorno para el desarrollo de las Fintech. Bogotá sigue siendo la ciudad que alberga mayor número de Fintech en el país y la tercera en Latinoamérica, el país cuenta con la presencia de 280 Fintech aproximadamente, según el Índice Global Fintech 2020 realizado por Findexable. Sin embargo, además de evaluar la cantidad de compañías Fintech, el estudio también evalúa la calidad de estas y el ambiente en el que se desarrollan. En comparación con otros países, Colombia permanece rezagado, ocupando el puesto número 40 entre 65 países.

El país ha avanzado en materia de regulación, pero aún existen retos. En abril 2018, la Superintendencia Financiera lanzó el InnovaSFC, una iniciativa cuyo objetivo es promover, investigar, facilitar y acompañar la innovación en el sector financiero (Banca de las Oportunidades, 2019). Así mismo, el Ministerio de Hacienda expidió el Decreto 1357 de 2018, con el cual reguló la actividad financiera colaborativa (*crowdfunding*), y con el artículo 166 de la Ley 1955 de 2019 se habilitó la creación de un *sandbox* regulatorio. Sin embargo, aún persisten retos para fortalecer la coordinación interinstitucional entre las entidades que reglamentan la actividad de las Fintech, para adecuar las normatividades expedidas a sus necesidades.

A pesar de lo anterior, no toda actividad comercial o de financiamiento es competencia del regulador o supervisor financiero. Algunos temas transversales al sector Fintech son pertenencia de la Superintendencia de Industria y Comercio o del sector de Tecnologías de la Información, la regulación de Fintech por parte del supervisor financiero debe estar orientada a la generación de confianza en el mercado manteniendo la seguridad y estabilidad del sistema, para lo cual se deberían reconocer unos mínimos operacionales que sigan los siguientes pilares: (i) conocimiento de cliente, (ii) protección de datos, (iii) protección al consumidor, y (iv) mecanismos anti-lavado (Colombia Fintech, 2019).

La regulación de crowdfunding sólo se limita a valores y deja por fuera el *peer to peer lending*. Dentro de la reglamentación existente que hace referencia al *peer to peer lending* solamente existe la regulación de los mutuos, consagrada en el Código Civil. La importancia de actualizar la normatividad en materia radica en que este tipo de crowdfunding es el más tradicional en el mundo actualmente, y por tanto es ampliamente utilizado. A pesar de que se avanzó en la reglamentación del decreto para crowdfunding a través de valores, aún falta que se expida reglamentación para crowdfunding del tipo *peer to peer lending*, para que solucione limitaciones como la interpretación de este tipo de crowdfunding como un delito de captación masiva y habitual de dineros del público (Colombia Fintech, 2019).



## Asimetría de los servicios postales de pago y los servicios financieros

Los ciudadanos disponen actualmente de dos sistemas legales para realizar el envío y recepción de dinero a nivel nacional: los servicios postales de pago (SPP)<sup>26</sup> y los giros bancarios del sistema financiero. Si bien son productos sustitutos y generan presiones competitivas, la capilaridad de las redes de giros postales es uno de los factores preponderantes para el uso por parte de los usuarios, relativo a la cercanía de los puntos de atención al lugar de trabajo o residencia, así como a sus atributos de facilidad, inmediatez, seguridad y no requerimiento de una bancarización previa (Comisión de Regulación de Comunicaciones, 2018).

Existen asimetrías en la regulación de los servicios postales de pago y los servicios financieros. Los servicios de giros postales nacionales se prestan bajo habilitación, vigilancia y control por parte del Ministerio de las TIC<sup>27</sup>, mientras los giros postales internacionales son prestados de manera exclusiva por el Operador Postal Oficial (Comisión de Regulación de Comunicaciones, 2018), la red de giros postales tiene una ventaja en términos de costos debido a que también es utilizada para la prestación de otros servicios como el recaudo de facturación o pagos, recargas de dinero en servicios de comunicaciones y apuestas, entre otros, y todos los costos de operación se comparten con tales servicios complementarios o conexos (Comisión de Regulación de Comunicaciones, 2019; Comisión de Regulación de Comunicaciones, 2018). El servicio de giros nacionales es proporcionado por cinco operadores habilitados<sup>28</sup>, cada uno con una plataforma tecnológica propia, un sistema de identificación biométrica y una red de puntos de atención propios y de terceros en zonas de influencia regional que en 2018 sumaban 33.001 puntos en 1.097 municipios del país. A través de estos puntos de atención se realizaron 117,9 millones de giros y se movilizaron \$17,9 billones, lo que representó un ingreso total para los operadores de \$840 mil millones

---

<sup>26</sup> Los servicios postales de pago contemplan el conjunto de servicios prestados a través de la infraestructura postal en los cuales se envía una cantidad de dinero especificada por el remitente, que pueden ser personas naturales o jurídicas, para su pago a un destinatario. La modalidad de envío puede ser física o electrónica. En Colombia, los Giros Nacionales y los Giros Internacionales son considerados SPP, no obstante, a nivel mundial, existen otros servicios clasificados como tales por la Unión Postal Universal (UPU) como los giros de depósito o las transferencias postales (Comisión de Regulación de Comunicaciones, 2018)

<sup>27</sup> Para el otorgamiento de licencia de "Servicio Postal de Pago" es necesario que el operador cuente con Sistemas de Administración de Riesgo (SARLAFT, SARL, SARO) y cumpla con requisitos patrimoniales y de control interno (Artículo 4 de la Ley 1369 de 2009 y Resoluciones 3676, 3677, 3678, 3679 y 3680 del 2013 del Ministerio de las TIC).

<sup>28</sup> Hasta mediados del 2014, el único operador postal habilitado para prestar el servicio de giros nacionales era Servicios Postales Nacionales S.A. (4-72), en su calidad de Operador Postal Oficial. Actualmente, los operadores habilitados para ofrecer los servicios de giros nacionales son: Efectivo LTDA (Efecty), Matrix Giros y Servicios SAS (Su Red), Supergiros S.A., Tranza S.A.S. (Móvil Red) y Servicios Postales Nacionales S.A. (Comisión de Regulación de Comunicaciones, 2018).

en 2018. Con respecto a 2017, se evidenció un crecimiento del 12,9% en el número de giros (104,5 millones), 8,2% en los montos (\$16,5 billones) y 8,9% en los ingresos (\$771.327 millones).

Los estratos 1, 2 y 3 son los que prefieren realizar sus transacciones monetarias con los operadores postales frente a los giros bancarios y las transferencias electrónicas. En su mayoría, los giros se realizan de las grandes ciudades hacia la periferia y se relacionan con el envío de dinero a personas cercanas por motivos familiares o de amistad, llegando a ser irrelevante para los usuarios el costo de comisión pagado por transacción (Comisión de Regulación de Comunicaciones, 2017).

Es pertinente mencionar que algunos operadores postales han implementado aplicaciones móviles para la provisión de giros postales. Para ello, han realizado convenios con entidades bancarias para trasladar el dinero desde la aplicación y reclamar el giro en la red del operador. Sin embargo, la adopción de estas aplicaciones aún es baja entre los usuarios (Comisión de Regulación de Comunicaciones, 2018). De igual forma, es importante destacar la creación de Movii S.A., primera Sociedad Especializada en Depósitos y Pagos Electrónicos (SEDPE)<sup>29</sup>, del operador *Móvil Red*, que fusiona la operación de los sectores postal y financiero creando una solución financiera digital alternativa y con menores costos<sup>30</sup>.

Las condiciones operativas y las cargas regulatorias entre los SPP y los servicios financieros son diferentes, aun cuando prestan los mismos servicios. Se evidencia que la vigilancia y control en el sector postal se enfoca en mitigar los riesgos operativos y de liquidez, mientras que en el sector financiero se enfoca en mitigar, además de estos dos riesgos, los riesgos de crédito, de mercado, de solvencia y legales (Comisión de Regulación de Comunicaciones, 2018). En este sentido, el sector financiero tiene una mayor exigencia en cuanto a la gestión de sistemas de administración de riesgo y controles al movimiento monetario, con diferencias importantes en materia de mitigación de riesgos, conocimiento del cliente, condiciones de operación, interoperabilidad y contraprestaciones. El efecto de la accesibilidad y conveniencia de los giros postales por encima de los financieros implica bajos incentivos para el uso de servicios financieros de giros y un alto incentivo para mantener el uso de efectivo como práctica predominante en la vida cotidiana.

## Gestión de riesgo

La tenencia de seguros, como instrumentos de gestión de riesgo, por parte de empresas es muy baja. De acuerdo con el estudio de demanda de seguros (Banca de las

---

<sup>29</sup> Resolución 1713 del 11 de diciembre de 2017 "Autoriza el funcionamiento (certificado de autorización) de MOVII S.A. como Sociedad Especializada en Depósitos y Pagos Electrónicos - SEDPE"

<sup>30</sup> <https://www.dinero.com/empresas/articulo/movii-nueva-aplicacion-para-la-inclusion-financiera/260028>

Oportunidades, Fasecolda y Superintendencia Financiera de Colombia, 2018) solamente el 4.4% de los hogares que tienen un negocio cuenta con un seguro contra incendio y terremoto. Así mismo, la GEM (ANIF, 2019) encuentra que en promedio el 65% de las microempresas no cuenta con ningún tipo de seguro. Y dentro de las que cuentan con algún seguro, el cubrimiento más frecuente es el relacionado con los riesgos laborales vía ARL.

Los seguros son un canal potencial para incrementar el uso de medios de pago electrónicos y disminuir el uso del efectivo. Solo el 11,4% de los hogares que tienen seguros utilizan el débito automático para pagar la prima y el 7,7% utiliza la transferencia bancaria, mientras que el 55% utiliza el efectivo. En este sentido, el 71,9% de los hogares realiza el pago de la prima directamente en oficina, corresponsal o empresas de giros, el 3,5% lo hace a través de página web, y el 2,8% a través de aplicación del celular o de tableta. (Banca de las Oportunidades, Fasecolda y Superintendencia Financiera de Colombia, 2018)

El país no cuenta con información pertinente y oportuna sobre el mercado de seguros. La información de seguros corresponde a un estudio particular realizado por Banca de las Oportunidades, solicitado en un momento específico por Fasecolda y no tiene una periodicidad. La única información periódica sobre seguros para las empresas es la presentada en la Gran Encuesta a las Microempresas (GEM) de ANIF. Sin embargo, esa información corresponde a una sola pregunta en toda la encuesta. Por lo tanto, se evidencia la necesidad de generar información respecto a la gestión de riesgo para las empresas, que sea periódica y más profunda.

Por su parte, el sistema de evaluación y aseguramiento contra riesgos en el territorio rural también tiene oportunidades de mejora. La Misión del Transformación del Campo señaló que era necesario desarrollar mejores sistemas de aseguramiento para los productores rurales y que el Banco Agrario promoviera el uso de mercados activos de derivados, así como poner en marcha la utilización de forwards de la Bolsa Mercantil de Colombia, para disminuir los costos de transacción para los pequeños productores (Departamento Nacional de Planeación, 2015).

En el ámbito agropecuario, el seguro ha comenzado a crecer significativamente a partir del año 2014, motivado por el incremento en las asignaciones del Presupuesto General de la Nación para el Incentivo al Seguro Agropecuario – ISA, el fortalecimiento de la cultura del aseguramiento y la generación de conocimiento de las compañías aseguradoras. Según las estadísticas de Finagro, para el 2019 se registraron 6.598 beneficiarios del ISA que aseguraron 175.242 hectáreas cultivadas. Si bien estas estadísticas muestran un crecimiento del 85% frente al año 2018, el reto del País sigue siendo grande, ya que estas hectáreas aseguradas solo representan el 2,5% del total de las hectáreas sembradas.

#### 4.1.2. Baja pertinencia de los productos y servicios financieros dirigidos a población beneficiaria

La evidencia internacional ha mostrado que cuando los acuerdos para el pago de transferencias monetarias utilizan la infraestructura financiera existente (agentes y cajeros automáticos) el costo de realizar pagos en cuentas bancarias es menor que los pagos en efectivo o instrumentos de propósito limitado (destinados exclusivamente al retiro del incentivo). En Brasil y Sudáfrica, por ejemplo, se encontró que esto se debía a que los costos fijos de proporcionar cuentas bancarias básicas pueden extenderse a un grupo de clientes más grande más allá de los destinatarios de pagos G2P solos<sup>31</sup> (Bold, Porteous, & Rotman, 2012).

En Colombia los productos a través de los cuales se realizan los pagos de transferencias monetarias no garantizan la inclusión financiera de los beneficiarios. No todos los programas del gobierno nacional que realizan pagos o recaudos, los realizan a través de un producto financiero que implique una vinculación del beneficiario al sistema financiero, por ejemplo, el programa Colombia Mayor<sup>32</sup> cuenta actualmente con 1,5 millones de beneficiarios y 3 canales para que éstos retiren sus pagos: Efecty, Matrix Giros y Servicios y Supergiros. A través de estos canales se realizan en promedio 16 millones de transacciones al año en todo el país, que equivalen a 1 billón de pesos.

En el caso del programa Beneficios Económicos Periódicos<sup>33</sup> (BEPS), los beneficiarios realizan sus aportes a través de redes de recaudo (corresponsales) como Vía Baloto, Supergiros, Matrix Giros y Servicios, PagaTodo y Moviired. Para tal efecto, existen hoy 34.414 puntos de recaudo en el 99.64% de los municipios del país con un total de más de 4,3 millones de transacciones. Este canal de pago, que no contempla una vinculación al

---

<sup>31</sup> En Brasil, MDS paga a Caixa una tarifa que es un 31 por ciento más baja (\$ 0,88 en comparación con \$ 0,60) para un destinatario con una cuenta principal de Caixa Fácil, frente a una Tarjeta Social de propósito limitado. En Sudáfrica, SASSA también paga una tarifa que es 54 por ciento más baja (\$ 4.46 en comparación con \$ 2.03) para un destinatario con una cuenta financiera convencional.

<sup>32</sup> El Programa de Protección Social al Adulto Mayor "Colombia Mayor", busca aumentar la protección a los adultos mayores que se encuentran desamparados, que no cuentan con una pensión o viven en la indigencia o en la extrema pobreza; por medio de la entrega de un subsidio económico que para 2019 se fijó en 2019

<sup>33</sup> Beneficios Económicos Periódicos - BEPS - es un programa de ahorro voluntario diseñado para proteger a las personas a quienes sus recursos no les alcanzan para cotizar a pensión. Las personas que ahorran en BEPS, construyen el capital que les permitirá disfrutar en su vejez de un ingreso económico de por vida.

sistema financiero, permite por su bajo costo (\$432 por transacción) realizar transacciones de cualquier monto en cualquier parte del país.

Por su parte, Familias en Acción<sup>34</sup> (FeA), y Jóvenes en Acción<sup>35</sup> (JeA), han avanzado en diferentes etapas para la entrega de incentivos, que incluyen la entrega de incentivos en municipio beneficiario<sup>36</sup>, caja extendida<sup>37</sup>, entrega de incentivos en municipio vecino<sup>38</sup>, entrega de incentivos con medio electrónico<sup>39</sup>, bancarización, monedero electrónico y giro por corresponsal. No obstante, el 10% de las familias beneficiarias del programa no se encuentran bancarizadas, mientras que el resto de las familias beneficiarias realizan sus retiros con tarjetas no franquiciadas que no pueden usar en sus transacciones diarias.

Adicionalmente, dadas las características de estos productos, los beneficiarios de los productos perciben que no poseen un producto financiero. En este sentido, de acuerdo con información de la CAF (2019), del total de adultos que pertenecen a Familias en Acción o Jóvenes en Acción sólo el 36% reporta tener un producto financiero, en tanto que del total de adultos de las zonas rurales que pertenecen a Familias en Acción o Jóvenes en Acción apenas el 29,3% reporta tener un producto financiero, porcentaje que equivale al 38,6% en las zonas urbanas.

La cobertura del sistema financiero para recibir transferencias monetarias difiere considerablemente entre el sector urbano y el rural (ver Gráfico 2). Así, por ejemplo, en las ciudades y aglomeraciones en donde hay presencia del 38% de beneficiarios de Colombia

---

<sup>34</sup> Familias en Acción es un programa que apoya a las familias pobres y pobres extremas a través de la entrega a bimestral a cada familia beneficiaria de un incentivo condicionado en salud y educación. En el primer caso, el incentivo depende de que los niños menores de 6 años asistan oportunamente a las citas de valoración integral en salud y en el segundo de que tres (3) niños, niñas o adolescentes de la familia, entre 4 y 18 años estén en el sistema escolar.

<sup>35</sup> Jóvenes en Acción es un programa de Prosperidad Social que apoya a los jóvenes en condición de pobreza y vulnerabilidad, con la entrega de transferencias monetarias condicionadas –TMC-, para que puedan continuar sus estudios técnicos, tecnológicos y profesionales.

