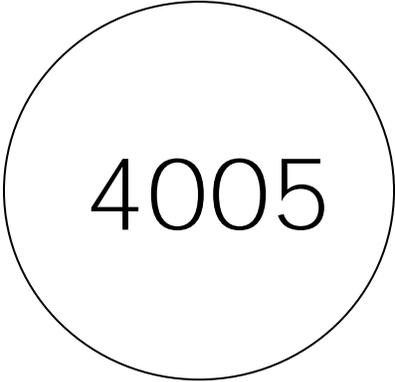


Documento CONPES

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



4005

POLÍTICA NACIONAL DE INCLUSIÓN Y EDUCACIÓN ECONÓMICA Y FINANCIERA

Departamento Nacional de Planeación
Departamento Administrativo de Presidencia de la República
Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
Ministerio de Educación Nacional
Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

Versión aprobada

Bogotá, D.C., 28 de septiembre de 2020

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

Ministra de Relaciones Exteriores

Alberto Carrasquilla Barrera

Ministro de Hacienda y Crédito Público

Javier Augusto Sarmiento Olarte

Ministro de Justicia y del Derecho (E)

Carlos Holmes Trujillo García

Ministro de Defensa Nacional

Rodolfo Enrique Zea Navarro

Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

Fernando Rufz Gómez

Ministro de Salud y Protección Social

Ángel Custodio Cabrera Báez

Ministra de Trabajo

Diego Mesa Puyo

Ministro 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

Karen Cecilia Abudinen Abuchaibe

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

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

El presente documento CONPES formula una política nacional para la inclusión y la educación económica y financiera. Esta política tiene como objetivo integrar los servicios financieros a las actividades cotidianas de los ciudadanos y de las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes), atendiendo sus necesidades y generando oportunidades económicas para contribuir al crecimiento e inclusión financiera del país.

El Gobierno nacional, los gobiernos locales y el sector privado han realizado grandes esfuerzos en los últimos años para aumentar la inclusión financiera y para mejorar la educación económica y financiera de personas y empresas. Además, se ha mejorado la infraestructura financiera y digital para llevar estos servicios a la mayor cantidad de colombianos. Sin embargo, aún existen mercados incompletos de crédito para mipymes y personas en los territorios rurales; además, existe información asimétrica entre las entidades bancarias y los posibles usuarios debido en parte a la imposibilidad de visibilizar la trazabilidad de las transacciones. De la misma forma, hay un bajo uso de transferencias y pagos digitales por parte de las personas y las empresas y los costos del sistema de pagos de bajo valor aún pueden reducirse. Por otra parte, los usuarios no cuentan con la educación económica y financiera para tomar las mejores decisiones, lo cual genera desconfianza en el sector financiero.

Por lo anterior, esta política propone un plan de acción para mejorar la provisión de servicios financieros pertinentes a toda la población, a través de cuatro estrategias, a saber: (i) ampliación y pertinencia de la oferta de productos y servicios financieros a la medida; (ii) generación de mayores competencias, conocimiento y confianza en el sistema financiero; (iii) fortalecimiento de la infraestructura financiera y digital para un mayor acceso y uso de servicios financieros formales y, finalmente, (iv) presentación de una propuesta para una gobernanza institucional que permita mayor articulación en la implementación de las estrategias de educación e inclusión financiera.

La política será ejecutada en un horizonte de 5 años, con un valor aproximado de 13.681 millones de pesos, y será implementada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, entre otras entidades.

Clasificación: D14, D18, G21, G50, O16.

Palabras clave: inclusión financiera, educación económica y financiera, servicios financieros, instituciones financieras, finanzas personales.

TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	7
2. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN	10
2.1. Antecedentes para la inclusión financiera de personas y empresas	10
2.2. Antecedentes para la inclusión financiera en los territorios rurales.....	15
2.3. Antecedentes de conectividad a internet y transformación digital	17
2.4. Antecedentes de los servicios postales de pago.....	19
2.5. Antecedentes para la educación económica y financiera	20
3. DIAGNÓSTICO	23
3.1. Pertinencia insuficiente de productos y servicios financieros.....	23
3.2. Limitadas competencias para la toma de decisiones económicas y financieras eficientes	41
3.3. Insuficiente desarrollo de la infraestructura financiera y digital para el acceso y uso de servicios financieros	49
3.4. Gobernanza institucional limitada para la implementación de estrategias de inclusión y educación económica y financiera.....	56
4. DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA	58
4.1. Objetivo general	58
4.2. Objetivos específicos	59
4.3. Plan de acción	59
4.4. Seguimiento	76
4.5. Financiamiento	76
5. RECOMENDACIONES	78
ANEXOS	82
Anexo A. Plan de Acción y Seguimiento (PAS).....	82
Anexo B. Comparativo de indicadores de inclusión financiera	83
Anexo C. Gráficas relacionadas con la baja eficiencia y competencia del sistema de pagos de bajo valor	84
BIBLIOGRAFÍA	81

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Porcentaje de adultos con acceso a crédito por tipo de oferente	25
Gráfico 2. Distribución porcentual de las oficinas y corresponsales según ruralidad y tipo de entidad en 2019	28
Gráfico 3. Utilización del redescuento Finagro por parte de los Intermediarios de Microcrédito ^(a)	29
Gráfico 4. Puntaje de educación financiera en países de América Latina	42
Gráfico 5. Tasa de interés percibida de los créditos aprobados	45
Gráfico 6. Participación del efectivo en los pagos según valor de la transacción.....	53
Gráfico 7. Actores que integran el proceso de pago	54
Gráfico 8. Pagos mensuales según el pagador	84
Gráfico 9. Participación porcentual de los instrumentos de pago por valor de la transacción	84
Gráfico 10. Indicador de Boone para el sector financiero en Colombia	85
Gráfico 11. Niveles de acceso, uso y aceptación de instrumentos de pago electrónicos por nivel de ingreso per cápita	85

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Indicadores de inclusión financiera, 2019	26
Tabla 2. Indicadores de resultado	76
Tabla 3. Costos indicativos por entidad	77

SIGLAS Y ABREVIACIONES

Asobancaria	Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia
BAC	Banco Agrario de Colombia
CAF	Banco de Desarrollo de América Latina
CIIF	Comisión Intersectorial para la Inclusión Financiera
CIEEF	Comisión Intersectorial para la Educación Económica y Financiera
CNCA	Comisión Nacional de Crédito Agropecuario
EEF	Educación Económica y Financiera
ENEEF	Estrategia Nacional de Educación Económica y Financiera
ENIF	Estrategia Nacional de Inclusión Financiera
FAG	Fondo Agropecuario de Garantías
Fasecolda	Federación de Aseguradores Colombianos
Finagro	Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario
MTC	Misión para la Transformación del Campo
PND	Plan Nacional de Desarrollo
Sedpes	Sociedades Especializadas en Depósitos y Pagos Electrónicos
SMMLV	Salario mínimo mensual legal vigente
SPBV	Sistemas de pago de bajo valor
SNCA	Sistema Nacional de Crédito Agropecuario
UPU	Unión Postal Universal

1. INTRODUCCIÓN

La inclusión financiera genera beneficios significativos para la sociedad. Las personas pueden suavizar el ingreso mediante el ahorro y el crédito, así como agotando o acumulando activos financieros, lo que reduce la volatilidad del consumo y aumenta el crecimiento real (Morduch, 1995; Cecchetti, Flores-Lagunes, & Krause, 2006; Cano, Esguerra, García, Rueda, & Velasco, 2014). Diversos estudios a nivel internacional destacan que Colombia cuenta con un entorno propicio para la inclusión financiera. Dentro de los aspectos que resaltan se encuentra la implementación de la Estrategia Nacional de Educación Económica y Financiera (ENEEF)¹ y el compromiso gubernamental para avanzar en un entorno normativo propicio para la inclusión (EIU, 2019; *Center for Technology Innovation at Brookings*, 2017). Específicamente, dentro de los antecedentes del país en educación e inclusión financiera, que se abordarán en detalle en la siguiente sección, se destacan la creación de la Comisión Intersectorial para la Educación Económica y Financiera (CIEEF) y la Comisión Intersectorial para la Inclusión Financiera (CIIF).

Un avance importante para la inclusión y la educación financiera en Colombia es la creación del Programa Banca de las Oportunidades y el avance en el modelo de corresponsales bancarios y cooperativos para aumentar la cobertura de los servicios financieros en todo el país; el desarrollo de la Misión del Mercado de Capitales, la cual diagnosticó el estado del mercado y propuso recomendaciones para su desarrollo; el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022 *Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*² que estableció lineamientos para la focalización del crédito a pequeños productores, jóvenes y mujeres rurales, así como la coordinación de estrategias de la CIEEF y la CIIF dirigidas a la población rural, y la habilitación del Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro) para realizar operaciones de redescuento con entidades no vigiladas en las mismas condiciones aplicables a las entidades vigiladas por la Superintendencia de la Economía Solidaria, entre otras.

¹ Algunos de estos avances se describen en la sección de antecedentes, pero en resumen son: la inclusión del Pacto por la Transformación Digital en el PND 2018-2022. La aprobación del Documento CONPES 3975 *Política Nacional de Transformación Digital e Inteligencia Artificial*, el cual define las características técnicas de uso del espectro de las bandas prioritarias para 5G en Colombia, la aprobación del Documento CONPES 3988 *Política Nacional para Impulsar la Innovación* en las prácticas educativas a través de las tecnologías digitales, la aprobación del Documento CONPES 3995 *Política Nacional de Confianza y Seguridad Digital*, la publicación de la guía para elaborar el Plan Estratégico de Tecnologías de la Información en las entidades públicas y la publicación del borrador de decreto de servicios ciudadanos digitales.

² Expedido por la Ley 1955 de 2019.

De igual forma, se destaca el Decreto 222 de 2020³ que simplifica el modelo de corresponsales para poder atender a poblaciones tradicionalmente excluidas en zonas rurales y apartadas. Finalmente, la mayor contribución en materia de inclusión financiera se dio a partir de la puesta en marcha del programa Ingreso Solidario, creado a raíz de la crisis del COVID-19 en abril del 2020. El programa consiste en la entrega de una transferencia monetaria no condicionada mensual a los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad que no reciben transferencias de otros programas del Gobierno nacional. La gran mayoría de los hogares beneficiarios que no estaban bancarizados recibieron el dinero de manera electrónica o digital a través de cuentas de depósito. Con corte a julio de 2020, el programa logró beneficiar a 2,6 millones de hogares de los 3 millones a los que se tienen previsto llegar.

Sin embargo, a pesar de estos avances, el país aún enfrenta barreras para acercar a la población de menores ingresos y a las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes) a los servicios financieros formales, ya que existe información asimétrica entre las entidades bancarias y los posibles usuarios y un desconocimiento por parte de las entidades de la verdadera capacidad de pago de sus clientes, debido a los costos para adquirir esta información o a la falta de incentivos para hacerlo. Aunado a lo anterior, la población de menores ingresos generalmente está ubicada en los lugares más alejados geográficamente de las ciudades capitales, lo cual implica menor conectividad y menor acceso a servicios financieros (Banco Mundial, 2017; Mejía, 2018). De la misma forma, hay un bajo uso de transferencias y pagos digitales por parte de las personas y las empresas y pocos actores en los sistemas de pagos de bajo valor (SPBV), lo cual incrementa los costos de los pagos para los usuarios finales.

Por lo anterior, este documento busca integrar los servicios financieros a las actividades cotidianas de los ciudadanos y las mipymes para contribuir al crecimiento e inclusión financiera del país. Para lograrlo, se plantean acciones para mejorar la pertinencia de los productos y servicios financieros y reducir la informalidad del crédito, así como mejorar la apropiación de alternativas en la prestación de servicios financieros y la gestión del riesgo. Se busca también fortalecer las competencias para la toma de decisiones económicas y financieras eficientes a través de la educación económica y financiera en la educación formal y no formal y finalmente, contribuir en el desarrollo de la infraestructura financiera y digital para el acceso y uso de servicios financieros. A través de estos objetivos se busca también aportar en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible, tales como el fin de la pobreza (objetivo nro. 1), educación de calidad (objetivo nro. 4), igualdad de género

³ 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.

(objetivo nro. 5), e industria, innovación e infraestructura (objetivo nro. 9) (Naciones Unidas, 2020).

Para los fines de este documento de política, se entenderá la inclusión financiera como el proceso de promoción de un acceso asequible, oportuno y adecuado a una amplia gama de productos y servicios financieros regulados y la ampliación de su uso por todos los segmentos de la sociedad, de acuerdo con la definición de la Red Internacional de Inclusión Financiera (INFE) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (García, Grifoni, López, & Mejía, 2013). En cuanto a la educación económica y financiera se entenderá como el proceso a través del cual los individuos desarrollan los valores, conocimientos, competencias y comportamientos necesarios para la toma de decisiones financieras responsables, que requieren la aplicación de conceptos financieros básicos y el entendimiento de los efectos que los cambios en los principales indicadores macroeconómicos generan en su nivel de bienestar (Decreto 457 de 2014⁴).

En el contexto de la inclusión financiera en el sector agropecuario y rural, este documento adopta tres perfiles de usuarios principales⁵, definidos en normatividad previa: (i) pequeño productor, (ii) mediano productor, y (iii) gran productor. En el caso del pequeño productor, este ha sido definido en el Decreto 691 de 2018⁶ como aquella persona natural que posee activos totales no superiores a los 284 salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV). Para el caso de las otras categorías, la Resolución nro. 1 de 2016 de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario (CNCA) definió como mediano productor a la persona natural o jurídica que cuente con activos totales inferiores o iguales a 5.000 SMMLV y como gran productor a quien supere este tope.

El documento se estructura en cinco secciones, incluyendo esta introducción. La segunda sección resume los principales antecedentes y justifica la necesidad de la presente política. En la tercera se presentan las principales limitaciones para la inclusión y educación económica y financiera en Colombia, mientras que en la cuarta sección se define el plan de acción para abordar las distintas problemáticas identificadas, y se define un esquema de

⁴ 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.

⁵ Existen otros tipos de productor tales como: jóvenes rurales, mujer rural de bajos ingresos, comunidades negras, población calificada como víctima del conflicto interno, población desmovilizada, reinsertada y reincorporada, población vinculada a programas de desarrollo alternativo, esquemas asociativos, esquemas de integración y entes territoriales. Sin embargo, estos tipos de productor no tienen una representación significativa en el crédito de fomento agropecuario.

⁶ Por el cual se modifica el artículo 2.1.2.2.8 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, en lo relacionado con la definición y calificación de pequeño productor para los fines de la Ley 16 de 1990, y se deroga el artículo 2.1.2.2.9 del mismo.

seguimiento y financiamiento de la política. Finalmente, la quinta sección presenta las principales recomendaciones al Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES).

2. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN

Esta sección presenta los avances en inclusión y educación económica y financiera que ha tenido el país en los últimos 15 años, específicamente, para personas y empresas, así como las medidas que se han implementado para la inclusión de la población rural. Además, presenta las iniciativas que se han desarrollado en relación con la conectividad a internet y transformación digital, así como los servicios postales de pago, y su contribución en la inclusión financiera. Por último, muestra los antecedentes de política y normativos sobre la educación económica y financiera.