<sup>36</sup> Ejecutada en los municipios donde existía presencia física de la entidad bancaria y la entrega de incentivos se realizaba en las oficinas de los bancos. Para el año 2009 la cobertura en esta modalidad era del 67%, abarcando a 770 municipios con 1.120.519 familias.

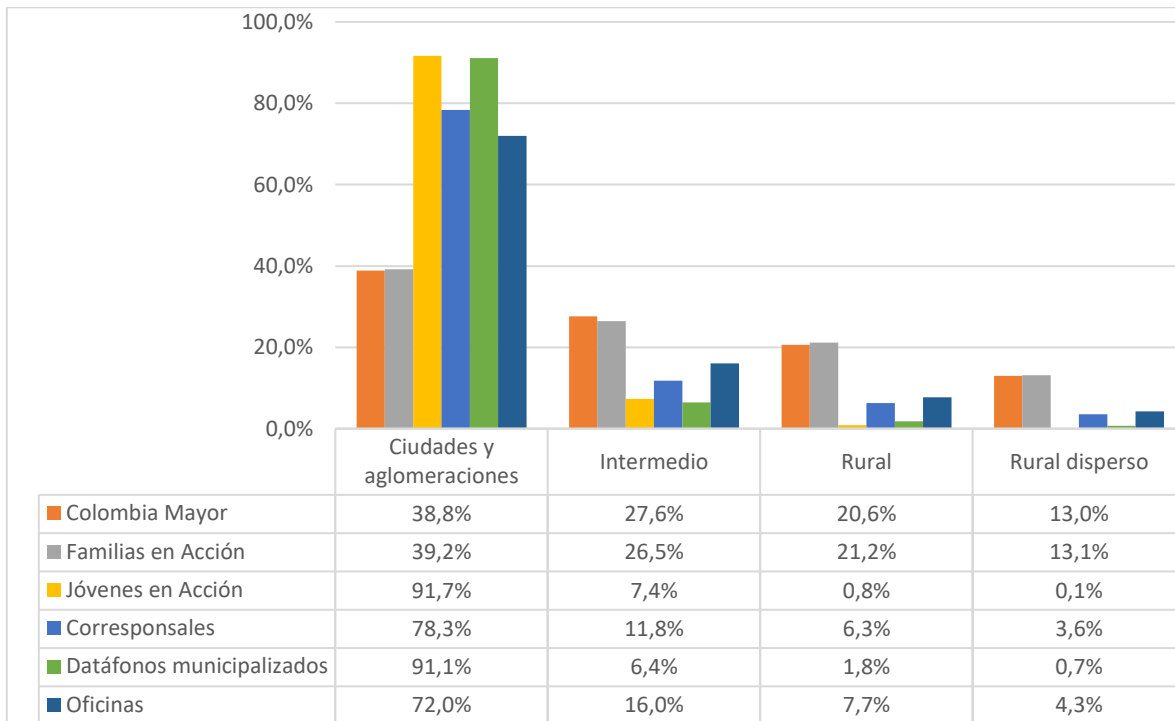
<sup>37</sup> Se realizó en municipios donde no existía entidad bancaria y la entrega de incentivos se realizaba a través de una oficina temporal por un tiempo determinado. Para el año 2009 la cobertura en esta modalidad era del 6%, abarcando a 185 municipios con 100.750 familias.

<sup>38</sup> Se realizó en municipios donde no existía entidad bancaria y que tuviera cercanía con otro que, si la poseía, posibilitando que las madres beneficiarias fueran a cobrar el subsidio. Los costos de transporte debían ser asumidos por las madres titulares o en algunos casos por la alcaldía donde residían. Para el año 2009 la cobertura en esta modalidad era del 5%, abarcando a 115 municipios con 83.657 familias.

<sup>39</sup> Se realizó durante el año 2008 y consistió en la entrega de tarjetas monederos o recargables a las madres titulares para cobrar los subsidios en cajeros electrónicos y se estableció en municipios con más de 7.000 familias. Para el año 2009 la cobertura en esta modalidad era del 22%, abarcando a 25 municipios con 372.725 familias.

Mayor, el 39% de los beneficiarios de Familias en Acción y el 92% de los beneficiarios de Jóvenes en Acción, se cuenta con un 78% del total de los corresponsales bancarios, un 91% de los datáfonos municipalizados y un 72% de las oficinas; esto contrasta con los municipios de rural y rural disperso, que cuentan con el 33% de beneficiarios de Colombia mayor, el 34% de los beneficiarios de Familias en Acción y el 0.9% de los beneficiarios de Jóvenes en Acción, pero que apenas cuentan con el 3,5% de los corresponsales, el 0,7% de los datafonos municipalizados y el 4,3% de los de las oficinas bancarias.

**Gráfico 2. Cobertura de Programas Sociales vs Cobertura de los Puntos de Atención en Colombia**



Fuente. Cálculos propios a partir de información de Prosperidad Social, Encargo Fiduciario Equidad, Colpensiones y la Banca de las Oportunidades

De la misma forma, los indicadores de inclusión financiera de los municipios rurales y rurales dispersos son inferiores al de los municipios intermedios y ciudades y aglomeraciones, según se muestra en la Tabla 2. Estas brechas se atribuyen a la pobreza rural, lo cual reduce el acceso a los servicios financieros, e imposibilita ahorrar y acceder al crédito o al aseguramiento (Banca de las Oportunidades, 2019).

Tabla 2. Indicadores de inclusión financiera 2018

Categorías de ruralidad	Adultos con productos financieros	Adultos con productos de depósito
Ciudades y aglomeraciones	88,7%	85%
Intermedios	71,2%	67,5%
Rurales	66%	63,1%
Rurales dispersos	55,4%	53,5%

Fuente: (Banca de las Oportunidades, 2019)

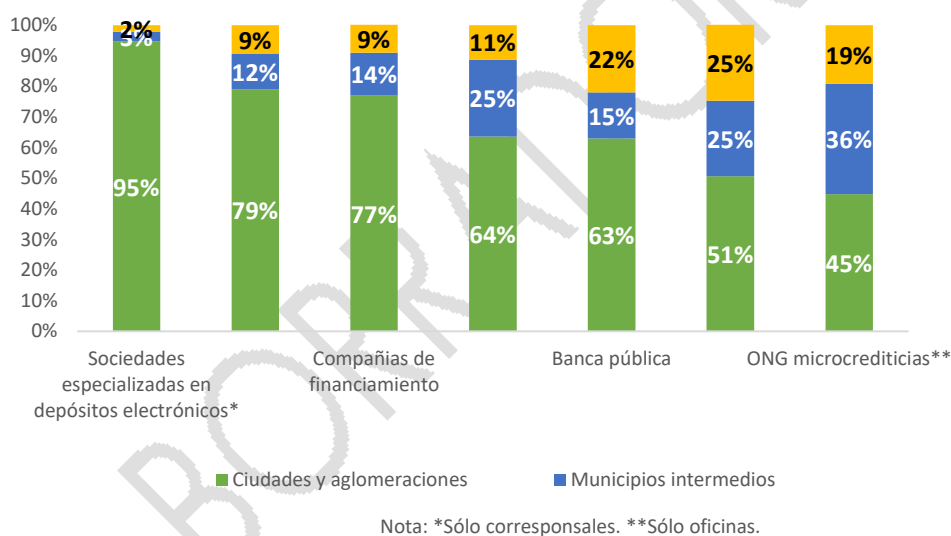
A partir de la Tabla 2 se concluye que a medida que aumenta la ruralidad se reduce la inclusión financiera., si bien en las zonas rurales se han masificado los negocios de corresponsalía bancaria, sigue existiendo baja presencia de sucursales bancarias en las zonas rurales y rurales dispersas. Adicionalmente, los altos costos de transacción, los bajos ingresos, la alta informalidad, la baja educación financiera y los problemas de tenencia de tierra de la población rural dificultan el desarrollo de modelos de negocio costo-eficientes y sostenibles para las entidades financieras<sup>40</sup>.

No obstante, lo anterior, el crédito agropecuario y rural de fomento ha tenido un buen desempeño. Las estadísticas de Finagro muestran que el saldo de la cartera ha venido crecido significativamente, al pasar de \$11,1 billones en 2010 a \$26,9 billones en 2019. En este mismo periodo, el crecimiento de los clientes fue del 62% al pasar de 499 mil a 809 mil. Gracias a los beneficios de cartera sustitutiva, los bancos privados tienen mayor participación en las colocaciones, mientras que en el año 2010 el 55% de la cartera se concentraba en el Banco Agrario de Colombia, para el 2019 esta participación se redujo al 28%. No obstante, esto trae como consecuencia que la cartera se concentre en la aglomeraciones y municipios intermedios con una participación del 71% mientras que los municipios rurales y rurales dispersos participan con un 29%. Las microfinancieras desempeñan un papel fundamental en la inclusión financiera en la ruralidad. Al comparar el microcrédito en las diferentes categorías de ruralidad, los territorios rurales y rurales dispersos se destacan en comparación con las otras categorías. Mientras que el 6,5% de los adultos en las ciudades tenía microcrédito, en los municipios rurales y rurales dispersos este indicador fue de 15,6% y 14,2%, respectivamente (Banca de las Oportunidades, 2019).

<sup>40</sup> La Misión para la Transformación del Campo indica que tan solo el 36,4% de los hogares tienen claridad en sus títulos de propiedad.

La distribución de oficinas y corresponsales bancarios según ruralidad y tipo de entidad indica que los intermediarios microfinancieros están presentes en mayor proporción en los territorios rurales y rurales dispersos. Como se observa en el Gráfico XX, las cooperativas vigiladas por la Supersolidaria tienen una participación del 24,8% en municipios rurales y rurales dispersos, mientras las ONG microcrediticias son tienen una participación del 19,2%. Por lo tanto, El microfinanciamiento puede convertirse en motor para el desarrollo en los territorios rurales y rurales dispersos, disminuyendo las brechas entre lo urbano-rural a través de la mayor penetración con productos que sustituyan el crédito informal y promuevan la cultura del ahorro. En el Gráfico 3 se puede observar que las la cooperativas y ONG microcrediticias tienen una participación importante en municipios rurales y rurales dispersos.

**Gráfico 3. Distribución de las oficinas y corresponsales según ruralidad y tipo de entidad**



Fuente: B.

El crédito agropecuario y rural de fomento podrían llegar a más productores agropecuarios, siempre y cuando las políticas de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario se focalicen en las operaciones con tecnología microfinanciera, así como en los pequeños productores que habitan en estas zonas. (Banca de las Oportunidades, 2019)

## 4.2. Limitadas competencias para la toma de decisiones económicas y financieras eficientes

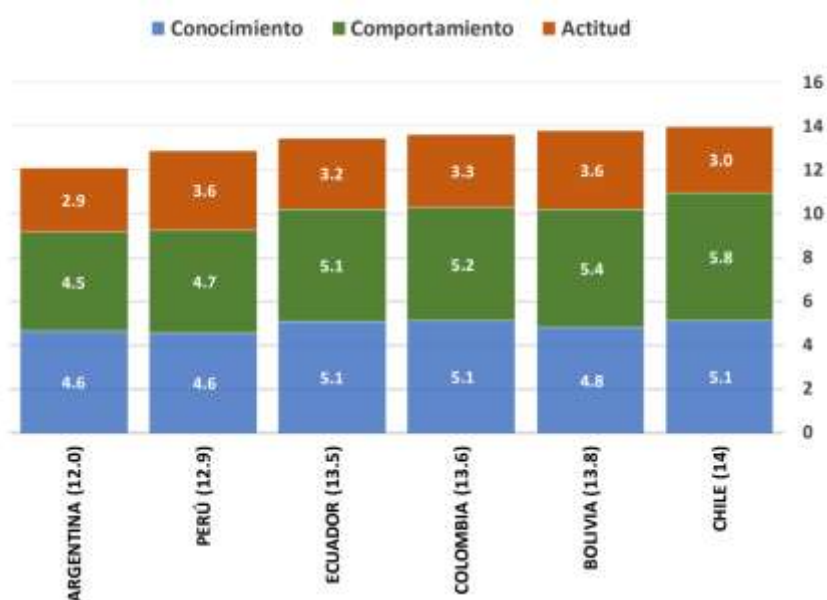
### 4.2.1. Baja apropiación de la educación económica y financiera en la educación formal y no formal



## Inexistencia de una estrategia integral de educación económica y financiera en población estudiantil

La educación financiera, la inclusión financiera y la protección financiera del consumidor componen los enfoques de política pública necesarios para promover el empoderamiento y el bienestar financiero individual, así como la estabilidad financiera y el desarrollo económico (OECD/INFE, 2012). Según la estimación del puntaje de educación financiera presentado por CAF en (Mejía (CAF) & Iglesias (BCRA) , 2018), la cual identifica los conocimientos, habilidades, actitudes y comportamientos de los individuos con relación a los temas financieros, Colombia<sup>41</sup> ocupa la tercera posición en el Puntaje de Educación Financiera en países de América Latina (Gráfico XX).

Gráfico 4. Puntaje de Educación Financiera en países de América Latina\*



**Fuente:** Iglesias, M (BCRA) & Mejía, D (CAF) 2018. Encuesta de medición de capacidades financieras en Argentina. BCRA y CAF con base en CAF (2015), SBIF-CAF (2016) e Ipsos-Argentina (2017). \*Nota: En todos estos casos, se incluye la pregunta sobre división en el puntaje de Conocimiento Financiero. Por este motivo el puntaje máximo en conocimiento financiero es 8, a diferencia de la nueva metodología planteada por OCDE (2015) donde se excluye la pregunta de división, y el indicador por lo tanto solo puede alcanzar como máximo un 7 como se vio anteriormente. \*\* Los resultados corresponden a la medición de 2013 (Países Andinos: Colombia, Bolivia, Perú, Ecuador).

<sup>41</sup> Los resultados corresponden a la medición de 2013 (Países Andinos: Colombia, Bolivia, Perú, Ecuador).

Los colombianos desconocen y carecen de habilidades para la identificación y aplicación de conceptos sencillos de economía y matemática financiera. La Encuesta de Carga Financiera y Educación Financiera de los Hogares de 2018<sup>42</sup> evidencia que el 40,5% de los encuestados no saben calcular una tasa de interés compuesto, el 48% tiene dificultades para calcular una tasa de interés simple, y 60,3% no logra identificar la pérdida de poder adquisitivo de sus ingresos en relación con la inflación.

La evidencia muestra que la auto percepción sobre los conocimientos financieros de los colombianos es baja. La Encuesta de Medición de Capacidades Financiera (CAF, 2019) identifica que el 33% de los mayores de 18 años percibe que su conocimiento general sobre los asuntos financieros en comparación con otros adultos es más bajo del promedio. En zonas rurales este porcentaje asciende a 41%, superior al 30% del área urbana. El 38% de las mujeres percibe tener un bajo o muy bajo nivel de conocimiento financieros, porcentaje superior al 27% de los hombres; y son los adultos mayores a 45 años el grupo etario con peor percepción respecto a sus conocimientos.

Muchos colombianos no han escuchado hablar sobre productos y servicios financieros. La misma encuesta de CAF evidencia que aún el 21% de los colombianos no han escuchado hablar sobre algún producto de depósito, el 30% sobre algún producto de crédito y 45% algún producto de seguros. Este desconocimiento es aún mayor en zonas rurales donde más del 40% no identifican una cuenta de ahorros. En cuanto a los productos de crédito, el 61% de los encuestados identifican más fácilmente la tarjeta de crédito como mecanismo de financiación, en comparación con los créditos de destinación específica tales como: créditos de compra de vivienda (46%) y pago de educación (33%). Insuficiente implementación de una estrategia integral de educación económica y financiera en población estudiantil y actores relacionados (CAF, 2019).

De acuerdo con información de la OCDE para 2012, los estudiantes colombianos no tienen la capacidad de aplicar sus conocimientos a situaciones de la vida real que involucran problemas y decisiones financieras. El informe PISA 2012 Results: Students and Money. Financial Literacy Skills for the 21st Century muestra que más de la mitad de los estudiantes (57%) en Colombia se desempeña por debajo del nivel de referencia. Adicionalmente, el 51% de alumnos colombianos no tienen disponible en el currículum y en su aprendizaje en el aula temas de educación financiera, indicador superior frente al 48,2% de promedio de la OCDE. En particular, el 39% de los alumnos que asisten a centros en los que el director afirma que en su centro se imparten contenidos financieros de forma transversal es superior

---

<sup>42</sup> [http://microdatos.dane.gov.co/index.php/catalog/MICRODATOS/about\\_collection/9/1](http://microdatos.dane.gov.co/index.php/catalog/MICRODATOS/about_collection/9/1)

frente al 37% que afirma incluirlo en una asignatura específica, resultado que se encuentra rezagado frente al 44,7% de la OCDE (OECD, 2014).

En 2017 el país creó la subcomisión de Educación Formal liderada por el Ministerio de Educación y adscrita a la Comisión Intersectorial para la Educación Económica y Financiera (CIEEF) para mejorar las cifras de educación financiera. La línea de trabajo de *Educación Formal* está orientada a todos los niveles educativos desde la educación inicial hasta la educación superior universitaria, incluyendo la capacitación de directivos docentes, padres de familia y personal de las secretarías de educación. Sin embargo, no se cuenta con evidencia de su implementación o de su efectividad si fue implementada.

Colombia no ha implementado una estrategia de Educación Económica y Financiera masiva, clara y contundente que vincule un número significativo de instituciones educativas, a todos los miembros de la comunidad educativa en todos los niveles educativos. Esfuerzos anteriores del Ministerio de Educación corresponden a la publicación del documento No. 26 de Orientaciones Pedagógicas para la Educación Económica y Financiera (Ministerio de Educación Nacional y Asobancaria, 2014), y la publicación desde diciembre de 2017 de las Cartillas pedagógicas de Finanzas para el Cambio<sup>43</sup> dirigidas a docentes y estudiantes de 9° a 11° que se implementaron solamente en 20 colegios de diferentes regiones del país. En 2018 el MEN llevó a cabo una estrategia que integra la gestión del riesgo a la educación económica y financiera a través de talleres de intercambio de experiencias y aprendizajes con la participación docentes y directivos. Se evidenciaron cómo las mejoras en el diseño de los materiales pedagógicos más lúdicos que respondan a contextos cercanos y cotidianos de los estudiantes son efectivas, además de reconocer la importancia de hacer seguimiento y acompañamiento en aula para garantizar una buena implementación (Comisión Intersectorial para la Educación Económica y Financiera -CIEEF, 2019).

El problema de la falta de una política a nivel nacional se profundiza a nivel regional con poco desarrollo de la educación financiera en el territorio. A pesar de promover acciones de educación económica y financiera en 95 Secretarías de Educación certificadas, solamente 10 secretarías de educación lograron realizar actividades en 2018 como el Global Money Week (marzo), Seguridad Social (abril) y Semana del Ahorro (octubre), donde se realizaron procesos de sensibilización entre estudiantes, juegos, cuentos, maquetas, conferencias, videoconferencias y talleres identificar oportunidades y realizar (Comisión Intersectorial para la Educación Económica y Financiera -CIEEF, 2019).

No hay componentes de educación financiera en programas de formación docente, tampoco se cuenta con información sobre el conocimiento en educación financiera de los

---

<sup>43</sup> <http://aprende.colombiaaprende.edu.co/es/activatuciudadania/5873>

estudiantes que permita realizar seguimiento y evaluación. A pesar de los esfuerzos realizados con la Prueba Supérate en 2017 con estudiantes de educación básica y media, donde se introdujeron preguntas para determinar en qué medida los contextos económicos y financieros permiten generar aprendizajes desde el desarrollo del pensamiento matemático, no hay información sistemática y rigurosa de estos conocimientos en los estudiantes.

En educación superior se cuenta con algunos lineamientos, pero no hay información de su aplicación ni de su efectividad. A pesar de que la guía de implementación del modelo de gestión de permanencia publicada por el Ministerio de Educación<sup>44</sup> ha identificado como uno de los factores de éxito de los servicios de financiamiento universitario el brindar formación en educación financiera para el manejo de los subsidios, no se observan orientaciones o resultados contundentes. Por su parte el ICETEX, ha formulado una Estrategia de Educación Financiera que consiste en permitir que las personas que acceden a créditos educativos en el ICETEX utilicen herramientas y conocimientos básicos financieros de manera efectiva en la toma de decisión y desarrollo del crédito. Para ello han desarrollado diferentes canales de información tales como: visitas en IES, Botón home portal, Micrositio-Pág. Web, Presencia Impreso, E-mail Marketing (Capsulas Financieras).

### **Baja calidad y pertinencia de los programas de educación económica y financiera no formal**

El país no cuenta con lineamientos claros estandarizados que permita orientar la oferta de programas de Educación Económica y Financiera. El Banco de la República en 2018 identificó 257 iniciativas entre las que se destaca el rol de las aseguradoras y los bancos como las principales entidades privadas en promover programas de educación económica y financiera no formal. Solo el 58% de los programas identificados contó con la asesoría o siguió lineamiento de algún organismo internacional o red.

Así mismo, a pesar de que algunas entidades realizan oferta de programas de educación financiera no formal, no se cuenta con información de los resultados de estas estrategias o el impacto que generan. En el caso del ICETEX, por ejemplo, a través de un estudio realizado por la entidad con el apoyo de XXX, se identificó que el 31% de los estudiantes indicaron que les faltó recibir información sobre todas las líneas de crédito y conceptos propios que ofrece el crédito educativo del Instituto como el IPC y el poder adquisitivo del dinero, el 27% sobre las condiciones del crédito elegido (tasas, plazos, etc.), un 17,24% sobre conceptos financieros, un 14% sobre indicaciones para elegir al deudor solidario adecuado y un 10,3% sobre opciones de financiación diferentes al crédito. Por otra parte, aproximadamente el 48% de las mapeadas manifiestan no tener mecanismos de

---

44 [https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-356272\\_recurso.pdf](https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-356272_recurso.pdf)

retroalimentación, de esta manera se dificulta reconocer si están siendo efectivos en la mejora de los conocimientos básicos económicos y financieros, o en la promoción de hábitos y comportamientos financieros saludables. A pesar de las innovaciones tecnológicas, el material educativo digital se posiciona como la última modalidad para brindar EEF según el mapeo, en su lugar se usan metodologías más tradicionales como: charlas, material educativo impreso e información de página web(Cárdenas, García, & Cuadros, 2017).

### **Educación financiera digital**

En Colombia, se han desarrollado diferentes iniciativas gubernamentales para aumentar la oferta de formación digital no formal para todos los ciudadanos. En lo que respecta a los temas de educación financiera, el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras (Fogafín), en el marco de la Estrategia Nacional de Educación Económica y Financiera, desarrolló en 2017 el portal "Pesos pensados"<sup>45</sup> con base en buenas prácticas y estándares internacionales la importancia y efectividad de las herramientas digitales como canal de información. En el portal se han construido herramientas orientadas a elaboración de presupuestos y calculadoras financieras.

A pesar de la amplia oferta de programas para promover la apropiación de tecnologías digitales, se evidencia que los temas de interés en formación pública virtual no abarcan temas financieros para la era digital. El Ministerio de las TIC cuenta con una amplia oferta institucional sectorial de servicio de asistencia, capacitación y apoyo para el uso y apropiación de las TIC **con enfoque diferencial. En este contexto, la estrategia 'Ciudadanía Digital' certifica competencias y habilidades digitales (en niveles básicos, intermedios y avanzados)**, a través de la formación presencial y virtual a ciudadanos mayores de 13 años, que tengan interés en convertirse en ciudadanos digitales (Ministerio de las TIC, 2020). Los cupos disponibles en los cursos de formación virtual son de carácter nacional, gratuitos e ilimitados y están disponibles a través de la plataforma de formación: [www.ciudadaniadigital.gov.co](http://www.ciudadaniadigital.gov.co). Actualmente, hay disponibles 33 cursos virtuales en doce competencias digitales<sup>46</sup>. 8 de estos cursos son accesibles a personas con discapacidad visual y auditiva, en los ejes temáticos de: Alfabetización digital, Etiqueta digital, Comunicación digital, Salud y bienestar digital, Comercio electrónico, Seguridad digital, Leyes digitales,

---

<sup>45</sup> [www.pesospensados.gov.co](http://www.pesospensados.gov.co)

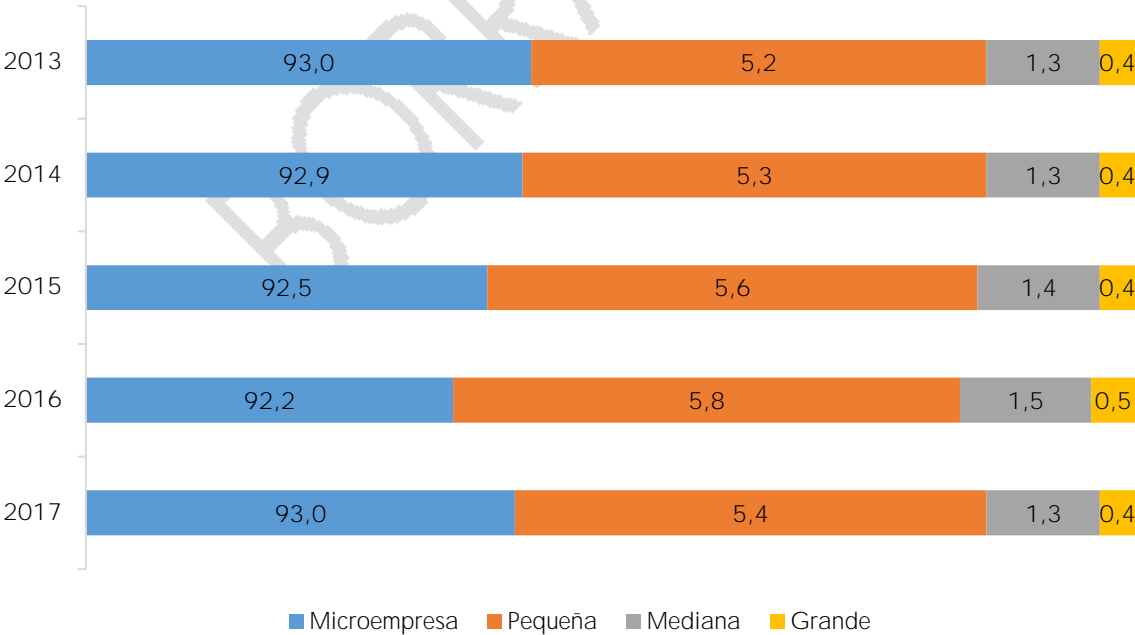
<sup>46</sup> La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) define las competencias digitales como un "espectro de competencias que facilitan el uso de los dispositivos digitales, las aplicaciones de la comunicación y las redes para acceder a la información y llevar a cabo una mejor gestión de estas". Dominar estas competencias **permite a las personas "crear e intercambiar contenidos digitales, comunicar y colaborar, así como dar solución a los problemas con miras a alcanzar un desarrollo eficaz y creativo en la vida, el trabajo y las actividades sociales en general"** (Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones, 2020).

Responsabilidades y derechos digitales, Acceso digital, Gobierno digital, Cultura digital y Teletrabajo. (Ministerio de las TIC, 2020). De acuerdo con la Dirección de Apropiación TIC del Ministerio de las TIC desde el mes de agosto de 2018 al mes de noviembre de 2019 se otorgaron 163.914 certificaciones a ciudadanos de todo el territorio nacional.

**Educación financiera empresarial**

Las Mipymes conforman la mayor parte del tejido empresarial colombiano, pero presentan la menor tasa de supervivencia después de 5 años. Las micro, pequeñas y medianas empresas constituyen la mayor proporción de empresas en el país, las microempresas tienen una participación promedio anual en el total de empresas del 92,7%, mientras las Pymes participan con el 6,8% y grandes con 0,4%, por lo tanto, juegan un papel fundamental en el desarrollo productivo y la generación de empleo. Sin embargo, es el segmento de empresas con menor tasa de supervivencia, de acuerdo con Confecámaras, de cada 100 empresas creadas formalmente en 2012, solamente 34 microempresas sobreviven después de cinco años, de las empresas pequeñas sobreviven 67, 69 de las medianas y 72 de las grandes (Confecámaras, 2018)

**Gráfico 5. Evolución del stock de empresas en Colombia según tamaño (%), 2013-2017**

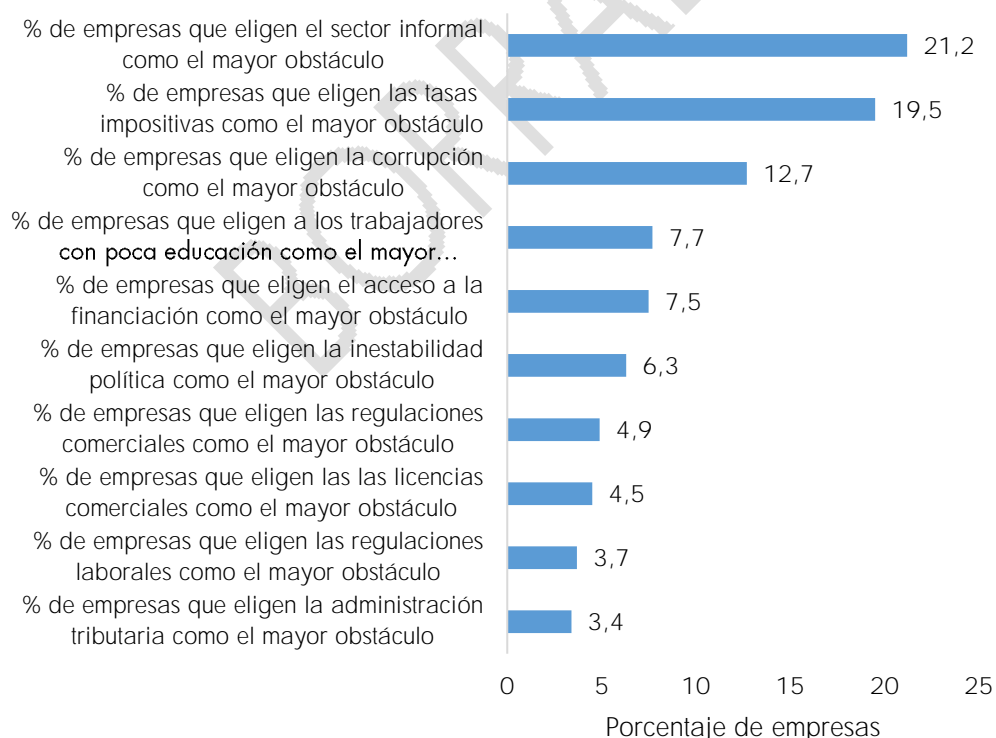


Fuente: (Confecámaras, 2018)

Las Mipymes enfrentan dos barreras principales para demandar servicios financieros; la informalidad y la información. La primera hace referencia a las altas de tasas de informalidad que afectan la disposición y capacidad de las empresas para adquirir y hacer uso de los servicios financieros. De acuerdo con la Política de formalización empresarial – CONPES 3956, según el módulo de micronegocios de la GEIH del DANE, el 73,2 % de las microempresas, en 2015 no estaban registradas en las cámaras de comercio (registro mercantil) o en la DIAN (RUT), de la misma forma el 63 % de los micronegocios con menos de diez trabajadores no están registrados. Esta situación empeora en las zonas rurales donde entre 2013 y 2015, el 87 % de las unidades productivas con menos de 10 trabajadores no estaban registradas y el 90% de los trabajadores no contribuye a salud ni a pensión (DNP, 2019).

La informalidad es una barrera para el crecimiento de las empresas en el mundo. Este comportamiento no es exclusivo de nuestro país, la Encuesta Empresarial del Banco Mundial (*Enterprise Survey*) refleja que el principal obstáculo de las empresas es la informalidad, que aparece en el ranking con una puntuación 5 veces mayor a la del acceso a crédito.

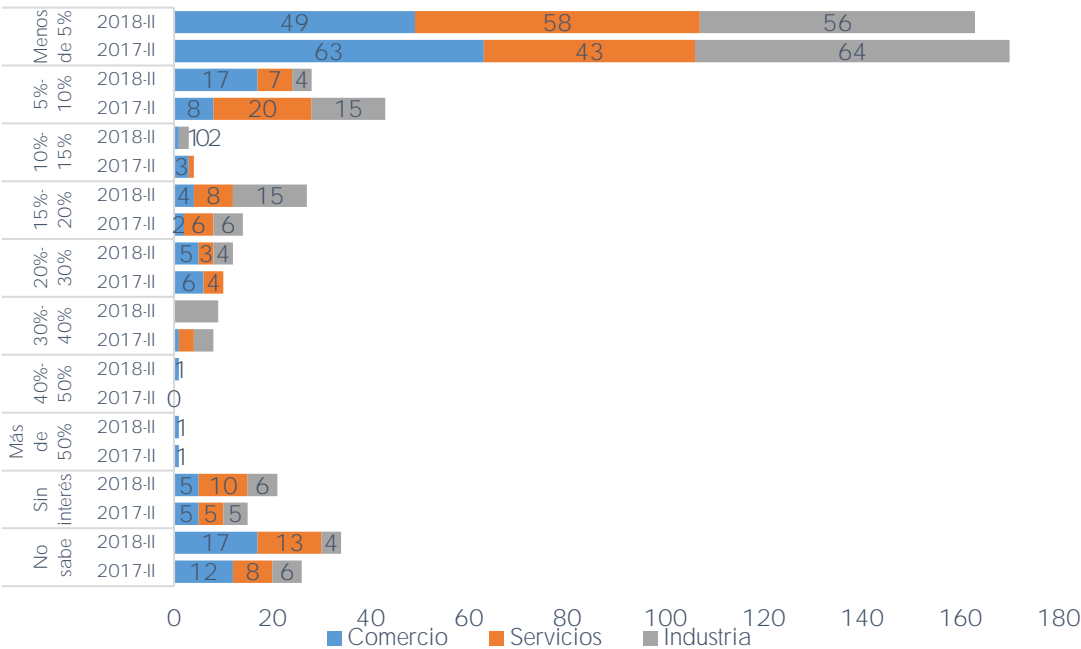
**Gráfico 6. Ranking del principal obstáculo del entorno empresarial para las empresas**



Fuente: Enterprise Surveys. World Bank <https://www.enterprisesurveys.org/en/enterprisesurveys>. Promedio 2011-2018.