Antes de presentar los antecedentes, se resalta que la inclusión financiera tiene un impacto positivo sobre el bienestar de personas de bajos ingresos en países en desarrollo y sobre la reducción de la pobreza (Ledgerwood, 2002). Chibba (2009) encuentra que las personas de bajos ingresos en países en desarrollo que se insertan en el sistema financiero administran mejor el dinero, acceden a financiamiento a un costo razonable, tienen un lugar seguro para guardar ahorros y sustituyen el crédito informal por el formal. 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 producto interno bruto (PIB) per cápita, lo que reduce la desigualdad.

2.1. Antecedentes para la inclusión financiera de personas y empresas

En los últimos 15 años, el país ha logrado avances importantes en materia de inclusión financiera. El primero de ellos es el Documento CONPES 3424 *La Banca de las Oportunidades: Una política para promover el acceso al crédito y a los demás servicios financieros buscando equidad social*⁷, publicado en 2006, que se refiere a una política transversal de inclusión financiera. Esta dio lugar al Decreto 3078 de 2006⁸, el cual creó el programa de inversión Banca de las Oportunidades del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Una evaluación de impacto del programa de Banca de las Oportunidades realizada en 2011 evidenció que si la microempresa se encontraba en un municipio intervenido por este programa aumentaba la probabilidad de ahorrar en 8 puntos porcentuales y para un hogar aumentaba en un 13 % la probabilidad de ahorrar en entidades financieras formales (Unión Temporal Econometría-SEI, 2011).

⁷ Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3424.pdf>.

⁸ Por el cual se crea el Programa de Inversión Banca de las Oportunidades.

Otro avance importante en inclusión financiera, que permitió expandir la cobertura de servicios financieros en todo el país, fue el inicio del modelo de corresponsales⁹. Este modelo fue regulado por el Decreto 2233 de 2006¹⁰, en el que se autorizó a los establecimientos de crédito y cooperativas prestar sus servicios financieros a través de diferentes establecimientos comerciales, con bajos costos de implementación operativos y en términos de infraestructura, permitiendo a las entidades financieras ampliar su cobertura a zonas de acceso remoto. Una evaluación de impacto realizada en 2016 muestra que los corresponsales tuvieron un efecto positivo y estadísticamente significativo en la profundización del crédito y el microcrédito únicamente en el primer año de operación (Prieto, 2016).

De otro lado, la Ley 1676 de 2013¹¹ dictó disposiciones para facilitar el acceso al crédito para las pequeñas y medianas empresas (pymes). Así mismo, amplió el universo de bienes muebles que pueden darse en garantía, incluyendo bienes no tradicionales como activos intangibles y derechos patrimoniales de las empresas, como patentes o marcas, para respaldar los créditos de las empresas.

Por otra parte, el PND 2010–2014 *Prosperidad para Todos*¹² impulsó medidas para mantener la oferta financiera formal en lugares apartados y diseñar productos adecuados para los diferentes segmentos poblacionales. Adicionalmente, fue el primero en adoptar y cumplir con una meta de inclusión financiera: incrementar en el cuatrienio la bancarización de la población adulta de 57 % a 68 % (Departamento Nacional de Planeación, 2020).

Adicionalmente, se han implementado medidas regulatorias para un mayor uso de servicios financieros a menor costo a través de canales no presenciales. En 2013, se implementó el trámite simplificado para cuentas de ahorro y depósitos de dinero electrónico (CATS)¹³, estableciendo límites en topes de saldo y monto de transacciones mensuales.

⁹ Los corresponsales son operadores como supermercados, oficinas postales, farmacias, centros de telecomunicaciones, tiendas de barrio y ferreterías.

¹⁰ Por el cual se reglamentan los servicios financieros prestados por los establecimientos de crédito a través de corresponsales. Desde 2010 está incorporado en el Decreto 2555 de 2010, por el cual se recogen y reexpiden las normas en materia del sector financiero, asegurador y del mercado de valores y se dictan otras disposiciones.

¹¹ Por la cual se promueve el acceso al crédito y se dictan normas sobre garantías mobiliarias.

¹² Expedido por la Ley 1450 de 2011.

¹³ 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.

Asimismo, a través de la Ley 1735 de 2014¹⁴ y el Decreto 1491 de 2015¹⁵ se crearon las Sociedades Especializadas en Depósitos y Pagos Electrónicos (Sedpes), que se refieren a sociedades facultadas para captar ahorros del público, a través de depósitos electrónicos y prestar únicamente servicios financieros transaccionales como pagos, transferencias, recaudos y giros. Con lo anterior se logró mayor competencia en la prestación de servicios financieros transaccionales a más bajo costo.

Posteriormente, mediante el Decreto 2338 de 2015¹⁶, se conformó la CIIF como una instancia de orientación de la política y coordinación de las entidades relacionadas con inclusión financiera. La CIIF en 2016 formuló la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera (ENIF) la cual definió cuatro frentes de trabajo: (i) promover el uso de servicios financieros; (ii) estimular el acceso y uso de servicios financieros para el sector rural; (iii) implementar nuevos esquemas de financiación para mipymes, y (iv) desarrollar la estrategia de educación económica y financiera (CIIF, 2016). Esta comisión ha avanzado en un plan de trabajo relacionado con la innovación financiera a través del desarrollo de la industria Fintech¹⁷ en el país¹⁸, sin embargo, no sesiona desde 2019.

Por otra parte, el Documento CONPES 3956: *Política de Formalización Empresarial*¹⁹ publicado en 2019, priorizó acciones para disminuir la carga regulatoria de las empresas para convertirse en formales. El documento estableció una línea de trabajo para la inclusión financiera de mipymes en el marco del trabajo de la CIIF, la cual está en implementación (Departamento Nacional de Planeación, 2019).

Por su parte, el PND 2018-2022 propone aumentar la inclusión financiera de tal forma que al 2022 el 85 % de la población adulta cuente con al menos un producto financiero formal y un 77 % cuente con un producto financiero activo²⁰. Para ello, se propone fortalecer los ecosistemas de pagos de bajo valor para favorecer la competencia en el mercado de pagos de bajo valor y adoptar nuevas tecnologías en medios de pago en el

¹⁴ Por la cual se dictan medidas tendientes a promover el acceso a los servicios financieros transaccionales y se dictan otras disposiciones.

¹⁵ Por el cual se modifica el Decreto número 2555 de 2010 en lo relacionado con la reglamentación aplicable a las Sociedades Especializadas en Depósitos y Pagos Electrónicos y se dictan otras disposiciones.

¹⁶ Por el cual se crea la Comisión Intersectorial para la Inclusión Financiera.

¹⁷ Una empresa Fintech es una firma que se apalanca en la tecnología para transformar productos, servicios y procesos de la actividad financiera tradicional (Colombia Fintech, 2019).

¹⁸ http://www.urf.gov.co/webcenter/portal/urf/pages_c/comisinintersectorialparalainclusinfinanciera-ciif

¹⁹ Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3956.pdf>.

²⁰ Para los territorios rurales y rurales dispersos se estableció que el indicador de “adultos con algún tipo de producto financiero” debería aumentar de 61% a 68% al finalizar el cuatrienio.

país²¹. Este PND también ordenó al Gobierno nacional conformar una Misión del Mercado de Capitales diversificado, lo cual tendrá un efecto positivo sobre el crecimiento económico (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Banco Mundial y SECO, 2019).

Por otra parte, el Decreto 222 de 2020 facilita la inclusión financiera a través del fortalecimiento y simplificación de requisitos para los corresponsales bancarios y los corresponsales cooperativos.