La segunda barrera es el desconocimiento que tienen las empresas, especialmente las Mipymes, acerca de los beneficios de la inclusión financiera. Los microempresarios desconocen los costos reales de la financiación, por ejemplo, de acuerdo con Información Gran Encuesta a las Microempresas (GEM) 2019 de ANIF, los empresarios no saben cuál es la tasa de interés de sus créditos; en promedio el 54,3% de los empresarios señaló que la tasa de interés de su crédito era inferior al 5%, valor mucho menor a las tasas de interés bancario tradicionales para estas empresas, de la misma forma en promedio el 11,3% de los empresarios encuestados reporta que no sabe cuál es la tasa de interés de su crédito. Esto indica que los empresarios carecen de conocimiento o interpretan de manera incorrecta las tasas que efectivamente pagan por sus créditos (ANIF, 2019).

**Gráfico 7. Tasa de interés percibida de los créditos aprobados (%)**



Fuente: Gran Encuesta a las Microempresas-ANIF (2019).

Los microempresarios están financiando capital de trabajo con tarjetas de crédito. El Estudio de Demanda de Inclusión Financiera elaborado por Banca de las Oportunidades y la Superintendencia Financiera de Colombia en 2017 muestra que las microempresas utilizan el crédito formal e informal para fines distintos. En cuanto al crédito informal, lo usan principalmente para atender emergencias e imprevistos del negocio; mientras el crédito formal financiero es utilizado en mayor medida para financiar el capital de trabajo y aumentar la inversión. Sin embargo, es preocupante que el 35% de los microempresarios



que utilizó una tarjeta de crédito lo hizo para financiar el capital de trabajo, 29,1% para financiar inversión, y el 18,5% para financiar emergencias, cuando no deberían hacer inversiones de largo plazo con las fuentes de crédito más costosas. Esto sugiere un vacío en el acceso a créditos más baratos, o desconocimiento por parte de los empresarios (Banca de las Oportunidades, 2017).

Existen fuentes alternativas de financiamientos que los empresarios no conocen o no utilizan. Fuentes de financiamiento alternativas como el *factoring*, que resuelve problemas principalmente de liquidez a partir de la negociación de las facturas del negocio, o el *leasing*, un mecanismo de arrendamiento de bienes o equipo con opción de compra, los cuales son asequible para las Mipymes son poco usadas por la población a la que van dirigidos. De acuerdo con los resultados arrojados por la GEM-ANIF 2019 en promedio menos del 1% de los empresarios encuestados han recurrido a estos instrumentos financieros y las principales razones se asocian con la falta de conocimiento sobre estas herramientas, la alta informalidad empresarial y costos elevados (ANIF, 2019). Por otro lado, las Pymes, según datos de la GEM-ANIF 2019, prefieren financiarse con recursos propios (20,1% en promedio), proveedores (24%) y la reinversión de utilidades como fuente de financiamiento alternativo siendo utilizada por menos del 5% de los negocios encuestados (ANIF, 2019), los porcentajes de uso del *leasing* y *factoring* son muy bajos (2.5% en promedio para ambos instrumentos).

Uno de los factores que influye en la decisión de los empresarios de utilizar estos instrumentos es el alto costo en el que incurrían. Para el caso del *factoring*, es necesario que las Mipymes adquieran una firma electrónica cuyo costo supera los ingresos mensuales en muchas ocasiones. Esta misma medida aplicaría para reducir los costos de otros instrumentos financieros alternativos, como el *reverse factoring* o *confirming*, cuyo procedimiento también requiere de la consolidación de la facturación electrónica en Colombia. A pesar de que el uso del *confirming* ha aumentado en los últimos años, su uso aún es incipiente. De acuerdo con Asobancaria, esta modalidad de financiamiento movió \$150 billones en 2018. Este modelo de financiamiento reduce gastos en gestión y emisión de los pagos y también mejora la credibilidad financiera de las empresas con respecto a los proveedores (Portafolio, 2019).

El uso del *leasing* como mecanismo de financiación por parte de las Pymes en Colombia es bajo. En promedio el *leasing* se posiciona como la cuarta fuente de financiación de las Pymes con menos del 1% promedio de participación (ANIF, 2019). El crecimiento del *leasing* está concentrado en el componente de vivienda, mientras que el *leasing* operativo en junio de 2019 presentó un decrecimiento real anual de 17,7%, igualmente la cartera de *leasing* financiero comercial (LFC) del sector microempresarial y corporativo a junio de 2019, decreció 16.6%. Adicionalmente, la calidad de cartera de *leasing* financiero comercial se

ha deteriorado, y en particular la cartera vencida mayor a 30 días de las microempresas aumentó en \$19.300 millones de pesos (Asobancaria, 2019).

Una de las barreras para la profundización del leasing como mecanismo de financiamiento es la normatividad relacionada con la responsabilidad del propietario en estas operaciones. Actualmente, la entidad financiera que realiza operaciones de leasing financiero debe adquirir la propiedad de los bienes que se entregan a cambio de un pago periódico denominado canon, con muchas responsabilidades que deberían estar en cabeza de quien tiene su uso y goce y no del intermediario (Asobancaria, 2019).

La población Mipyme no accede a créditos porque considera que no los necesita. Según la GEP-ANIF 2019 el 70% de los microempresarios y el 71,7% de la población Pyme consideran que no necesitan un crédito. Este argumento se relaciona con un tema de autoexclusión que debe ser explorado de manera más profunda y podría explicarse posiblemente por la falta de educación financiera, patrones culturales, falta de confianza en el sistema financiero y la voluntad de los empresarios y microempresarios de mantener los niveles de deuda de manera controlada (ANIF, 2019).

#### **4.2.2. Mecanismos de protección para el consumidor financiero desactualizados que generan desconfianza e insatisfacción**

##### **Falta de transparencia y claridad en los productos y servicios**

###### **Portal de oferta de productos y servicios financieros**

En el país existen algunos portales administrados por el sector privado que brindan información de los productos y servicios financieros ofertados por las entidades financieras de Colombia. La Superintendencia Financiera ha establecido que las entidades vigiladas deben poner a disposición de los consumidores financieros información suficiente y de fácil comprensión acerca de los productos y servicios que ofrecen (Ley 1328 de 2009<sup>47</sup>), en cumplimiento de esta ley surgieron iniciativas como “Yo decido mi banco” de Asobancaria y la startup colombiana “Tranquifinanzas”: La primera es una herramienta informativa lanzada en 2015 que compara, de forma gratuita con registro previo, búsqueda personalizada de entidades y productos bancarios de ahorro, inversión y crédito disponibles en el mercado, sin constituir una oferta comercial. La información presentada es recolectada por ROCKET<sup>48</sup> mediante un “cliente fantasma” para Asobancaria y tiene un rezago de al menos 20 días hábiles (Asobancaria, 2020). La segunda es un asesor digital creado en 2017 que

---

<sup>47</sup> Por la cual se dictan normas en materia financiera, de seguros, del mercado de valores y otras disposiciones.

<sup>48</sup> Rocket.la es una plataforma digital para optimizar decisiones financieras. Mediante el desarrollo de herramientas de análisis y educación financiera brinda apoyo personalizado en productos financieros.

diagnostica de manera gratuita la situación financiera del usuario y desarrolla un plan de acción personalizado para mejorar las finanzas personales a través de guías, herramientas, estrategias y productos financieros a la medida, hay un plan pago con formación en planeación de gasto, endeudamiento, ahorro e inversión (Tranquifinanzas, 2018).

Desde el sector público, existen algunas herramientas de consulta, pero no cuentan con la totalidad de productos financieros de ahorro, crédito e inversión disponibles en el país para consulta gratuita, sin fines comerciales y de manera imparcial. La Superintendencia Financiera desarrolló un simulador y comparativo de tarifas<sup>49</sup> en el que se puede hacer una búsqueda personalizada, proyección y obtener costos aproximados únicamente de los dos productos de mayor consumo: cuenta de ahorros y tarjeta de crédito.

En materia de educación financiera para empresas las herramientas son limitadas y no hay articulación entre ellas, tampoco se tiene información sobre su efectividad. Asobancaria lanzó en 2012 el programa “Saber más, ser más”<sup>50</sup> para sensibilizar a la población en general y brindar herramientas para mejorar los conocimientos y hábitos de las personas en sus relaciones con el sistema financiero, este programa también se extendió a empresarios<sup>51</sup> e incorporó a sus herramientas la app ahorrapp<sup>52</sup>. Otras iniciativas para la educación financiera de los empresarios son el programa de acceso a financiamiento Ekinox que nace de la alianza entre Cámara de Comercio de Cali y Finaktiva, donde los empresarios que resulten beneficiarios del crédito reciben adicionalmente herramientas de educación económica y financiera<sup>53</sup>.

### **Confianza en el sistema financiero por parte de las empresas**

La inseguridad y el desconocimiento sobre el uso de servicios virtuales son las barreras que consideran los empresarios para efectuar transacciones con servicios digitales. Existe un bajo uso de dispositivos móviles por parte de las PYMES para efectuar transacciones financieras (Banca de las Oportunidades, 2019). Adicionalmente, los empresarios identifican barreras de acceso a los productos financieros entre los que se encuentra los altos costos (15%), la insuficiencia de ingresos (14%), la desconfianza (6%) y la aversión a los trámites y requisitos (4%).

Los microempresarios incluidos financieramente confían más en los bancos. De los microempresarios que reportan tener productos financieros activos 65,1% señala que la

---

<sup>49</sup> <https://www.superfinanciera.gov.co/publicacion/61346>

<sup>50</sup> <https://www.sabermassermas.com/>

<sup>51</sup> <https://www.sabermassermas.com/productos-financieros-para-empresarios/>

<sup>52</sup> <https://www.tuahorrapp.com/>

<sup>53</sup> <https://www.ccc.org.co/landing/ekinox/>

confianza en los bancos es muy alta o alta, comparado con el 55,5% del resto, de los que usan el sistema financiero 30,8% indican que su confianza es regular y el 13,7% que es mala o muy mala. En el caso de las cooperativas más de la mitad de las microempresas confían en ellas (53.1%) (Banca de las Oportunidades, 2017).

Las microempresas tienen una percepción negativa sobre la vigilancia hacia los bancos por parte de las autoridades. El 43,4% de las microempresas considera que la vigilancia de las autoridades hacia los bancos es mala o muy mala, el 29% regular y solo el 27,6% considera que es muy buena o buena. El mismo sentimiento lo comparten los microempresarios incluidos, más de la mitad de ellos tiene una percepción negativa de la vigilancia (50,7% la considera mala o muy mala), mientras que el 23,8% la considera regular y solo el 25,5% muy buena o buena. Lo mismo sucede en cuanto a las cooperativas, solo el 34.3% de los microempresarios consideran que es buena o muy buena (Banca de las Oportunidades, 2017).

### **Protección al consumidor financiero**

La población se encuentra cada vez más inconforme con las entidades financieras vigiladas por la SFC. El número de quejas directas a estas entidades ha incrementado 66% de 2008 a 2018, las quejas a través del defensor del consumidor financiero (DCF) han aumentado 113% y las quejas a través de la SFC aumentaron 325% en este mismo período de tiempo<sup>54</sup>. Si bien es cierto que durante este tiempo nuevas entidades entraron al mercado, la tasa de crecimiento de entidades es mucho menor en comparación con el crecimiento de las quejas. Lo anterior demuestra dos aspectos clave: el primero es que las personas han aprendido a utilizar los mecanismos de protección al consumidor de la SFC, y el segundo es que la inconformidad con las entidades financieras vigiladas es muy alta.

Las empresas del sector Fintech están en crecimiento, pero actualmente no hay regulación específica dirigida a los consumidores de estos productos Fintech. Esta situación trae desventajas tanto para los usuarios como para las empresas, pues a los primeros los hace vulnerables y a los segundos les incrementa el riesgo reputacional al no poder aplicar estándares homogéneos frente al ofrecimiento de productos. Si bien la ley 1328 de 2009 establece el régimen de protección al consumidor financiero, esta no desarrolla normas específicas necesarias para los consumidores de productos Fintech (Colombia Fintech, 2019).

Las entidades financieras encuentran duplicidad de información entre ellas lo que dificulta identificar a sus clientes por la heterogeneidad en los mecanismos de conocimiento del cliente (KYC por su sigla en inglés). Para dar cumplimiento a los requisitos del Sistema de

---

<sup>54</sup> Cálculos propios con base en las estadísticas anuales de quejas recibidas de la Superintendencia Financiera <https://www.superfinanciera.gov.co/inicio/consumidor-financiero/informacion-general/11129>

Administración del Riesgo de Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo – SARLAFT es necesario homogeneizar los mecanismos y parámetros de KYC. No hay claridad respecto a los mecanismos y parámetros adicionales a la Circular Básica Jurídica 029 del 2014 que regula el SARLAFT y establece requerimientos mínimos de KYC. (Colombia Fintech, 2019)

### **Limitadas capacidades de las entidades que supervisan a las entidades no vigiladas por la Superintendencia Financiera**

El país necesita fortalecer la información de calidad sobre las transacciones de crédito del sector de las microfinancieras. Actualmente, muchas de las microfinancieras no llevan trazabilidad del volumen de transacciones que se realizan diariamente, esto ocurre principalmente porque sus operaciones se realizan mayoritariamente en efectivo. Por otro lado, existen dificultades para analizar estadísticas respecto a los pasivos de los clientes de estas entidades porque estos no están caracterizados como microempresas, a diferencia del crédito que se identifica fácilmente por la tasa de interés que manejan. Lo anterior se relaciona con que las centrales de riesgo tampoco realizan la identificación de los clientes por la actividad empresarial sino por número de la cédula.

Por otro lado, las microfinancieras no utilizan los recursos de fondeo que les ofrece Bancóldex porque son muy costosos. A pesar de que las 40 entidades que hacen parte de Asomicrofinanzas tienen cupo para solicitar recursos en Bancóldex, estas prefieren fondearse a través de bancos de primer piso o de cooperación internacional porque les resulta más barato. Aunque el artículo 63 de la Ley 1955 de 2019<sup>55</sup> permite realizar operaciones de redescuento con entidades microfinancieras no vigiladas por la SFC, sujeto a los límites aplicables a las cooperativas de ahorro y crédito vigiladas por la SuperSolidaria, por lo tanto, las microfinancieras pueden acceder a recursos de Finagro. Sin embargo, esto aplica solamente para el tipo de crédito rural-agropecuario, dejando un vacío para empresarios de otros sectores. Se ha encontrado que una de las causas de los mayores costos de Bancóldex es la exigencia del respaldo del Fondo Nacional de Garantías a la entidad solicitante, el cual no siempre se cumple.

### **4.3. Insuficiente desarrollo de la infraestructura financiera y digital para el acceso y uso de servicios financieros**

#### **4.3.1. Baja conectividad**

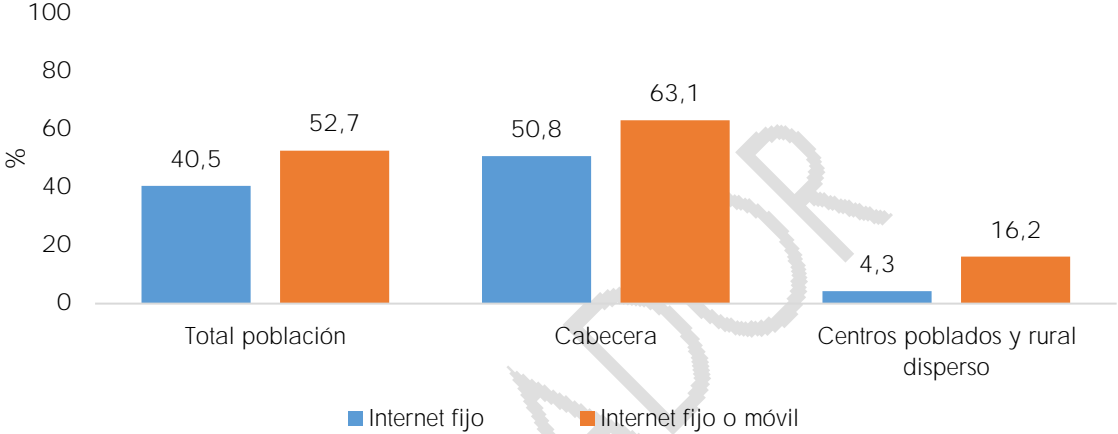
El desarrollo de un ecosistema de transacciones digitales requiere que Colombia continúe aumentando la conectividad de internet móvil y fijo para masificar productos

---

<sup>55</sup> Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”.

digitales (Banca de las Oportunidades, 2019). En el país más del 50% de la población, principalmente en zonas rurales, carece de acceso a Internet fijo o móvil de calidad, esto limita su capacidad de acceder y usar servicios financieros a través de canales digitales o basados en Internet. En la Gráfico 8 se aprecia que en las cabeceras la cifra de penetración de Internet fijo o móvil es del 63,1%, en tanto, el de centros poblados y rural disperso es del 16,2% (ENCV 2018 – DANE).

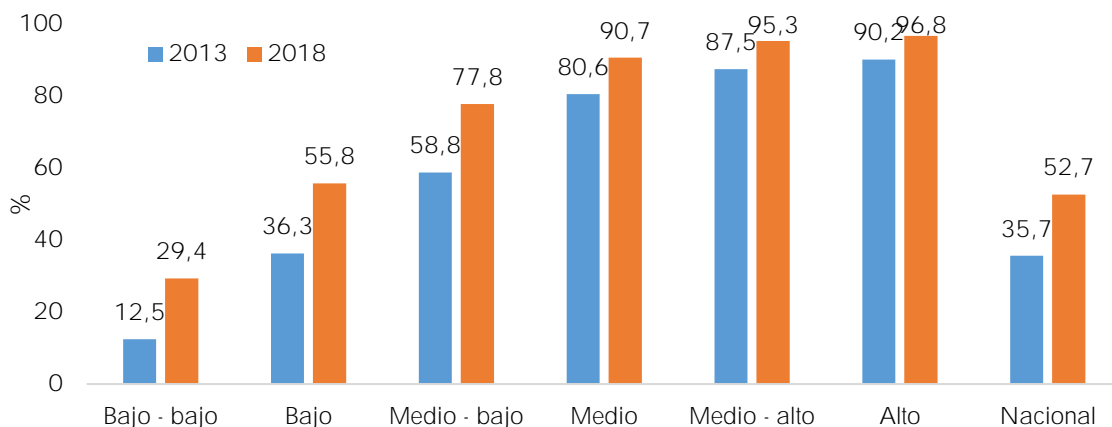
**Gráfico 8. Penetración de Internet por área (2018)**



Fuente: Elaboración propia con datos ENCV 2018 – DANE.

Los porcentajes de penetración de conectividad a Internet no solo han sido desiguales entre regiones, sino también entre grupos de ingreso. Como se puede observar en la Gráfico 9, en el periodo 2013 – 2018, aunque el incremento en la penetración de Internet fijo o móvil fue mayor para los estratos más bajos (entre 16 y 20 pp.) respecto a los estratos más altos (entre 8 y 10 pp.), los estratos 1, 2 y 3 registran un porcentaje de penetración entre 29 y 78%, mientras que los estratos 4, 5 y 6 entre 90 y 97%. Esto evidencia que, si bien se ha incrementado la penetración de Internet fijo y móvil en todo el país, este cambio no ha logrado beneficiar a los hogares de menores ingresos.

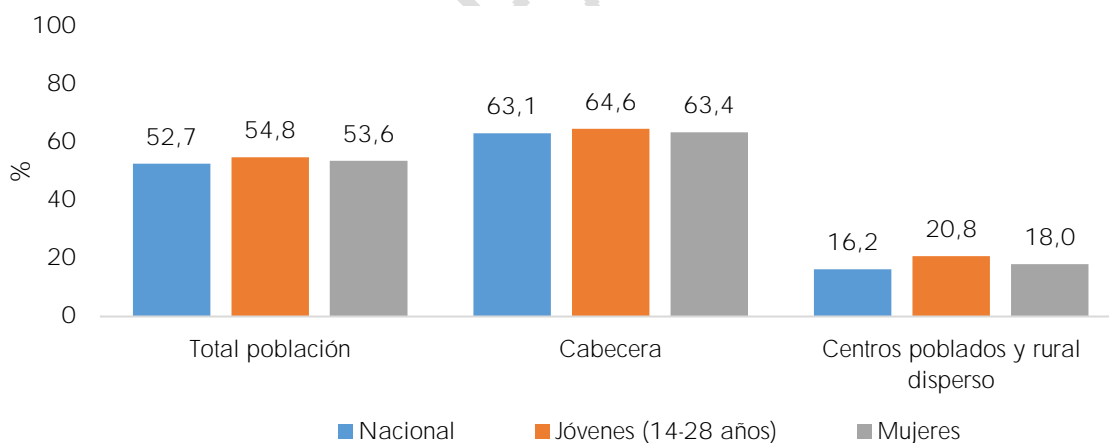
**Gráfico 9. Penetración de Internet fijo o móvil**



Fuente: Elaboración propia con datos ENCV 2018 – DANE.

De igual forma, al desagregar por grupo poblacional, se puede observar nuevamente una disparidad en los avances en conectividad de Internet (Gráfico 10), ya que solo el 53,6% de mujeres, 51,8% de los hombres y el 54,8% de los jóvenes entre los 14 a los 28 años en el país tiene acceso a Internet fijo o móvil.

**Gráfico 10. Penetración de Internet por área, grupo poblacional y género (2018)**



Fuente: Elaboración propia con datos ENCV 2018 – DANE (Internet fijo o móvil).

Por otro lado, el uso de la telefonía móvil y del Internet puede integrar a las personas de escasos recursos al sistema financiero formal a un costo relativamente bajo, ya que la infraestructura de comunicaciones puede apalancar los procesos de bancarización. La banca móvil, como una de las mejores ofertas para poblaciones ubicadas en zonas más apartadas, permitiría brindar a los colombianos un servicio financiero de manera continua sin depender de ubicación geográfica u horario (Banca de las Oportunidades, 2019).

Las conexiones a Internet fijo o móvil de calidad son útiles en la medida que se utilizan para brindar información que ayude a la toma de decisiones que empoderen a los ciudadanos en el entorno digital, ya que no todos aquellos colombianos que cuentan con una cuenta bancaria, tienen el conocimiento y los medios para su manejo en Internet (Benavides, Castro, Devis, & Olivera, 2011).

La evidencia muestra que los aumentos en conectividad tienen impactos sobre la reducción de la desigualdad. El estudio **“Aproximación al impacto de las TIC en la desigualdad de ingresos en Colombia”** (DNP, 2018) demostró que aumentar la cobertura en la población de bajos ingresos a través de incrementos de 50 pp. en la penetración de internet de calidad (20 Mbps) para los quintiles de ingresos 1 y 2, reduciría el índice GINI entre 0,30% y 1,26%.

El acceso a Internet de calidad es estructural en el desarrollo de la infraestructura del país, porque no solo es requerido para favorecer la inclusión financiera, sino que es un elemento de inclusión social y económica. De acuerdo con esto, el Pacto por la Transformación Digital del Plan de Desarrollo 2018-2022, definió estrategias para crear las condiciones habilitantes para la masificación de las TIC, para acelerar la inclusión social digital y para empoderar a ciudadanos y hogares en el entorno digital. De igual forma, el Ministerio de las TIC formuló el Plan TIC 2018-2022 que define programas y proyectos específicos para la ejecución de estas estrategias.

El Plan TIC 2018-2022 incluye el Programa de Última Milla para el servicio universal que busca beneficiar con acceso a Internet a más de 500.000 hogares de estratos 1 y 2 aumentando la penetración del servicio en aquellos sitios donde no se ha llegado con la provisión directa a los hogares y para esto usa principalmente mecanismos de incentivo a la oferta y a la demanda. Otros componentes clave de este plan son la ejecución de una subasta de asignación de espectro que llevará conectividad a 3.658 localidades de zonas rurales en los 32 departamentos del país y la implementación de soluciones de acceso universal como los Centros de Acceso Rural a Internet que ofrecerán conectividad a cerca de 10.000 centros poblados caracterizados por una alta dificultad de acceso.

De igual forma, con la expedición del Decreto 222 de 2020<sup>56</sup>, se puso a disposición una herramienta normativa para facilitar la inclusión financiera a través del fortalecimiento y simplificación de requisitos para soluciones que han mostrado su capacidad para responder a las necesidades de poblaciones tradicionalmente excluidas. Este Decreto reconoce la contribución de los corresponsales bancarios en la ampliación de la cobertura de las

---

<sup>56</sup> Por el cual se modifica el Decreto 2555 de 2010 en lo relacionado con los corresponsales, las cuentas de ahorro electrónicas, los depósitos electrónicos, el crédito de bajo monto y se dictan otras disposiciones.



entidades financieras en todo el territorio nacional, especialmente en zonas rurales y apartadas, así como el efecto positivo que han tenido las cuentas de ahorro electrónicas y los depósitos electrónicos con trámite de apertura simplificado y el crédito de consumo de bajo monto.

#### 4.3.2. Ausencia de autenticación única digital

Las interacciones y transacciones que hasta ahora solo se realizaban en forma presencial están siendo ejecutados, cada vez más, a través de sistemas de información interconectados y de la web, lo que ha aumentado la necesidad de autenticar<sup>57</sup> a las personas de manera más efectiva, en la mayoría de los casos sin información previa del individuo y siendo una computadora la encargada de ejecutar el proceso (BID, 2017).

De acuerdo con el *National Cyber Security Index (NCSI)*<sup>58</sup>, Colombia presenta un avance del 67% en el indicador de *Servicios de identificación electrónica y confianza*. No obstante, para el subindicador de Identificación electrónica no hay evidencia de resultados concretos relacionados con conformación de agencias encargadas del tema como disponibilidad de soluciones implementadas por el gobierno central, a pesar de que este tema está definido en la Ley 527 de 1999<sup>59</sup> (National Cyber Security Index - NCSI, 2020), el país no cuenta con un esquema completo de autenticación, ya que actualmente cada entidad pública recolecta datos de identidad y realiza el proceso de autenticación de forma independiente, obligando a los ciudadanos a memorizar diferentes y numerosas claves para acceder a las plataformas digitales. Además, los procesos frecuentemente parten de una auto

---

<sup>57</sup> La *autenticación* es la capacidad de demostrar que un usuario o una aplicación es realmente quién dicha persona o aplicación asegura ser, en tanto la *identificación* es la capacidad de identificar de forma exclusiva a un usuario de un sistema o una aplicación que se está ejecutando en el sistema. Por ejemplo, un usuario se conecta a un sistema especificando un ID de usuario y una contraseña. El sistema utiliza el ID de usuario para identificar al usuario. El sistema autentica al usuario en el momento de la conexión comprobando que la contraseña proporcionada es correcta (IBM, s.f.).

<sup>58</sup> Este índice mide la preparación de los países para prevenir amenazas y gestionar incidentes relacionados con seguridad digital. La medición de este índice se enfoca en aspectos relacionados con la implementación de medidas gubernamentales en temas de ciberseguridad. Por lo que incluye diversos indicadores sobre legislación vigente, unidades y organizaciones existentes, esquemas de cooperación y resultados de las medidas.

<sup>59</sup> por medio de la cual se define y reglamenta el acceso y uso de los mensajes de datos, del comercio electrónico y de las firmas digitales, y se establecen las entidades de certificación y se dictan otras disposiciones.

identificación donde los datos sobre identidad son declarados por ciudadano sin corroboración (Ministerio de las TIC, 2019).

Por lo anterior, el Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio de las TIC, está desarrollando un esquema para la autenticación digital<sup>60</sup> que permita verificar la identidad de un ciudadano para acceder a trámites y servicios del Estado. Este esquema es uno de los servicios ciudadanos digitales definidos como habilitadores en la Política de Gobierno Digital y es un servicio básico para mitigar la suplantación de identidad. Este esquema de autenticación incluye los servicios de autenticación electrónica, biométrica y con cédula digital, así como los factores de robustez y seguridad: 1) Algo que la persona sabe: una clave o la respuesta a una pregunta personal, 2) Algo que la persona es: biometría dactilar, de iris, cara o voz, y 3) Algo que la persona tiene: una tarjeta de identidad o de crédito como certificado digital. Las buenas prácticas señalan que, para operaciones de alto riesgo, se debe utilizar una combinación de al menos dos de estos factores (BID, 2017).

La disponibilidad de un esquema de autenticación única digital es necesaria también para diversos trámites del sector privado, ya que, de acuerdo con las cifras de la (Fiscalía General de la Nación, 2020), entre el 2010 y 2019 el número de denuncias por el delito de falsedad personal<sup>61</sup> ha aumentado de 1685 a 2704, registrando más de 2000 denuncias anuales desde 2013. De igual forma, la (Superintendencia de Industria y Comercio, 2019), autoridad nacional de protección de datos, registró un aumento de la cifra de quejas por suplantación de identidad en el país, ya que entre el 1 de enero y el 26 de junio de 2019 la Delegatura para la Protección de Datos Personales recibió 1705 quejas por suplantación registrando un crecimiento de 122% con respecto al mismo período del año 2018 en el cual se recibieron 767 quejas. Los sectores con mayor número de quejas por suplantación son: empresas de telecomunicaciones con 69,6% seguido por el sector de ventas por catálogo con un 30,4%.

A nivel regional, el número de denuncias por el delito de falsedad personal entre 2010 y 2019 se ha concentrado en los departamentos de Antioquia, Cundinamarca, Santander y

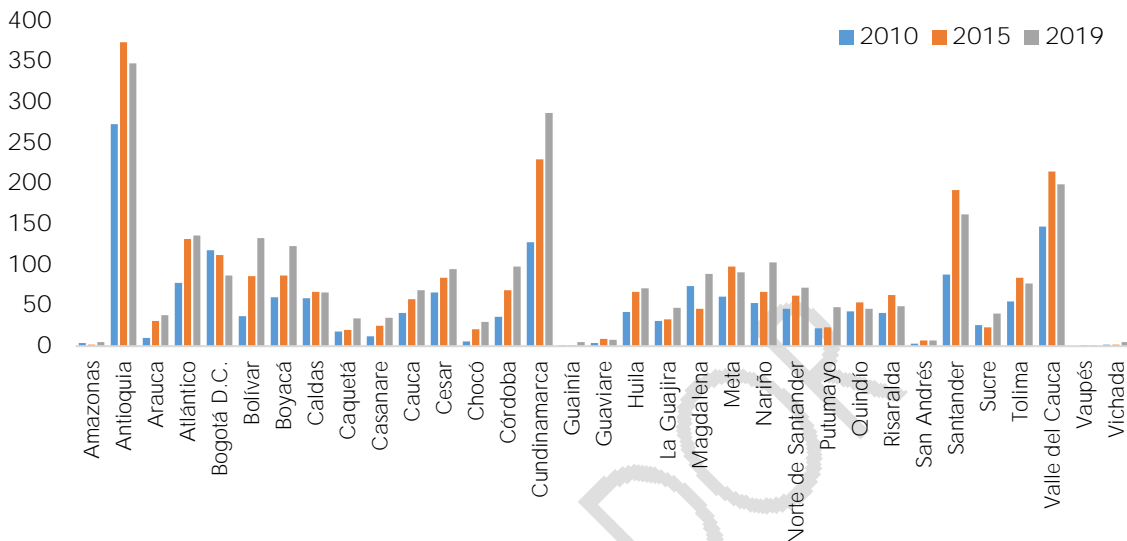
---

<sup>60</sup> Decreto 1413 de 2017 "Por el cual se adiciona el título 17 a la parte 2 del libro 2 del Decreto Único Reglamentario del sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Decreto 1078 de 2015, para reglamentarse parcialmente el capítulo IV del título 111 de la Ley 1437 de 2011 y el artículo 45 de la Ley 1753 de 2015, estableciendo lineamientos generales en el uso y operación de los servicios ciudadanos digitales".

<sup>61</sup> Artículo 296. Falsedad Personal. El que con el fin de obtener un provecho para sí o para otro, o causar daño, sustituya o suplante a una persona o se atribuya nombre, edad, estado civil, o calidad que pueda tener efectos jurídicos, incurrirá en multa, siempre que la conducta no constituya otro delito (Ley 599 de 2000 – Código Penal).

Valle del Cauca. En 2019 estos departamentos registraron respectivamente 348, 287, 162 y 199 denuncias por este delito.

**Gráfico 11. Número de denuncias por Falsedad Personal – Art. 296-CP (2010-2019)**



Fuente: Elaboración propia con datos (Fiscalía General de la Nación).