Un impulso importante a la inclusión financiera de la población de bajos ingresos se dio como resultado de las ayudas sociales del orden nacional y territorial que se han entregado a través del sector financiero para mitigar los efectos de la pandemia por el COVID-19. De esta forma, en los últimos 4 meses las entidades financieras han reportado un aumento significativo en el número de vinculaciones a productos digitales. El Decreto 419 de 2020²² dicta la puesta en marcha del programa de Compensación del IVA²³. Este fue uno de los programas de ayudas que inició su ejecución en abril de 2020 con el fin de favorecer a 1 millón de hogares en situación de pobreza, que por su condición de vulnerabilidad se verían afectados por la pandemia. A esto se suma el programa Quédate en casa de Colpensiones que logró que aproximadamente 323.000 pensionados abrieran por primera vez una cuenta de ahorros para recibir la mesada pensional, lo cual se vio reflejado en otras pagadoras de pensiones.

Dentro de los nuevos mecanismos de acceso a financiamiento que se han puesto en marcha por la pandemia del COVID-19, se resalta el rol del Fondo Nacional de Garantías (FNG) para generar liquidez en el mercado de crédito empresarial y facilitar la continuidad de las empresas impactadas por la emergencia. El FNG creó el programa Unidos por Colombia, dirigido a micro, pequeñas y medianas empresas, trabajadores independientes, sectores más afectados (82 sectores económicos con las mayores afectaciones) y gran empresa, con cupos de garantía por más de 24 billones de pesos²⁴. En el caso de las microempresas y trabajadores independientes, el FNG creó programas de garantía por

²¹ Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad.

²² Por el cual se reglamenta el artículo 21 de la Ley 2010 de 2019 y se adiciona el Capítulo 19 al Título 1 de la Parte 3 del Libro 1 del Decreto 1625 de 2016 Único Reglamentario en Materia Tributaria.

²³ Este programa transfiere bimestralmente 75 mil pesos a hogares a través de los canales de pago de los programas Familias en Acción y Colombia Mayor. De esta forma, en el primer pago se logró que 250 mil hogares accedieran por primera vez a productos digitales para recibir la transferencia, una forma de pago segura y evitando el contacto físico. Se espera que en los siguientes pagos el número de hogares que reciben su pago a través de canales digitales se incremente.

²⁴ De estos, a septiembre 2020 se han desembolsado más de 8 billones de pesos (Fondo Nacional de Garantías, 2020b).

montos aproximados de 3,5 billones de pesos²⁵. Además, el FNG emitió un programa de garantía que establece parámetros para respaldar emisiones de bonos ordinarios en el segundo mercado con garantías que cubren el 70 % del valor de la emisión.

En lo que respecta a la inclusión financiera para créditos hipotecarios, la política de vivienda, a través del programa Mi Casa Ya, ha permitido que cada vez más hogares se vinculen al sistema al mejorar el cierre financiero para obtener créditos de adquisición de vivienda. Varios estudios han encontrado que ser propietario de una vivienda tiene un efecto positivo en la probabilidad del uso de instrumentos financieros formales, propiciando así aumentos en los niveles de inclusión financiera (Bebczuk, Gasparini, Amendolaggine, & Garbero, 2015; Castañeda Cordy, 2003; Clamara, Peña, & David, 2014). Para el caso colombiano, Rodríguez-Raga et al., (2016) encuentran que los hogares propietarios de vivienda tienen 11% más de probabilidad de usar algún instrumento financiero formal que aquellos que no. A su vez, Iregui-Bohórquez et al., (2018) encuentran que, tanto para zonas urbanas como rurales en Colombia, la propiedad de vivienda aumenta en 5% la probabilidad de que hogares de ingresos medios y bajos ahorren dinero.

En línea con lo anterior, dos programas recientes de vivienda cumplen funciones específicas que permiten incentivar la inclusión financiera de los hogares colombianos. El programa Semillero de Propietarios, enmarcado en el documento CONPES 3977 de 2019, busca eliminar las barreras para obtener créditos hipotecarios al permitir la construcción de un historial bancario a todos los beneficiarios mediante el pago del canon de arrendamiento y la generación de un ahorro a través de un instrumento financiero formal, estableciendo la inclusión financiera como un objetivo primordial del programa.

A su vez, el programa de mejoramiento de vivienda Casa Digna Vida Digna, conjuga distintos mecanismos que permiten mejorar la inclusión financiera. En primer lugar, el impulso a la formalización de la tenencia de vivienda tiene efectos positivos sobre la inclusión financiera. Según Calderón (2004) al obtener títulos de propiedad formal, la vivienda puede ser usada como colateral, lo que facilita el acceso a nuevos productos financieros y la posibilidad de realizar otras transacciones al interior del sistema.

La mayor contribución reciente en inclusión financiera se dio a partir de la puesta en marcha del programa Ingreso Solidario. Este programa fue creado a través del Decreto Legislativo 518 de 2020²⁶ y consiste en la entrega de una transferencia monetaria no

²⁵ De estos, a septiembre 2020 se han desembolsado más de 1,2 billones de pesos (Fondo Nacional de Garantías, 2020b).

²⁶ Por el cual se crea el Programa Ingreso Solidario para atender las necesidades de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad en todo el territorio nacional, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

condicionada mensual a los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad que no reciben transferencias de otros programas del Gobierno nacional²⁷. Con corte a julio de 2020, el programa logró beneficiar a 2,6 millones de hogares de los 3 millones a los que se tienen previsto llegar. El proceso de pago se desarrolló en dos etapas, la primera estaba dirigida a 1,4 millones de hogares que tenían una cuenta de depósito en algunas de las 22 entidades financieras que hicieron parte del programa, y la segunda buscaba beneficiar a los hogares que no contaban con ningún producto financiero o no tenían un producto de depósito activo, quienes debieron realizar la apertura de productos digitales de depósito, activar un producto de depósito que ya tuviesen o en una menor proporción retirar el dinero en efectivo. Según datos de Banca de las Oportunidades, 759 mil hogares beneficiarios accedieron por primera vez al sistema financiero a través de productos de depósito²⁸ o los reactivaron.

Por último, para avanzar hacia un mecanismo unificado de transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas que se haga por medios electrónicos y permita mayor formalidad y mayor seguimiento a los pagos, el Decreto 812 de 2020²⁹ ordenó la creación de una plataforma de transferencias monetarias a cargo del Departamento de Prosperidad Social. Esta plataforma estará integrada al Registro Social y contendrá los datos de los hogares y las personas beneficiarias de los programas de transferencias monetarias del Gobierno nacional.

2.2. Antecedentes para la inclusión financiera en los territorios rurales³⁰

Para la ruralidad la Ley 16 de 1990³¹ crea el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario (SNCA), en el que se establecen mecanismos para incentivar la financiación de las actividades agropecuarias y rurales focalizadas en el pequeño productor. El organismo

²⁷ Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor, Jóvenes en Acción o de la compensación del impuesto sobre las ventas – IVA.

²⁸ El programa estará vigente hasta junio de 2021.

²⁹ Por el cual se crea el Registro Social de Hogares y la Plataforma de Transferencias Monetarias y se dictan otras disposiciones para atender las necesidades de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad económica en todo el territorio nacional dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

³⁰ Para efectos de la política que propone este documento se entenderá territorio rural como está definido en la Misión para la Transformación del Campo, 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/km² y 100 hab/km², 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/km² (Departamento Nacional de Planeación, 2015).

³¹ 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. Allí se establece que la programación del crédito se hará teniendo en cuenta las directrices que determinen el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

rector dentro del sistema es la CNCA, la cual, mediante el Decreto Ley 2371 de 2015³², tiene dentro de sus funciones la creación de Líneas Especiales de Crédito, la administración del Fondo Agropecuario de Garantías (FAG) y establecer los lineamientos de política de manejo de riesgos agropecuarios a través de instrumentos financieros. Por otra parte, la Ley 731 de 2002³³ estableció la creación de cupos y líneas de crédito con tasa preferencial para las mujeres rurales de bajos ingresos, así como su acceso al FAG en condiciones favorables y abarcando otras actividades rurales adicionales a la actividad agropecuaria³⁴. El Banco Agrario de Colombia (BAC) es un actor destacado en el SNCA, creado en 1999, financia actividades rurales y agropecuarias, además, para aumentar su cobertura, ha hecho uso de redes de corresponsales bancarios y cooperativos en zonas apartadas del país.

En el año 2016, el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera identificó barreras de acceso a instrumentos financieros por parte de la población rural, en especial a los pequeños productores y las mujeres rurales que hacen parte de la economía campesina, familiar y comunitaria. Para su implementación, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural adoptó el Plan Nacional de Generación de ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria, mediante la Resolución 209 del 01 de septiembre de 2020.

En el contexto del sector agropecuario, el PND 2018-2022 diagnosticó que al cierre del 2017 solo el 2,2% del área sembrada está cubierta con seguro agropecuario, asimismo se identificaron las brechas urbano-rurales en el acceso a instrumentos de financiamiento. Por esta razón el pilar de emprendimiento estableció lineamientos para la focalización del crédito a pequeños productores, jóvenes y mujeres rurales, así como la coordinación de estrategias de EEF dirigidos a la población rural; la promoción de mecanismos microfinancieros para la población rural más vulnerable y la habilitación de Finagro para realizar operaciones de redescuento con entidades microfinancieras no vigiladas por la Superintendencia de la Economía Solidaria. En términos de seguimiento al PND, el Gobierno nacional se comprometió a 2022 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 en territorios rurales

³² Por el cual se crean y modifican unas funciones de la CNCA y se modifica el objeto y las competencias de Finagro.

³³ Por la cual se dictan normas para favorecer a las mujeres rurales.

³⁴ 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.

y rurales dispersos con al menos un producto de depósito o crédito de 61 % a 68 % y de las operaciones de crédito rural no agropecuario de 297 a 1.411.

2.3. Antecedentes de conectividad a internet y transformación digital

A través del Plan Vive Digital I y II, el Plan Nacional de Fibra Óptica y el Plan Nacional de Alta Velocidad, el país avanzó en materia de conectividad al impulsar la masificación del uso de internet, la apropiación tecnológica y la creación de empleos directos e indirectos en el sector de tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), con el fin de aumentar la competitividad. A pesar de estos avances, todavía existen retos para llevar acceso a servicios básicos de TIC a población pobre y vulnerable de zonas rurales y apartadas.

En el Pacto por la Transformación Digital del PND 2018-2022 se definieron estrategias para acelerar la inclusión social digital y para empoderar a los ciudadanos en el entorno digital³⁵. De igual forma, la Ley 1978 de 2019³⁶ habilitó la creación de las condiciones para incentivar la inversión privada en el sector, la generación de certeza jurídica y la facilitación del despliegue de infraestructura para el cierre de la brecha digital. Por su parte, el Plan TIC 2018-2022 del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones formuló estrategias para masificar la cobertura y el acceso a Internet, y mejorar la velocidad y calidad de los servicios³⁷.

En cuanto a transformación digital, el Plan TIC 2018-2022 también incluyó estrategias tendientes a promover la transformación digital sectorial y territorial. De igual forma, el Gobierno nacional aprobó el Documento CONPES 3975 *Política Nacional para la Transformación Digital e Inteligencia Artificial*³⁸ que busca incorporar tecnologías digitales en el sector público y privado y la creación de ambientes de prueba (arenera regulatoria o

³⁵ Una de las estrategias del Pacto por la Transformación Digital es la promoción de la masificación de la factura electrónica. El avance más reciente es la publicación del Decreto 1154 de 2020, por el cual se modifica el Capítulo 53 del Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1074 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo, referente a la circulación de la factura electrónica de venta como título valor y se dictan otras disposiciones.

³⁶ Por la cual se moderniza el sector de las tecnologías de la información y las comunicaciones – TIC, se distribuyen competencias, se crea un regulador único y se dictan otras disposiciones.

³⁷ En la ejecución del Pacto por la Transformación Digital y del Plan TIC 2018-2022 para acelerar el cierre de la brecha digital, el Gobierno nacional llevó a cabo la subasta del espectro radioeléctrico en las bandas 700, 1.900 y 2.500 MHz, publicó, además, la Política Pública de Espectro 2020-2024, Plan 5G Colombia y el Plan de Transición a Nuevas Tecnologías 2020-2022 y aprobó los Documentos CONPES 3968 *Declaración de Importancia Estratégica del proyecto de desarrollo, masificación y acceso a Internet nacional, a través de la fase II de la iniciativa de incentivos a la demanda de acceso a Internet*, CONPES 3988 *Política Nacional para Impulsar la Innovación en las Prácticas Educativas a través de las tecnologías digitales (Tecnologías para Aprender)* y CONPES 4001 *Declaración de Importancia Estratégica del Proyecto Nacional Acceso Universal a las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en Zonas Rurales o Apartadas*.

tipo *sandbox*³⁹) para ser aprovechados al interior de sectores sensibles a la regulación tales como Fintech. Lo anterior está articulado con: (i) la iniciativa InnovaSFC lanzada en 2018 por la Superintendencia Financiera de Colombia con el objetivo de promover, investigar, facilitar y acompañar la innovación en el sector financiero (Banca de las Oportunidades, 2019b); (ii) el Decreto 1357 de 2018⁴⁰ con el cual se reguló la actividad financiera colaborativa (*crowdfunding*) y el Decreto 1235 de 2020⁴¹, con el cual se ampliaron los montos máximos de inversión; (iii) el Decreto 2443 de 2018⁴² que permitió a los establecimientos de crédito, las sociedades de servicios financieros y las sociedades de capitalización invertir en sociedades dedicadas al desarrollo y aplicación de innovación y tecnologías conexas al desarrollo de su objeto social, y (iv) el artículo 166 de la Ley 1955 de 2019⁴³ que habilitó la creación de una arenera regulatoria. De igual forma, se aprobó el Documento CONPES 3995 *Política Nacional de Confianza y Seguridad Digital*⁴⁴ el cual busca fortalecer las capacidades en seguridad digital de los ciudadanos y de los sectores público y privado para aumentar la confianza digital en el país.

Por otra parte, con respecto a la autenticación digital, es importante señalar que el artículo 45 de la Ley 1753 de 2015⁴⁵ estableció que el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, en coordinación con otras entidades, definirá y expedirá los estándares y normas técnicas para la incorporación de las TIC en los servicios que el

³⁹ Las areneras o *sandbox* regulatorios son espacios controlados y supervisados para la realización de pruebas de innovaciones tecnológicas aplicadas a diferentes servicios. En este documento se hará referencia a las areneras para servicios financieros del mercado bursátil o asegurador. En Colombia, la Arenera de la Superintendencia Financiera de Colombia permite poner a prueba nuevos modelos de negocios, aplicaciones, procesos o productos que tengan componentes de innovación en tecnología, que generen impacto en la prestación del servicio, representen un beneficio para los consumidores, faciliten la inclusión financiera o desarrollen los mercados financieros (Superintendencia Financiera de Colombia, mayo de 2020).

⁴⁰ Por el cual se modifica el Decreto 2555 de 2010 en lo relacionado con la actividad de financiación colaborativa. La actividad de financiación colaborativa es aquella desarrollada por entidades autorizadas por la Superintendencia Financiera de Colombia para poner en contacto, a partir de una infraestructura electrónica, a un número plural de aportantes con receptores que solicitan financiación en nombre propio para destinarlo a un proyecto productivo de inversión.