Notas: Información actualizada al 20 de enero de 2020.

Para el sector financiero, las necesidades de la autenticación única digital se deben: 1) al creciente volumen de transacciones que requieren verificación de identidad derivado del incremento del uso de los canales digitales y de la conectividad entre entidades financieras; 2) a los requisitos de transparencia por parte de los reguladores; y 3) al riesgo de fraudes y daños reputacionales para las entidades (BID, 2017). Entre 2018 y 2019 se presentaron 187362 quejas de ciudadanos contra las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera por presunta suplantación de personas. Los establecimientos bancarios lideraron el número de denuncias con 1703, seguido de las compañías de financiamiento con 158. En tanto, las administradoras de fondos de pensiones y cesantías registraron 8 denuncias, las cooperativas de carácter financiero 2, y las comisionistas de bolsa y las compañías de seguros generales presentaron únicamente 1 queja (Superintendencia Financiera, 2020).

<sup>62</sup> Información actualizada al 02 de febrero de 2020.

### 4.3.3. Baja interoperabilidad

Existen desafíos para lograr la interoperabilidad del canal de corresponsalía. Las condiciones operativas y de costos de los corresponsales son diferentes de las de la entidad que lo opera, lo cual genera desventajas para los usuarios, quienes actualmente no pueden realizar depósitos y retiros de dinero en cualquier corresponsal debido a estas diferencias. A través de mesas de trabajo con la industria la URF identificó tres grandes desafíos: 1) estandarizar los protocolos de autenticación de los usuarios y los dispositivos tecnológicos previstos en los puntos; 2) homologar los modelos de negocio para la operación del canal, toda vez que las estrategias de negocio y comerciales de las entidades difieren y, 3) desarrollos en la infraestructura requerida para el procesamiento y compensación de las operaciones realizadas por las diferentes entidades a través del canal (URF, 2019).

De los tres tipos de interoperabilidad para el dinero móvil que debería tener un país para facilitar e incentivar la inclusión financiera, Colombia solo cuenta con un tipo habilitado. De acuerdo con el Consultative Group to Assist the Poor (Kumar & Tarazi, 2012) los tres tipos de interoperabilidad para el dinero móvil son: 1) en el ámbito de la plataforma, en la que un cliente puede enviar o recibir dinero hacia la cuenta de otro proveedor o desde ella; 2) en el ámbito del agente, la cual permite a los agentes de un servicio de dinero móvil atender a clientes de otro servicios; 3) en el ámbito del cliente, basada en la capacidad de un cliente para obtener acceso a su servicio de dinero móvil por medio de cualquier sim o red celular (Banco de la República & CEMLA, 2017). Colombia solo cuenta con interoperabilidad el ámbito de la plataforma mientras que algunos países de la región como Perú, ya cuentan con total interoperabilidad entre todos los proveedores de dinero móvil independientemente de si son instituciones financieras grandes o pequeñas, o si son empresas de dinero móvil.

Los sistemas interoperables en el sector financiero permiten que sus productos y servicios cobren mayor importancia, disminuye los costos de transacción y aumenta la eficiencia en la provisión de servicios. Así mismo, los sistemas interoperables en general, se relacionan con el crecimiento de la productividad, innovación, progreso tecnológico y desarrollo económico y social de un país, la interoperabilidad además promueve la competencia entre los proveedores y permite expandir la cobertura geográfica sin necesidad de aumentar la infraestructura física. (Ontiveros, Martín, Navarro, & Rodríguez, 2012).

### 4.3.4. Carencia de una reglamentación para *open banking*

El país no cuenta con una reglamentación de *open banking*. El acelerado crecimiento del volumen de datos en todos los sectores y en particular en el sector financiero exigen articular procedimientos con nuevas regulaciones y formas de hacer negocios. De acuerdo con (Asobancaria, 2018) los principales desafíos para incorporar el open banking en el país

son 6: (i) Lograr una adecuada administración de los riesgos que pueden llegar a existir al compartir de forma abierta información sensible de los clientes, (ii) Implementar esquemas y protocolos de seguridad y movilidad adecuada de la información, (iii) Crear estructuras adecuadas de relacionamiento con terceros (TPP)<sup>63</sup>, (iv) Diseñar un modelo eficiente de gobernanza de API abiertas, que beneficie a todos los actores involucrados, (v) Realizar un cambio estructural y organizacional, que habilite la innovación abierta, de tal forma que se pueda dar respuesta rápida y adecuada a los clientes, pues una gran ola de competidores irá apareciendo, (vi) Rediseñar procesos y distribución de productos, ya que los que están hoy no responderán a las necesidades del *Open Banking* y (vii) Responder a la demanda con un consumidor que está en control. (Asobancaria, 2018)

El *open banking* trae oportunidades y beneficios para todos los actores. De hecho, es una herramienta que abarca transversalmente las problemáticas descritas en este documento. Por el lado de la oferta, *el open banking* puede traer como consecuencia un aumento la competencia, lo que permite crear productos más personalizados que responden a las necesidades de los clientes. Así mismo, permite mejorar la velocidad a la cual se crean nuevos productos y servicios gracias a la minimización de costos de innovación, permitiendo un relacionamiento más eficiente entre entidades financieras, desarrolladores y emprendedores.

Por el lado de la demanda, el hecho de que el *open banking* traiga consigo una gobernanza de API abiertas se podría traducir en mayor transparencia en la administración de los datos de los clientes y en mayor empoderamiento de estos (Asobancaria, 2018). Esto podría mejorar la percepción y la confianza que tienen las personas respecto a las entidades financieras. Por otro lado, esta herramienta también genera oportunidades de reducción de costos implícitos en los pagos y de aumento en la seguridad de los pagos electrónicos, lo cual en el largo plazo podría elevar la demanda de productos y servicios financieros electrónicos.

Todo lo anterior, se relaciona con la necesidad de cambiar el paradigma de que los datos de los clientes pertenecen a los bancos. El *open banking* permite generar este cambio radical al darle a los consumidores un mayor control sobre sus datos, empoderarlos y brindarles autonomía sobre el manejo de sus productos con diferentes proveedores (URF, 2019), facilitando que puedan comparar y moverse entre entidades según sus necesidades.

#### **4.3.5. Baja eficiencia y competitividad del ecosistema de pagos de bajo valor**

El sistema de pagos electrónicos en el cual se enmarca el ecosistema de pagos de bajo valor, se dificulta el acceso a cuentas transaccionales y tarjetas de pago para

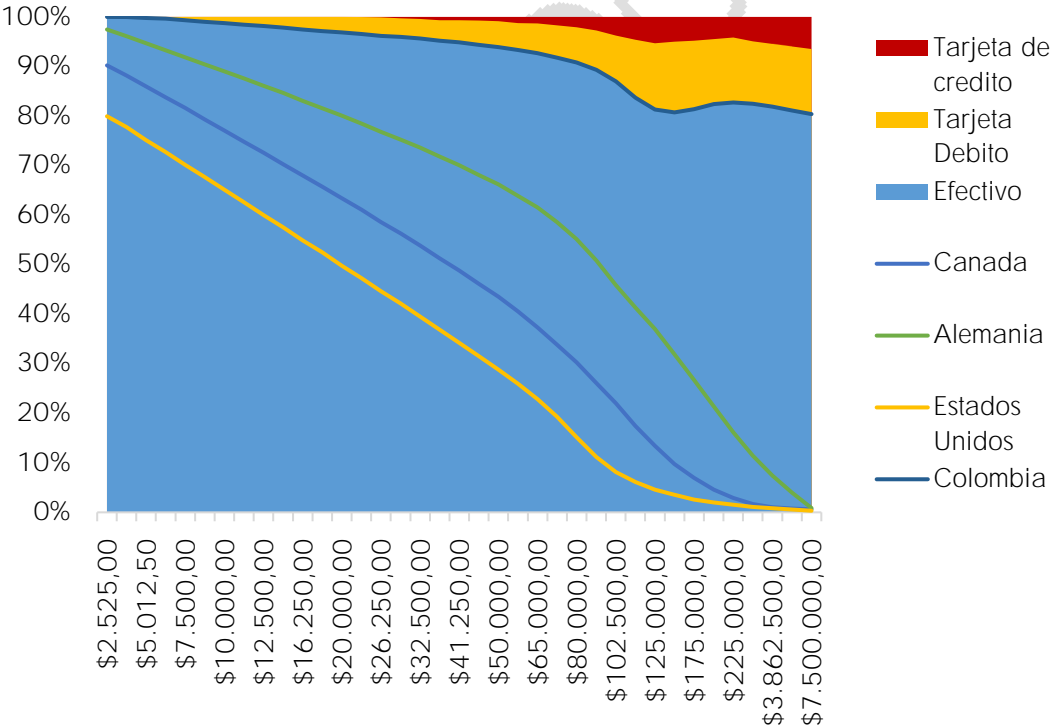
---

<sup>63</sup> TPP: Third Party Payment Service Providers son los terceros proveedores de información de los clientes

consumidores y comercios a pesar de que el actual modelo de negocios ha hecho avances (Arango-Arango, Zarate-Solano, & Suarez-Ariza, 2017). La razón principal es el análisis costo-beneficio al que se enfrentan los usuarios: Tanto los niveles de ingreso, por el lado de los usuarios, como la escala de los establecimientos de comercio, no están a los niveles económicamente viables para asumir los costos de adopción. Así mismo, tanto los consumidores como los comerciantes perciben que los costos de operar con instrumentos de pago electrónicos son altos, comparados con el uso del efectivo.

Al comparar este panorama con países desarrollados (Tabla 1), Colombia aún presenta un bajo desempeño en materia de adopción de instrumentos electrónicos. El 97,7% de los pagos típicos se realiza en efectivo, con una participación marginal de las tarjetas débito y crédito equivalente a 1,8% y 0,5%, respectivamente. Adicionalmente a medida que aumenta el valor de la transacción típica, disminuye el uso del efectivo como medio de pago.

**Gráfico 12. Participación del efectivo en los pagos según valor de la transacción**



El uso de pagos electrónicos por parte de los consumidores depende de que los comercios acepten estos pagos y viceversa. Solo el 12.7% de colombianos adultos que tenían acceso a por lo menos una tarjeta la usan (Arango-Arango, Zarate-Solano, & Suarez-Ariza, 2017), de hecho, en todos los comercios el instrumento más utilizado por los clientes es el efectivo: en hipermercados, supermercados, minimercados y supermercados de barrio el uso

de efectivo es de 43%, en restaurantes 96%, en servicios de transporte 99%, en estaciones de servicio 80%; y en tiendas de barrio, papelerías, misceláneas y droguerías 99% (Banco de la República, 2019).

En particular, el bajo uso de tarjetas más allá de su limitada aceptación se debe a la percepción de altos costos frente al efectivo. Modelos desarrollados por el Banco de la República (2017) muestran que en Colombia los consumidores toman la decisión de acceder y usar tarjetas de pago de acuerdo con factores de beneficios y costos, y que la posibilidad de regatear y conseguir descuentos en pagos (típica al usar el efectivo) toma especial relevancia en la negociación a adoptar estos productos. Adicionalmente, en muchos casos, esta práctica se asocia a la evasión del impuesto al valor agregado. El 45% de los negocios afirma que normalmente no se supera el mínimo de ventas mensuales con datáfono y por tanto debe vender en efectivo; adicionalmente, el 45% de los comercios cree que con sus ingresos netos no tiene necesidad de abrir una cuenta bancaria, de estos el 56% no ve ningún beneficio en tener datáfono y el 29% cree que vende montos que no justifican tenerlo (Asobancaria, 2017). Actualmente en Colombia hay 435.836 datáfonos, lo que equivale a 1.269 equipos por cada 100.000 adultos y a 454 equipos por cada 1.000 km<sup>2</sup> (Banca de las Oportunidades, 2019).

#### **4.4. Débil gobernanza institucional para la implementación de estrategias de Inclusión y Educación Económica y Financiera**

##### **4.4.1. Debilidades en la arquitectura institucional que limitan el impacto de las políticas de inclusión y educación financiera**

Aunque Colombia cuenta con una institucionalidad diseñada para la toma de decisiones en materia de inclusión financiera y de educación financiera, la dinámica actual de estas instancias no permite tener la suficiente coordinación sobre los instrumentos que se diseñan para avanzar en estas políticas.

Por una parte, la comisión de inclusión financiera no sesiona periódicamente, no genera actualmente lineamientos que permitan avanzar en la estrategia ni se constituye como un referente para la definición de lineamientos o de aprobación de iniciativas<sup>64</sup>; la Comisión Intersectorial de Educación Económica y financiera (CIEEF), por su parte, aunque realiza seguimiento a las acciones de los integrantes y se reúne con cierta periodicidad<sup>65</sup>, la mayoría

---

<sup>64</sup> Para 2019, la comisión sesionó una sola vez, de manera virtual, para aprobar el proyecto de decreto que modifica el gobierno del programa de inversión de Banca de las Oportunidades y adiciona al Departamento Nacional de Planeación como miembro de la CIIF, que aún no se encuentra reglamentado.

<sup>65</sup> La secretaría técnica de la CIEEF reportó cuatro sesiones para 2019, todas las cuales tuvieron una finalidad informativa en relación con las acciones adelantadas por las entidades miembro de la comisión.

de sus sesiones son informativas y no cuenta con la capacidad ni las herramientas para hacer un seguimiento riguroso a las estrategias que se generan desde las entidades de manera descentralizada. Una instancia adicional de aprobación de iniciativas relacionadas con inclusión financiera lo constituye el comité ejecutivo de la Banca de las Oportunidades que, aunque aprueba proyectos y toma decisiones en materia de inclusión financiera, no tiene la competencia para dar lineamientos que actualicen o fortalezcan cualquiera de las dos estrategias<sup>66</sup>.

#### 4.4.2. Información insuficiente para la toma de decisiones

Actualmente en Colombia se realizan diferentes ejercicios para la recolección de información sobre inclusión y educación financiera que presentan dificultades desde el punto de vista de representatividad, cobertura y periodicidad:

- La encuesta de Demanda de Seguros solo ha tenido una única toma realizada en 2017 a un total de 6.520 hogares colombianos, con representatividad nacional, por nivel socioeconómico (NSE), de ruralidad y regional, (para siete regiones de Colombia excluyendo San Andrés, Providencia y Santa Catalina, la Amazonia y la Orinoquia).
- El estudio de demanda de inclusión financiera cuenta con dos tomas (2015 y 2018). Para el primer caso, la muestra del segmento de personas contó con un total de 1.417 personas que se expandió a 31.594.978 personas, en tanto que la muestra del segmento de microempresarios fue de 1.213 encuestas ((541 formales y 672 informales) que se expande a 1.237.238 microempresarios de todo el país. En la segunda toma se realizaron 1.432 encuestas aleatorias a personas adultas (en 1.432 hogares), con representatividad nacional y por nivel de ruralidad (ciudades y aglomeraciones, municipios intermedios, municipios rurales y municipios rurales dispersos).
- Desde el punto de vista de oferta, la Banca de las Oportunidades desde 2011 genera el Informe de Inclusión financiera que recopila y analiza las principales cifras e indicadores de inclusión financiera en materia de adultos y empresas con productos financieros en Colombia, cobertura, transaccionalidad, ahorro, crédito, seguros, calidad y bienestar a partir de información de la superintendencia financiera, la Banca de las Oportunidades y el DANE y relacionados con productos financieros en establecimientos de crédito vigilados por la Superintendencia Financiera de

---

<sup>66</sup> No obstante, el comité sesionó mensualmente durante 2019 y en 10 de las 12 sesiones se tomaron decisiones sobre proyectos de inclusión financiera.



Colombia, las cooperativas con actividad financiera vigiladas por la Superintendencia de Economía Solidaria y las ONG microcrediticias

- Para los años 2017 y 2018, el DANE incluyó una pregunta en le GEIH<sup>67</sup> que tiene representatividad urbana, nacional y cuya unidad de análisis es el hogar para identificar el acceso (uso) de productos financieros por parte d ellos hogares.
- A partir de la pregunta sobre tenencia de productos financieros en los hogares, el DANE en conjunto con el Banco de la República desarrollaron la Encuesta de Carga Financiera y Educación de Hogares (IEFIC) a partir del cual se evalúan las capacidades financieras de los colombianos en tres ciudades principales (Bogotá, Cali y Medellín) y con representatividad únicamente urbana.
- Otros ejercicios: otras entidades han realizado ejercicios para identificar la situación de inclusión financiera en Colombia. En 2013 el Banco Mundial realizó la encuesta de **“Capacidades financieras en Colombia: resultados de la encuesta nacional sobre comportamientos, actitudes y conocimientos financieros”** a 1,526 colombianos mayores de 18 años con representatividad nacional mientras que CAF realizó en 2013 la Encuesta de Medición de Capacidades Financieras en los Países Andinos con un total de 1.261 encuestados y representatividad a nivel urbano, rural y a nivel departamental. La segunda toma de la encuesta se realizó en 2019 y se encuentra pendiente de publicación.