⁴¹ Por el cual se modifica el Decreto 2555 de 2010 en lo relacionado con las reglas para la emisión en el mercado de valores, se reglamenta el artículo 2 del Decreto Legislativo 817 de 2020 y se dictan otras disposiciones.

⁴² Por el cual se modifica el Decreto 2555 de 2010 en lo relacionado con la inversión de los establecimientos de crédito, las sociedades de servicios financieros y las sociedades de capitalización, en el capital de sociedades de innovación y tecnología financiera.

⁴³ Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad.

⁴⁴ Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3995.pdf>.

⁴⁵ Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país".

Estado ofrece al ciudadano, relacionados con la autenticación electrónica⁴⁶. Por lo anterior, se emitió el Decreto 1413 de 2017⁴⁷, que define los servicios ciudadanos digitales, entre estos, la autenticación digital, y el Decreto 620 de 2020⁴⁸ que define el servicio de autenticación digital como el procedimiento que permite verificar los atributos digitales de una persona cuando adelante trámites y servicios a través de medios digitales⁴⁹.

2.4. Antecedentes de los servicios postales de pago

La Ley 1369 de 2009⁵⁰ señala el régimen general de prestación de los servicios postales de pago⁵¹ y la Ley 1442 de 2011⁵² establece que el país hará el máximo esfuerzo para prestar al menos uno de los servicios postales de pago definidos por la Unión Postal Universal (UPU), los cuales facilitan la transferencia de recursos entre dos puntos geográficos de forma segura, accesible y masiva. El único servicio postal de pago habilitado en el país es el de giros en efectivo, el cual no constituye una actividad financiera (Corte Constitucional de Colombia, 2011) y se presta bajo habilitación, vigilancia y control del Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones⁵³, siguiendo las definiciones de la UPU para estos servicios. Lo anterior, sin perjuicio de las facultades otorgadas a otras entidades públicas (como la Comisión de Regulación de Comunicaciones, el Banco de la República y

⁴⁶ En el parágrafo 1 de este artículo, estableció también que estos servicios pueden ser prestados por el sector privado.

⁴⁷ 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 III 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.

⁴⁸ Por el cual se subroga el título 17 de la parte 2 del libro 2 del Decreto 1078 de 2015, para reglamentarse parcialmente los artículos 53, 54, 60, 61 y 64 de la Ley 1437 de 2011. los literales e, j y literal a del parágrafo 2 del artículo 45 de la Ley 1753 de 2015, el numeral 3 del artículo 147 de la Ley 1955 de 2019, y el artículo 9 del Decreto 2106 de 2019, estableciendo los lineamientos generales en el uso y operación de los servicios ciudadanos digitales.

⁴⁹ Además, este decreto establece que el servicio ciudadano digital de autenticación digital será prestado de conformidad con las disposiciones sobre firma electrónica y digital contenidas en la Ley 527 de 1999 y sus normas reglamentarias siguiendo los lineamientos del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

⁵⁰ Por medio de la cual se establece del régimen de los servicios postales y se dictan otras disposiciones.

⁵¹ Los servicios postales de pago son el conjunto de servicios de pago prestados mediante el aprovechamiento de la infraestructura postal exclusivamente.

⁵² Por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo relativo a los servicios postales de pago”, firmado en Ginebra, el 12 de agosto de 2008.

⁵³ Para el otorgar la licencia es necesario que el operador postal cumpla con los requisitos definidos en Ley 1369 de 2009 y Resoluciones 3676, 3678, 3679 y 3680 del 2013 y 2564 de 2016 del Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Hasta mediados del 2014, el único operador postal habilitado para prestar el servicio de giros nacionales era el Operador Postal Oficial, sin embargo, actualmente el servicio es prestado por cinco operadores postales de pago habilitados.

la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN)) conforme lo señalado en la Ley 1369 de 2009 y en la Ley 1978 de 2019.

En las bases del PND 2018-2022 se definió la estrategia para transformar el sector postal en el contexto de la digitalización y las tendencias del comercio electrónico para superar retos asociados a la baja inclusión financiera. De igual forma, el artículo 311 de la Ley 1955 de 2019 sobre operadores postales destacó la importancia de la capilaridad de la infraestructura postal para masificar el acceso universal a Internet en zonas apartadas en todo el territorio nacional. En línea con esto, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones publicó para comentarios el Plan de Modernización del Sector Postal 2020-2024; y la Comisión de Regulación de Comunicaciones, a través de la Resolución 5900 de 2020⁵⁴, estableció que existen dos mercados relevantes minoristas relacionados con servicios postales de pago según monto de envío y un mercado relevante mayorista de interconexión de envío de dinero de alcance nacional⁵⁵. La capilaridad de las redes postales de pago en las regiones y su complementariedad con las redes del sistema financiero en la modalidad de corresponsales permite una cobertura del 100 % de los municipios del país.

2.5. Antecedentes para la educación económica y financiera

En materia de educación económica y financiera, un gran avance se logró a través de la Ley 1328 de 2009⁵⁶ que estableció como un derecho del consumidor financiero recibir una adecuada educación sobre los diferentes productos y servicios, sus derechos y obligaciones y se definió una obligación especial de las entidades financieras a desarrollar programas y campañas de educación para sus clientes.

Por su parte, el Decreto 457 de 2014⁵⁷ crea el Sistema Administrativo Nacional para la Educación Económica y Financiera y como órgano de coordinación del sistema se crea la

⁵⁴ Por la cual se definen los mercados relevantes del sector postal y se modifican los Títulos I y III de la Resolución CRC 5050 de 2016 y se dictan otras disposiciones.

⁵⁵ El primer mercado relevante corresponde a envíos de dinero de montos pequeños de alcance nacional en el que participan únicamente los operadores postales de pago habilitados; y el segundo corresponde al envío de dinero de montos grandes de alcance nacional en el que participan los operadores postales de pago habilitados y las entidades financieras con los servicios de transferencias y depósitos. En el mercado de interconexión únicamente participan los operadores postales de pago habilitados.

⁵⁶ Por la cual se dictan normas en materia financiera, de seguros, del mercado de valores y otras disposiciones.

⁵⁷ 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.

CIEEF⁵⁸. Bajo el liderazgo de esta comisión, en 2017 se realizó el lanzamiento oficial de la ENEEF⁵⁹, orientada al fomento de capacidades financieras que impacten en la toma de decisiones financieras y económicas responsables e informadas.

Por otra parte, el artículo 145 de la Ley 1450 de 2011⁶⁰ dispuso que el Ministerio de Educación Nacional debería incluir la educación económica y financiera en el diseño de programas para el desarrollo de competencias básicas⁶¹. En 2012 Colombia participó en la evaluación del módulo de Alfabetización Financiera (*Financial Literacy*) de las pruebas PISA. Sin embargo, en el país no se han realizado posteriores aplicaciones de este componente, lo cual limita el seguimiento en el avance de las competencias en educación económica y financiera de la población estudiantil. En este sentido, es importante que el Ministerio de Educación y el ICFES prioricen e incluyan la participación constante en este módulo de PISA. Así mismo, en 2014, a partir del Programa de Educación Económica y Financiera para educación básica y media, se dio lugar a la publicación del “Documento No. 26 Mi Plan, Mi Vida y Mi Futuro: Orientaciones Pedagógicas para la Educación Económica y Financiera” (Ministerio de Educación Nacional y Asobancaria, 2014)⁶².

El PND 2014 – 2018 propuso fortalecer la cultura del ahorro para la vejez, también comprometió a la CIEEF, en el marco de la ENEEF, a implementar acciones para generar y divulgar contenidos pedagógicos especializados sobre la oferta y canales financieros digitales. Así mismo, estableció metas de servicios financieros y de gestión del riesgo para las actividades agropecuarias y rurales y de acceso de las pymes a los productos financieros. Adicionalmente, en el marco de la CIEEF, se desarrolló un plan de acción para cada una de

⁵⁸ 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, y como invitados permanentes a Banco de la República y Banca de las Oportunidades

⁵⁹ El PND 2010-2014 le atribuyó al Gobierno nacional la función de crear una estrategia nacional para brindar educación económica y financiera de calidad a la población de todos los estratos socioeconómicos y niveles de acceso y uso de servicios financieros.

⁶⁰ Por medio de la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014.

⁶¹ A partir de la Ley 1450 de 2011, el Ministerio de Educación Nacional creó el Programa de Educación Económica y Financiera (PEEF) para educación básica y media, con el acompañamiento de la Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia (Asobancaria).

⁶² Adicionalmente, en 2017 el Ministerio de Educación Nacional publicó las Cartillas pedagógicas de Finanzas para el Cambio (para la elaboración de estas cartillas el Ministerio suscribió un convenio con Fundación Dividendo por Colombia) dirigidas a docentes y estudiantes de 9º a 11º. Sin embargo, actualmente no se ha evaluado la efectividad de estos nuevos materiales en la mejora de conocimientos y actitudes de educación económica y financiera de los estudiantes de los colegios intervenidos.

las subcomisiones⁶³, con el objetivo de influir en el comportamiento y entendimiento de los conceptos y servicios económicos y financieros. En 2018, en el marco de la CIEEF, el Ministerio de Educación Nacional y la Federación de Aseguradores Colombianos (Fasecolda) finalizaron el desarrollo de la herramienta pedagógica Nueva Pangea: La expedición, que incluyó el componente de gestión de riesgos⁶⁴ para instituciones educativas⁶⁵.

En materia de educación económica y financiera para las empresas Asobancaria **lanzó en 2012 el programa “Saber más, ser más” para mejorar los conocimientos y hábitos** de las personas en sus relaciones con el sistema financiero, que luego se extendió a empresarios e incorporó a sus herramientas la aplicación Ahorrapp⁶⁶.

En cuanto a la oferta de formación digital en temas de educación económica y financiera no formal para todos los ciudadanos, el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras (Fogafín), en el marco de la ENEEF, lanzó oficialmente en 2017 el portal Pesos pensados⁶⁷ con base en buenas prácticas y estándares internacionales sobre 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.

Finalmente, el PND 2018 - 2022 en su línea Educación de Calidad para un Futuro con Oportunidades para Todos establece, en el marco de la apuesta por una educación media con calidad y pertinencia para los jóvenes colombianos, la necesidad de que la CIEEF construya una política nacional de educación económica y financiera que integre otras entidades que inciden en la educación económica y financiera en el país.

⁶³ Educación Formal, Vulnerables y Microempresarios, Etapa Activa, Prevención para el retiro y protección para la vejez, y Medición y Evaluación.

⁶⁴ En esta materia Fasecolda también avanzó en el programa Viva Seguro que buscaba mejorar los conocimientos, habilidades, actitudes y comportamientos de las personas frente al manejo del riesgo y la utilización de los seguros, para que tomen decisiones más informadas. Adicionalmente, desarrolló las estrategias Sueñoscopio dirigido a jóvenes, y Pasajes Seguros para mejorar el entendimiento de los conceptos asociados a las pólizas.

⁶⁵ Esta herramienta fue piloteada en 10 colegios tratamiento y 5 colegios control en 10 ciudades y municipios del país. La herramienta pedagógica incluye un documento conceptual de Nueva Pangea, bitácora del estudiante. Actualmente, el Ministerio de Educación Nacional está en proceso de publicar oficialmente los cuatro documentos de la herramienta pedagógica.

⁶⁶ Otras iniciativas privadas corresponden al programa de 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.

⁶⁷ Disponible en: www.pesospensados.gov.co.

3. 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. El diagnóstico se divide en cuatro problemáticas asociadas a: (i) la pertinencia de productos y servicios financieros; (ii) las competencias para la toma de decisiones económicas y financieras eficientes; (iii) la infraestructura financiera y digital para el acceso y uso de servicios financieros y finalmente, y (iv) las asociadas a la gobernanza institucional para la implementación de estrategias de inclusión y educación económica y financiera del país.

3.1. Pertinencia insuficiente de productos y servicios financieros

A pesar de los esfuerzos del sector público y privado para proveer productos y servicios financieros de calidad para toda la población, esta sección presenta los limitantes en cobertura y pertinencia de estos productos y servicios para la población vulnerable⁶⁸, la población rural y las mipymes. Se plantean dificultades para contar con más información para el diseño de productos a la medida, tales como el historial crediticio, y barreras para el bajo uso de mecanismos alternativos de financiamiento, así como revisiones del marco legal para innovación financiera, los cuales se agudizan para la población rural.

3.1.1. Bajo acceso a financiamiento, alta informalidad del crédito y marco legal limitado para servicios financieros empresariales alternativos

El acceso y uso de productos y servicios de financiamiento por parte de la población es bajo. En 2019 tan solo el 36,6 % de adultos en Colombia tenía algún producto de crédito vigente (Banca de las Oportunidades y Superintendencia Financiera de Colombia, 2020) mientras que en países de la OCDE esta cifra alcanza el 60 % (OECD, 2016). La tarjeta de crédito fue el producto más utilizado (23,5 %), seguido por el crédito de consumo (19,3 %), el microcrédito (7,1 %), y el crédito de vivienda (3,2 %). De la población que no tiene crédito, el 67,7 % dice no solicitarlo porque no lo necesita, el 10,1 % dice que tiene reporte negativo en la central de información financiera⁶⁹, el 7,9 % dice que no quiere tener deudas y el 7,7

⁶⁸ Población que logró superar la pobreza moderada, pero que ante choques socioeconómicos pueden regresar a una situación de pobreza monetaria.

⁶⁹ Las centrales de riesgo, centrales de información financiera o burós de crédito son sociedades especializadas en el manejo de información sistematizada, que de manera centralizada y de acuerdo con criterios únicos y preestablecidos proporcionan a las entidades vigiladas los datos sobre el comportamiento crediticio de los clientes del sector financiero (Superintendencia Financiera de Colombia, 2003). En Colombia hay tres centrales de riesgo

% dice que no tiene suficientes ingresos (Banca de las Oportunidades y Superintendencia Financiera de Colombia, 2017).

Una barrera para el acceso a financiamiento formal es la falta de historial crediticio que permita a las entidades financieras conocer el comportamiento del solicitante y gestionar el riesgo de crédito⁷⁰. De acuerdo con Banca de las Oportunidades (2017) las principales razones de negación de solicitudes de crédito para personas, a pesar de ser baja (2,2 %), son la falta de historial crediticio y el reporte negativo en centrales de información financiera. En 2019, tan solo 1 de cada 20 créditos otorgados fue para personas sin experiencia crediticia previa, es decir, personas que accedieron a su primer crédito formal (Rodríguez Raga, 2019).

En cuanto al acceso de la población joven a productos financieros, específicamente a créditos educativos, se han identificado algunas restricciones que los limita para continuar con su plan de vida hacia la educación superior. Entre estas, se presenta una incapacidad para evidenciar aspectos estructurales del crédito como es la capacidad financiera e historial crediticio, lo que puede ser una imperfección del mercado, además de las limitaciones que se evidencian sobre incapacidad para distinguir entre los prestatarios que podrían reembolsar el crédito (Sorokina, 2012).