Aunque estas y otras operaciones estadísticas y reportes administrativos han aportado resultados útiles para evidenciar el nivel de las capacidades financieras, el acceso y el uso de los productos financieros por los colombianos, no cuentan con una periodicidad clara (con excepción del informe de inclusión financiera de la BDO) o suficiente representatividad para considerarse como fuente de información para la medición de las estrategias de inclusión y educación financiera en Colombia.

---

<sup>67</sup> La pregunta 15 es: “¿Cuáles de los siguientes productos financieros utiliza usted o algún miembro del hogar actualmente?”. Las opciones de respuesta son Cuenta corriente, Cuenta de ahorros, CDT, Préstamo para compra de vivienda, Préstamo para compra de vehículo, Préstamo de libre inversión, Tarjeta de crédito, Otro, Ninguno y No sabe.

## 5. DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA

### 5.1. Objetivo general

Integrar los servicios financieros a las actividades cotidianas de los ciudadanos y las Mipymes, atendiendo sus necesidades y generando oportunidades económicas.

### 5.2. Objetivos específicos

OE1. Ampliar la oferta de productos y servicios financieros a la medida y mejorar su pertinencia

OE2. Generar mayores competencias, conocimiento y confianza en el sistema financiero

OE3. Fortalecer la infraestructura financiera y digital para un mayor acceso y uso de servicios financieros

OE4. Proponer una gobernanza institucional que permita mayor articulación en la implementación de las estrategias de educación e inclusión financiera.

### 5.3. Plan de acción

Para el cumplimiento del objetivo general de la presente política, se establecen cuatro objetivos específicos desarrollados a través de líneas de acción que implican la implementación de acciones de política por parte de diferentes entidades involucradas en el presente documento. El detalle de las acciones propuestas se describe en el Plan de Acción y Seguimiento (PAS) (Anexo A), el cual señala las entidades responsables, los períodos de ejecución, las metas, así como los recursos necesarios y disponibles para su implementación.

#### 5.3.1. Ampliación de la oferta de productos y servicios financieros a la medida y mejorar su pertinencia

##### Línea de acción 1. Promoción de la innovación, transformación digital y mejores capacidades de las entidades prestadoras de servicios financieros

En primer lugar, se establecerá una categoría especial para determinar la contribución a cargo de las entidades autorizadas para administrar sistemas de pago de bajo valor, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 337 numeral 5 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

En segundo lugar, se construirá una estrategia para mejorar el gobierno corporativo y la gestión de riesgos de las empresas de la economía solidaria con el fin de mejorar sus capacidades y la prestación de servicios a la población.

En tercer lugar, se realizará un diagnóstico de sectores que se encuentran excluidos del sistema financiero por considerarse de alto riesgo para determinar si hay cambios normativos que permitan su inclusión (ej. Coljuegos, Oro y Cannabis).

En cuarto lugar, se diseñará e implementará una estrategia para reducir los costos de los certificados de firma digital de manera que más empresas especialmente microempresas puedan utilizarlos para realizar transacciones electrónicas.

En quinto lugar, se diseñará e implementará una estrategia para reducir los costos de custodia asociados a los pagarés desmaterializados manejados DECEVAL.

En sexto lugar, se definirá la forma en la cual se debe implementar adecuadamente la administración del SARLAFT para las sociedades Fintech.

En séptimo segundo lugar, se mejorará la información financiera y los modelos de calificación crediticia (*scoring*) para MiPymes que utilicen información alternativa (RUES, Prueba psicométrica, economía comportamental, entre otros)

En octavo lugar, se desarrollará una estrategia para promocionar el uso del sistema financiero por parte de las empresas a través de la Ventanilla Única Empresarial (VUE).

En noveno lugar, se emitirá un instructivo que especifique las condiciones que deberán cumplir los corresponsales para asegurar que cumplan con la calidad requerida por el Art. 2 del Decreto **“Productos y Canales inclusivos”** del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En décimo lugar, se emitirán disposiciones para dar cumplimiento por parte de los corresponsales a las nuevas obligaciones que les corresponden, así como realizar las distintas **operaciones previstas en el Decreto “Productos y Canales inclusivos” del MHCP**. Adicionalmente se diseñará un programa para el acompañamiento y fortalecimiento del modelo de corresponsales digitales que incluya la participación del sector financiero y promueva el uso de los productos y canales a los que se refiere el mencionado decreto.

En decimoprimer lugar, se reglamentará el trámite simplificado de apertura y los trámites especiales de los depósitos electrónicos de bajo monto de acuerdo con lo dispuesto **en el artículo 13 del Decreto “Productos y Canales inclusivos” del Ministerio de Hacienda y Crédito Público**.

En decimotercer lugar, se elaborará un contrato marco que regule la administración de riesgos en procesos de vinculación entre entidades financieras y las sociedades Fintech que resuelva problemas de información asimétrica en la administración del riesgo.

En décimo cuarto lugar, se expedirá la normatividad necesaria para que los burós de crédito pongan a disposición de los usuarios una consulta gratuita de su historial de crédito por medios digitales con cierta periodicidad.

En decimoquinto lugar, se revisará y modificará el esquema tarifario para el sistema de pagos electrónicos de manera que se puedan reducir los costos de bancarización de las empresas especialmente las micro y pequeñas.

En decimosexto, se revisará la normatividad referente a leasing para promover la profundización financiera. En particular, deberá revisar el proceso de entrega de bienes en arrendamiento financiero –leasing o arrendamiento operativo sin opción de compra, para que, si se causan daños, sanciones, infracciones o perjuicios con el uso de los mismos, la responsabilidad no recaiga en la entidad financiera propietaria, sino en el locatario o arrendatario, quien, en caso de tratarse de vehículos, será solidariamente responsable con el conductor del mismo.

En decimoséptimo lugar, se desarrollará la reglamentación necesaria para habilitar el *Open Banking* en el país de tal forma que se certifique a entidades financieras para que puedan compartir información transaccional.

En decimoctavo lugar se promoverá el reporte de información crediticia por parte de entidades financieras no vigiladas (Organizaciones No Gubernamentales, Fintech, entre otros) hacia los burós de crédito.

En decimonoveno lugar, se diseñará e implementará una estrategia para desarrollar el mercado de facturas (*factoring y confirming*) que incluya la reducción los costos de los certificados de firma digital.

En vigésimo lugar, se realizará seguimiento y se apoyará la implementación de las recomendaciones pertinentes sobre el pagaré desmaterializado (electrónico) como solución tecnológica en el sector de las microfinanzas.

## **Línea de acción 2. Pertinencia de los productos y servicios financieros dirigidos a población beneficiaria**

En primer lugar, se creará un observatorio de inclusión financiera rural para el diseño de productos y servicios a la medida.

En segundo lugar, se establecerán metas específicas según grupos de interés en los planes indicativos de crédito agropecuario y rural.

En tercer lugar, se diseñará una estrategia de educación financiera rural para el uso productos financieros y gestión integral de riesgos agropecuarios.

En cuarto lugar, se implementará un esquema de pagos centralizados de transferencias monetarias masivas con abono a las cuentas de ahorro que escojan los beneficiarios y de pagos diferenciados por región.

En quinto lugar, se consolidará convenio de intercambio de información que permita el diseño de productos microfinancieros a partir de una caracterización de población vulnerable con Sisbén IV

En sexto lugar, se desarrollará una estrategia para habilitar el uso de registros administrativos del sector público para mejorar los modelos de calificación crediticia (scoring) de los beneficiarios.

### **5.3.2. Generación de mayores competencias, conocimiento y confianza en el sistema financiero**

#### **Línea de acción 3. Débil implementación de una estrategia integral de educación económica y financiera en población estudiantil**

Se publicará la nueva versión del Documento 26 que permita incluir los resultados del trabajo del pilotaje sobre evaluación de riesgos Ministerio de Educación Nacional.

Se incluirá como eje de trabajo la educación económica y financiera en la estrategia de orientación socio-ocupacional para adolescentes de educación media.

Se incluirá en el ecosistema de innovación para la educación media, en el eje de emprendimiento, la educación económica y financiera, en términos de aproximación a oportunidades de financiación de sus iniciativas.

Se diseñará e implementará una estrategia de desarrollo económico comunitario que promueva el manejo transparente del dinero y la cultura del ahorro.

Se brindará asistencia técnica a las 96 Secretarías de Educación certificadas para la socialización y apropiación de los lineamientos y orientaciones curriculares vigentes de educación económica y financiera.

Se realizará el diseño de un Objeto Virtual de Aprendizaje –OVA sobre EEF dirigido a Secretarios de Educación y Directivos Docentes, para incluirlo en la escuela de secretarios en la línea de capacidades estratégicas. (Colombia Aprende) y un Objeto Virtual de Aprendizaje - OVA de EEF dirigido a docentes que se puede alojar en el edusitio de Ser maestro. (Colombia Aprende)

Se revisarán y enriquecerán las guías y material de Orientación Socio ocupacional sobre educación económica y financiera

Se diseñarán ítems de educación económica y financiera para involucrar en las pruebas de Supérate con el saber y se revisarán resultados de pruebas PISA relacionadas con educación económica y financiera.

En el marco de la CIEEF se realizarán mesas técnicas y apalancar acciones y recursos para el desarrollo de material relacionado con la educación formal.

Se diseñará un módulo de formación de Emprendimiento, creación de empresas y educación económica y financiera, en el ciclo de alfabetización de la Educación formal para adultos

Se impulsará la educación económica y financiera en la escuela de rectores con apoyo de las secretarías de educación

En el marco de la doble titulación, se determinarán estrategias de inclusión de la educación económica y financiera en estos programas

Se promoverán procesos de articulación con el sector privado para fomentar la formación docente, alineados con las orientaciones pedagógicas definidas actualmente

Se diseñará e implementará un módulo de educación económica y financiera orientado a familias, en el marco del proceso de fortalecimiento de la Alianza Familia – Escuela

#### **Línea de acción 4. Baja calidad y pertinencia de los programas de educación económica y financiera no formal**

Se realizará la implementación de un sello de calidad como en el marco de una estrategia mayor para hacer seguimiento a los programas de educación financiera de las entidades vigiladas por la superintendencia financiera.

En primer lugar, se diseñará una estrategia de educación financiera digital que incluya el desarrollo de contenidos con enfoque diferencial. Los contenidos serán definidos por los miembros de la Comisión Intersectorial para la Educación Económica y Financiera y la Comisión Intersectorial para la Inclusión Financiera.

En segundo lugar, se identificarán sinergias entre la oferta institucional de formación virtual no formal a ciudadanos para la incorporación de contenidos de educación financiera con enfoque diferencial.

En primer lugar, se incluirá en los programas de apoyo a los empresarios (Centros de Desarrollo Empresarial, Centros de Transformación Digital, Micitio) módulos relacionados con educación económica y financiera y módulos de sensibilización que aumenten la aceptación de pagos electrónicos por parte de las Mipymes. Estos módulos incluirán temas de gestión

de riesgos, administración de presupuesto, costeo, planeación, y previsiones dependiendo del estado de desarrollo de la empresa.

Se actualizarán las metodologías y lineamientos de educación financiera no formal de acuerdo a parámetros internacionales, y se avanzará en el diseño de un programa para promover la educación financiera digital en Colombia.

Se realizará un mapeo de iniciativas en educación financiera no formal de entidades no vigiladas por la Superfinanciera que permita identificar cuáles son las estrategias que se llevan a cabo en Colombia, cuáles son sus características y sus opciones de mejora con miras a generar estándares mínimos de educación financiera no formal en las entidades que ofrecen estos programas.

#### **Línea de acción 5. Transparencia y claridad en los productos y servicios**

En primer lugar, se mejorará la herramienta de consulta gratuita de todos los productos de ahorro, crédito e inversión de las entidades financieras para que la información disponible sea más transparente.

En segundo lugar, se ordenarán las directrices para regular la protección al consumidor financiero de Fintech a través de lineamientos de buenas prácticas.

En tercer lugar, se desarrollará una estrategia para elevar a estándares internacionales los programas de supervisión conductual.

En cuarto lugar, se construirá una central de tarifas que reporte periódicamente los costos los de productos asociados a MiPymes que cobran las entidades financieras, tales como tarjeta corporativa, carta de crédito, entre otros.

#### **Línea de acción 6. Mayores capacidades de las entidades que supervisan a las entidades no vigiladas por la Superintendencia Financiera**

En primer lugar, se establecerá lineamientos para mejorar la calidad de la información que producen las microfinancieras que pertenecen al sector solidario vigilado, de tal manera que se logre una mayor trazabilidad del volumen de transacciones en efectivo.

En segundo lugar, se diseñará e implementará un programa de garantías para las entidades microfinancieras que considere sus requerimientos de capital y sus condiciones de fondeo.

En tercer lugar, se desarrollará una estrategia para el desarrollo de fondos comunes de riesgo (*risk pooling*) que modifique las condiciones actualmente exigidas, para se puedan generar garantías sindicadas más apropiadas para las microfinancieras.

### **5.3.3. Fortalecimiento de la infraestructura financiera y digital para un mayor acceso y uso de servicios financieros**

#### **Línea de acción 7. Disponibilidad de información sobre despliegue de infraestructura**

En primer lugar, se desarrollará una herramienta de consulta sobre el avance de los proyectos de despliegue de infraestructura de conectividad incluyendo el detalle de posible tecnología que estará disponible en cada centro poblado para evaluar el desarrollo de productos y servicios financieros a la medida.

#### **Línea de acción 8. Disponibilidad de autenticación única digital**

En primer lugar, se diseñará una estrategia para la armonización de la autenticación digital única en el marco de la Política de Gobierno Digital para el sector privado, con el fin de mitigar los delitos por suplantación de identidad y facilitar el acceso de productos y servicios en línea. Dicha estrategia deberá contemplar el desarrollo de los servicios ciudadanos digitales, en especial, el servicio de autenticación electrónica.

En segundo lugar, se adelantarán análisis regulatorios que permitan integrar nuevos mecanismos tecnológicos para la identificación y autenticación de la identidad de los ciudadanos en el sector privado en el marco de la Política de Gobierno Digital. Esto con el fin de integrar nuevos mecanismos en los procesos de conocimiento del cliente y en el diseño de productos a la medida.

#### **Línea de acción 9. Mayor interoperabilidad operativa**

En primer lugar, se fortalecerá el sistema de Compensación Electrónica Nacional Interbancaria (CENIT) para facilitar y promover las transacciones electrónicas.

#### **Línea de acción 10. Armonización de los servicios postales de pago y los servicios financieros**

En primer lugar, se realizará un estudio sobre las condiciones regulatorias y comerciales que permitan promover la inclusión financiera haciendo uso de la infraestructura postal, en particular los servicios postales de pago como mecanismos no bancarios. Este estudio incluirá la caracterización del modelo de costos del segmento, así como un análisis regulatorio de estos servicios frente a modalidades de servicios similares de entidades financieras.



#### **5.3.4. Propuesta de una gobernanza institucional que permita mayor articulación en la implementación de las estrategias de educación e inclusión financiera**

##### **Línea de acción 11. Marco institucional más eficiente**

En primer lugar, se revisará la metodología con que se mide el acceso y uso para la inclusión financiera. En particular, deberán considerar incluir a las personas naturales que obtienen créditos con el sector real, puesto que estas personas a pesar de no tener una cuenta adscrita a una entidad financiera, sí están adquiriendo un producto financiero, que es crédito de manera legal y formal.

Se implementará un mecanismo para realizar de manera conjunta, una encuesta con la periodicidad y representatividad necesaria, para realizar el monitoreo y seguimiento a la evolución de la situación de educación e inclusión financiera en Colombia

Se realizará una propuesta de ajuste institucional que permita reajustar la arquitectura actual en materia de estructura, seguimiento y monitoreo, lineamientos de política y recolección de información sobre las políticas de I&EF en Colombia.

##### **5.4. Seguimiento**

En primera medida se hará seguimiento a los indicadores del Plan de Acción y Seguimiento (PAS) (Anexo A), como principal herramienta para hacer seguimiento a la ejecución física y presupuestal de las acciones de la presente política. En este se señalan las entidades responsables de cada acción, los periodos de ejecución de estas, los recursos necesarios y disponibles para llevarlas a cabo, y la importancia de cada acción para el cumplimiento del objetivo general de la política. El reporte periódico al PAS se realizará por todas las entidades mencionadas en este documento.

Esta política tiene un periodo de implementación que cubre desde el año 2020 hasta el 20XX. Su seguimiento se hará de manera semestral iniciando su reporte en junio de 2020 y el informe de cierre se realizará con corte al 31 de diciembre de 20XX. Lo anterior, se traduce en un total de 11 reportes semestrales para un periodo de cinco años. Vale la pena aclarar que el cumplimiento de los indicadores contenidos en el PAS por parte de las diferentes entidades estará sujeto a la disponibilidad de recursos que se apropien para tal fin del Presupuesto General de la Nación (PGN), sin perjuicio del seguimiento a los compromisos establecidos en este para la ejecución de la presente política.

##### **5.5. Financiamiento**

Para efecto del cumplimiento de los objetivos de este documento, las entidades involucradas en su implementación gestionarán y priorizarán, en el marco de sus competencias, recursos para la financiación de las actividades que se proponen en el PAS.

La Política Nacional de Educación e Inclusión Financiera tiene un costo total aproximado de XXXX millones de pesos. En la Tabla XX se muestran los costos por año para cada una de las entidades ejecutoras de las acciones presentadas anteriormente.

Insertar tabla de costos por año por entidad ejecutora

BORRADOR

## 6. RECOMENDACIONES

El Ministerio de XXXX insertar lista de Ministerios que hicieron solicitud y Ministerios involucrados, y el Departamento Nacional de Planeación recomiendan al Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES):

1. Aprobar la Política Nacional de Educación e Inclusión Financiera planteada en el presente documento CONPES, incluyendo el Plan de Acción y Seguimiento (PAS) contenido en el Anexo A.
2. Solicitar a las entidades del Gobierno nacional involucradas en este documento CONPES priorizar los recursos para la puesta en marcha de sus estrategias, acorde con el Marco de Gasto de Mediano Plazo del respectivo sector.
3. Solicitar al Departamento Nacional de Planeación:
  - a. Consolidar y divulgar la información del avance de las acciones según lo planteado en el Plan de Acción y Seguimiento (Anexo A). La información deberá ser proporcionada por las entidades involucradas en este documento de manera oportuna según lo establecido en la sección de seguimiento.
  - b. Completar  
Reducción del efectivo

## GLOSARIO

(EN CONSTRUCCIÓN).

BORRADOR

## ANEXOS

### Anexo. Plan de Acción y Seguimiento (PAS)

Ver archivo Excel adjunto.

BORRADOR

## BIBLIOGRAFÍA

- Almeraya Quintero, S. X., Figueroa Sandoval, B., Díaz Puente, J. M., Figueroa Rodríguez, K. A., & Pérez Hernandez, L. M. (2011). Uso del crédito: implicaciones para el desarrollo rural . *Revista mexicana de ciencias agrícolas* , 111-124.
- Anaya-Narváez, A. R., & Romero-Álvarez, Y. P. (2018). La Inclusión Financiera En Sincelajo (Colombia). Un Modelo Econométrico Probit. *Ecós de Economía*, 22, 91-110.
- ANIF. (2019). *Gran Encuesta a las Microempresas*. Bogotá.
- ANIF. (2019). *Gran encuesta a las Pequeñas y Medianas Empresas*. Bogotá.
- Arango-Arango, C. A., Zarate-Solano, H. M., & Suarez-Ariza, N. F. (2017). Determinantes del acceso, uso y aceptación de pagos electrónicos en Colombia. *Revista del Banco de la República*.
- Ariza Garzón, M. J., Reyes Quintanilla, E. S., & Velasco Cardona, L. F. (2012). Microbonos. Una alternativa de inversión para los estratos uno, dos y tres.
- Asobancaria & BID. (2017). Ensayos sobre inclusión financiera en Colombia.
- Asobancaria. (2017). *Proyecto F. Diagnóstico del uso del efectivo en Colombia*.
- Asobancaria. (2018). Open banking, más allá de los datos. *Semana Económica*. Obtenido de <https://www.asobancaria.com/wp-content/uploads/1144.pdf>
- Asobancaria. (2019). *Informe Trimestral del Mercado de Leasing - Junio 2019*. Bogotá: Asobancaria.
- Asobancaria. (2020). *Yo decido mi banco*. Obtenido de <https://www.yodecidomibanco.com/>
- Banca de las Oportunidades. (2017). *Informe de Demanda de Inclusión Financiera. Segunda Toma 2017*. Bogotá.
- Banca de las Oportunidades. (2018). *Reporte de Inclusión Financiera 2018*. Obtenido de <http://bancadelasoportunidades.gov.co/sites/default/files/2019-06/RIF%20FINAL.pdf>
- Banca de las Oportunidades. (2019). *Reporte Anual de Inclusión Financiera 2018*.
- Banca de las Oportunidades, Fasecolda y Superintendencia Financiera de Colombia. (2018). *Estudio de demanda de seguros* .
- Banco de la República & CEMLA. (2017). *Panorama del dinero móvil en América Latina y el Caribe*.
- Banco de la República. (2019). *Reporte de sistemas de pago*.
- Banco Mundial. (2017). *The Global Findex Database*. Washington DC: The World Bank Group.
- Banco Mundial. (2019). *Doing Business 2020 comparando la regulación para hacer negocios en 190 economías*.
- Beck, A., & De la Torre, T. (2006). *The Basic Analytics Of Access To Financial Services*. The World Bank.
- Beck, T., Demirgüç-Kunt, A., & Levine, R. (2007). Finance, inequality and the poor. *Journal of Economic Growth*, 12(1), 27-49.
- Benavides, J., Castro, F., Devis, L., & Olivera, M. (2011). *Impacto de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) en el desarrollo y la competitividad del país*. Obtenido de Fedesarrollo - Reportes de investigación: <https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/180>
- Better than cash Alliance. (2015). *Development Results Focused Research Program Country Diagnostic: Colombia* .
- BID. (2017). *La gestión de la identidad y su impacto en la economía digital*. Obtenido de Publicaciones: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La-gesti%C3%B3n-de-la-identidad-y-su-impacto-en-la-econom%C3%ADa-digital.pdf>

- BID y Finnovista. (2018). *Fintech América Latina 2018 crecimiento y consolidación*.
- Bold, C., Porteous, D., & Rotman, S. (febrero de 2012). Social Cash Transfers and Financial Inclusion: Evidence from Four Countries. *Focus Note*. Washington, USA: CGAP.
- CAF, B. d. (2019). *Encuesta de Medición de Capacidades Financieras*. Bogotá.
- Cano, C. G., Esguerra, M. d., García, N., Rueda, J. L., & Velasco, A. M. (2014). *Inclusión Financiera en Colombia*.
- Cárdenas, J., García, N., & Cuadros, P. (2017). Mapeo de iniciativas de educación económica y financiera en Colombia. *Reportes Del Emisor. Banco de la República, Septiembre de 2017* (RE No. 220).
- Castro, A., Gómez, N., Llinás, G., & Mora, D. (2015). Definición de Categorías de Ruralidad. *Archivos de Economía*. Obtenido de <https://EconPapers.repec.org/RePEc:col:000118:013652>
- Cecchetti, S. G., Flores-Lagunes, A., & Krause, S. (2006). *Assessing The Sources Of Changes*. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Center for Technology Innovation at Brookings. (2016). *The 2016 Brookings Financial and Digital Inclusion Project Report*.
- CGAP (Consultative Group to Assist the Poor). (2011). *Global Standard-Setting Bodies and Financial Inclusion for the Poor: Toward Proportionate Standards and Guidance*. Washington, DC: CGAP.
- Chibba, M. (2009). Financial Inclusion, Poverty Reduction and the Millennium Development Goals. *The European Journal of Development Research*, pages 213-230.
- Colombia Fintech. (2019). *Insumo Política Nacional Fintech*.
- Comisión de Regulación de Comunicaciones. (12 de 2017). *Informe 2: Documento Caracterización de Oferta y Demanda y Problemáticas Evidenciadas en el Sector*. Obtenido de Diagnóstico de barreras regulatorias del sector postal y hoja de ruta - Contrato CRC 059 de 2017: [https://www.crcm.gov.co/recursos\\_user/2018/ac\\_reg/hoja-postal/4-analisis-oferta-demanda.pdf](https://www.crcm.gov.co/recursos_user/2018/ac_reg/hoja-postal/4-analisis-oferta-demanda.pdf)
- Comisión de Regulación de Comunicaciones. (09 de 2018). *Revisión de mercado de giros postales y aprovechamiento de la red de giros para promover la inclusión financiera en Colombia*. Bogotá D.C.: Coordinación Diseño Regulatorio.
- Comisión de Regulación de Comunicaciones. (08 de 2019). *Reporte de Industria de los sectores TIC y postal 2018*. Obtenido de <https://www.crcm.gov.co/uploads/images/noticia/REPORTE%20DE%20INDUSTRIA%20final%20DEFINITIVA.pdf>
- Comisión Intersectorial para la Educación Económica y Financiera -CIEEF. (2019). *Documento de Trabajo*. Bogotá.
- Confecámaras. (2018). *Nuevos hallazgos de la supervivencia y crecimiento de las empresas en Colombia*. Bogotá.
- Cull, R., Ehrbeck, T., & Holle, N. (2014). Financial inclusion and development : recent impact evidence. *CGAP focus note*.
- Departamento Nacional de Planeación. (2015). *Misión para la Transformación del Campo*. Bogotá D.C.
- Departamento Nacional de Planeación. (2019). *Política de Formalización Empresarial (Documento CONPES 3956)*. Bogotá D.C.: DNP.
- DNP. (2018). *Aproximación al impacto de las TIC en la desigualdad de ingresos en Colombia*. Obtenido de

- <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/AproximacionalimpactodelasTICenladesigualdaddeingresosenColombia%201.pdf>
- DNP. (2019). *CONPES 3956: Política de Formalización Empresarial*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- EIU. (2019). Microscopio Global sobre el entorno de negocios para las microfinanzas.
- Fiscalía General de la Nación. (20 de 01 de 2020). *Conteo de Procesos*. Obtenido de Datos Abiertos: <https://www.datos.gov.co/Justicia-y-Derecho/Conteo-de-Procesos/q6re-36rh>
- Franklin, Demirguc-Kunt, A., Klapper, L., & Martinez Peria, M. S. (2012). The Foundations of Financial Inclusion: Understanding Ownership and Use of Formal Accounts. *Policy Research Working Papers*, 61.
- Fungáčová, Z., & Weill, L. (1 de July de 2015). Understanding financial inclusion in China. *China Economic Review*, 34, 196-206.
- Gustavo Cano, C., del Pilar Esguerra, M., García, N., & Leonardo Rueda Andrés Velasco, J. M. (2014). *Inclusión financiera en Colombia*. Bogotá.D.C: Banco de la República de Colombia.
- Herrera Tapia, F. (2009). Apuntes sobre las instituciones y los programas de desarrollo rural en México: Del Estado benefactor al Estado neoliberal . *Estudios sociales (Hermosillo, Son.)* , 7-39.
- IBM. (s.f.). *Identificación y autenticación*. Obtenido de IBM Knowledge Center: [https://www.ibm.com/support/knowledgecenter/es/SSFKSJ\\_7.5.0/com.ibm.mq.sec.doc/q009740\\_.htm](https://www.ibm.com/support/knowledgecenter/es/SSFKSJ_7.5.0/com.ibm.mq.sec.doc/q009740_.htm)
- Kumar, K., & Tarazi, M. (09 de enero de 2012). *CGAP Interoperability and Mobile Money*. Obtenido de Interoperability in Branchless Banking and Mobile Money [Mensaje en un blog]: Recuperado de <https://www.cgap.org/blog/interoperability-branchless-banking-and-mobile-money>
- Ledgerwood, J. (2002). Manual de microfinanzas. Una perspectiva institucional y financiera.
- Maté Sánchez-Val, M., & Ramón Llorens, M. C. (2016). La incidencia de los entornos regionales sobre las restricciones financieras en pequeñas y medianas empresas. *El trimestre económico*, 83, 37-60.
- Mejía (CAF), D., & Iglesias (BCRA) , M. (2018). *Encuesta de Medición de Capacidades Financieras 2017*. Buenos Aires.
- Mejía, D. (2017). *La inclusión y educación financiera en América Latina: oportunidades y desafíos*. Corporación Andina de Fomento - CAF. Obtenido de <https://www.caf.com/es/conocimiento/visiones/2017/08/la-inclusion-y-educacion-financiera-en-america-latina-oportunidades-y-desafios/>
- Ministerio de Educación Nacional y Asobancaria. (2014). Mi plan, mi vida y mi futuro. *Orientaciones Pedagógicas para la Educación Económica y Financiera*. Bogotá, Colombia: [https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-343482\\_archivo\\_pdf\\_Orientaciones\\_Pedag\\_Educ\\_Economica\\_y\\_Financiera.pdf](https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-343482_archivo_pdf_Orientaciones_Pedag_Educ_Economica_y_Financiera.pdf).
- Ministerio de las TIC. (04 de 04 de 2019). *Identidad digital, clave para la transformación digital de Colombia*. Obtenido de 10° Congreso de Acceso de Servicios Financieros y Medios de Pago - Asobancaria: [https://www.asobancaria.com/wp-content/uploads/4.1-Silvia-Constain-%20ASOBANCARIA\\_IDENTIDAD%20DIGITAL\\_V5.pdf](https://www.asobancaria.com/wp-content/uploads/4.1-Silvia-Constain-%20ASOBANCARIA_IDENTIDAD%20DIGITAL_V5.pdf)
- Ministerio de las TIC. (2020). *Ciudadanía Digital*. Obtenido de <https://www.ciudadaniadigital.gov.co/627/w3-channel.html>
- Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones. (2020). *Ciudadanía Digital*. Obtenido de <https://www.ciudadaniadigital.gov.co/627/w3-channel.html>



- Morduch, J. (1995). Income Smoothing and Consumption Smoothing. *The Journal of Economic Perspectives*, 103-114.
- National Cyber Security Index - NCSI. (2020). *National Cyber Security Index*. Obtenido de <https://ncsi.ega.ee/ncsi-index/>
- OECD. (2014). Financial Literacy Skills for the 21st Century . *PISA 2012 Results: Students and Money*. <http://www.oecd.org/pisa/keyfindings/PISA-2012-results-volume-vi.pdf>.
- OECD/INFE. (2012). *High-Level Principles On National Strategies For Financial Education*. Obtenido de <https://www.oecd.org/daf/fin/financial-education/OECD-INFE-Principles-National-Strategies-Financial-Education.pdf>
- Ontiveros, E., Martín, Á., Navarro, M., & Rodríguez, E. (2012). *Las TIC y el sector financiero del futuro*. Madrid: Fundación Telefónica.
- Portafolio. (20 de junio de 2019). El confirming en las empresas ¿En qué consiste? *Portafolio*. Obtenido de <https://www.portafolio.co/innovacion/el-confirming-en-las-empresas-en-que-consiste-530841>
- Rodríguez-Raga, S., & Riaño Rodríguez, F. F. (2016). Determinantes del acceso a los productos financieros en los hogares colombianos. *Estudios Gerenciales*, 32(138), 14-24.
- Rubio Guerrero, G. (2016). LA RESPONSABILIDAD SOCIAL EMPRESARIAL EN LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS DE IBAGUÉ: UN ANÁLISIS MULTIVARIANTE. *Revista EIA*, 13(25).
- Sanz, F. P. (2010). Modelo de servicios microfinancieros propuesto para resolver el problema de la falta de acceso a los servicios financieros en los países en desarrollo. *Estudios Gerenciales*, 26(116), 37-61.
- Simpson, W., & Buckland, J. (1 de December de 2009). Examining evidence of financial and credit exclusion in Canada from 1999 to 2005. *The Journal of Socio-Economics*, 38(6), 966-976.
- Superintendencia de Industria y Comercio. (10 de 07 de 2019). *Quejas por suplantación de identidad ante la Superindustria crecieron 122%*. Obtenido de <https://www.sic.gov.co/Quejas-por-suplantacion-de-identidad-ante-la-Superindustria-crecieron-122>
- Superintendencia Financiera. (02 de 02 de 2020). *Estadística de Quejas Entidades Financieras*. Obtenido de Datos Abiertos: <https://www.datos.gov.co/Econom-a-y-Finanzas/Estad-stica-de-Quejas-Entidades-Financieras/cdhg-qq24>
- Superintendencia Financiera de Colombia. (2020). *Lista general de entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia*.
- Tamayo, C., & Malagón, J. (2017). *Ensayos sobre Inclusión Financiera en Colombia*. ASOBANCARIA Y BID.
- Tranquifinanzas. (2018). *Tranquifinanzas*. Obtenido de <https://tranquifinanzas.com/>
- URF. (2019). *Agenda normativa 2020*. Obtenido de [http://www.urf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeld=%2FConexionContent%2FWCC\\_CLUSTER-120941%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased](http://www.urf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeld=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-120941%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased)
- URF. (2019). *Canales y productos financieros digitales e inclusivos*.
- Zins, A., & Weill, L. (1 de Juny de 2016). The determinants of financial inclusion in Africa. *Review of Development Finance*, 6(1), 45-67.