Así mismo, contar un historial crediticio es importante para mejorar el acceso a crédito de las microempresas. De acuerdo con la encuesta de micronegocios (DANE, 2020), al 17,1 % de los micronegocios les negaron la solicitud de crédito por no contar con historial crediticio en las centrales de información financiera. Así mismo, el 35,2 % dicen que les negaron la solicitud de crédito por tener un reporte negativo en estas centrales. Una dificultad adicional la enfrentan empresas que usan servicios financieros de entidades no vigiladas porque los reportes de la información crediticia de sus clientes a las centrales de riesgo son voluntarios, por lo cual puede que no reporten o que su reporte sea de menor calidad (World Bank Group, 2019).

principales: Transunion (antes CIFIN), Datacrédito y Procrédito, a las dos primeras reportan las entidades financieras, empresas de servicios de telecomunicaciones, entre otros; mientras la última es la central de información del sector real y reportan a ella los establecimientos de comercio que otorgan créditos comerciales. Transunion y Datacrédito son vigiladas por la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC).

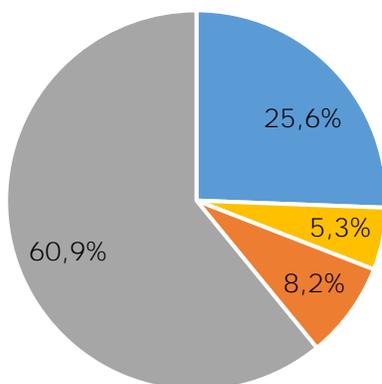
⁷⁰ Dentro de las fuentes alternativas de información se encuentran la información de redes sociales, la de establecimientos comerciales que otorgan créditos no financieros y la de procesos judiciales. Esta información añade poder predictivo a los modelos de riesgo de crédito, reduciendo costos en la originación e incluyendo a personas que de otra forma no accederían a crédito formal⁷⁰. Otra fuente alternativa de información es la del sector público; un proyecto piloto para compartir información sobre beneficiarios realizado entre el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y un buró de crédito permitió que el porcentaje de aprobación de las solicitudes de crédito hipotecario pasara de 40,86 % a 76,97 %. (Experian, 2020).

Crédito informal

La evidencia muestra que los colombianos no acceden al crédito formal. Según información del Estudio de Demanda de Banca de las Oportunidades en 2017, el 25,6 % de los adultos tiene acceso a algún crédito formal⁷¹, el 5,3 % accede a créditos formales no financieros, el 8,2 % solamente a mecanismos de crédito informal y el 60,9 % no tuvo ningún crédito (en los últimos seis meses) (Gráfico 1). Al discriminar según el tipo de entidad financiera, el 17 % de la población cuenta al menos con un crédito de un banco, el 8,6 % de una cooperativa y el 0,2 % de una Organización No Gubernamental (ONG). Por su parte, las principales fuentes de crédito informal son el gota a gota con 4,0 %, familia y amigos 3,8 %, el fiador 2,0 % y la casa de empeño 0,8 % (Banca de las Oportunidades y Superintendencia Financiera de Colombia, 2017)⁷².

Gráfico 1. Porcentaje de adultos con acceso a crédito por tipo de oferente

■ Servicio formal financiero ■ Servicio formal no financiero ■ Informal ■ Sin acceso



Fuente: Banca de las Oportunidades (2017).

Para el caso de los créditos agropecuarios, el crédito informal es predominante entre los pequeños productores. Para el año 2013 solo el 4 % de los pequeños productores

⁷¹ Se entiende por crédito formal no financiero el préstamo formal otorgado por empresas del sector real tales como empresas de muebles, electrodomésticos, tecnología, entre otros.

⁷² El crédito informal reduce la productividad de las personas y las empresas, porque genera incentivos para una asignación errónea de recursos (Fernández, 2018). Los datos de la Encuesta Longitudinal Colombiana de la Universidad de Los Andes (ELCA) (2019) muestran que las personas que utilizan crédito informal son en promedio personas de estrato 1, entre 36 y 45 años, que no tiene tarjeta de crédito y que la solicitud máxima que hace es por 1 millón de pesos en promedio, con pagos diarios, semanales o quincenales, plazos de 1 a 5 meses y tasas de interés de alrededor del 20 % mensual o superior. El 82 % de estos créditos se destinó a financiar consumo y su uso principal fue el pago de deudas y la compra de prendas de vestir.

acudieron a financiamiento formal, lo cual puede ser explicado por la ausencia de reportes de productividad de este segmento y su baja rentabilidad, los bajos montos de los créditos y los elevados costos de operación por la distancia entre las oficinas y los productores, el bajo conocimiento de las entidades financieras sobre la actividad agrícola, las intervenciones inadecuadas de política, la falta de garantías y la regulación de la tasa de interés (Cano, Cuadros, & Estrada, 2017). Por su parte, Leibovich (2013) estimó que tan sólo el 16 % de los 2,7 millones de pequeños productores agropecuarios tienen acceso a crédito formal, medido a través de crédito en condiciones Finagro⁷³. Por otra parte, los indicadores de inclusión financiera de los municipios rurales y rurales dispersos son inferiores al de los municipios intermedios y ciudades y aglomeraciones (ver Tabla 1). lo cual está correlacionado con la cobertura financiera del país (Banca de las Oportunidades y Superintendencia Financiera de Colombia, 2020). Adicionalmente, los altos costos de transacción, los bajos ingresos, la alta informalidad, la baja educación económica y financiera y los problemas de tenencia de tierra de la población rural⁷⁴ dificultan el desarrollo de modelos de negocio costo-eficientes y sostenibles para las entidades financieras (Departamento Nacional de Planeación, 2015).

Tabla 1. Indicadores de inclusión financiera, 2019

Categorías de ruralidad	Adultos con productos		
	financieros (porcentaje)	de depósito (porcentaje)	vigentes (porcentaje)
Ciudades y aglomeraciones	90,4	87,2	73,1
Intermedios	71,6	68	55,4
Rurales	64,1	61,2	49,8
Rurales dispersos	55,7	53,5	43,4

Fuente: Dirección de Desarrollo Rural Sostenible, Departamento Nacional de Planeación, con base en Banca de las Oportunidades (2020).

Sector agropecuario

Para el caso del segmento agropecuario, el último Informe de Gestión Sostenible de Finagro (2020) reveló que la cartera del crédito agropecuario y rural se concentró en las aglomeraciones y municipios intermedios con una participación del 71 %, mientras que en los municipios rurales y rurales dispersos la participación fue del 29 %. Un estudio del

⁷³ Entendido como aquellos registrados en Finagro como cartera agropecuaria, sustitutiva o de redescuento.

⁷⁴ La Misión para la Transformación del Campo indica que tan solo el 36,4 % de los hogares tienen claridad en sus títulos de propiedad.

Departamento Nacional de Planeación (2017) muestra que si bien el indicador de profundización financiera del crédito en el sector agropecuario ha tenido un buen comportamiento en los últimos 9 años⁷⁵, su crecimiento ha sido jalonado principalmente por los grandes productores y aquellos que originan sus créditos en las ciudades y aglomeraciones. En este sentido, la actual clasificación de tipo de productor para el otorgamiento de crédito no es adecuada y genera distorsiones en la gestión comercial y en el análisis de crédito que realizan los intermediarios financieros, pues la medición vía activos no refleja la calidad de vida del productor ni la fuente de pago de las obligaciones. Al comparar esta medición con los demás países de la región de América Latina y el Caribe⁷⁶, se observa que estos han adoptado la variable ingresos para determinar el tamaño de las empresas con el fin de establecer los instrumentos y políticas que les permitan su desarrollo⁷⁷.

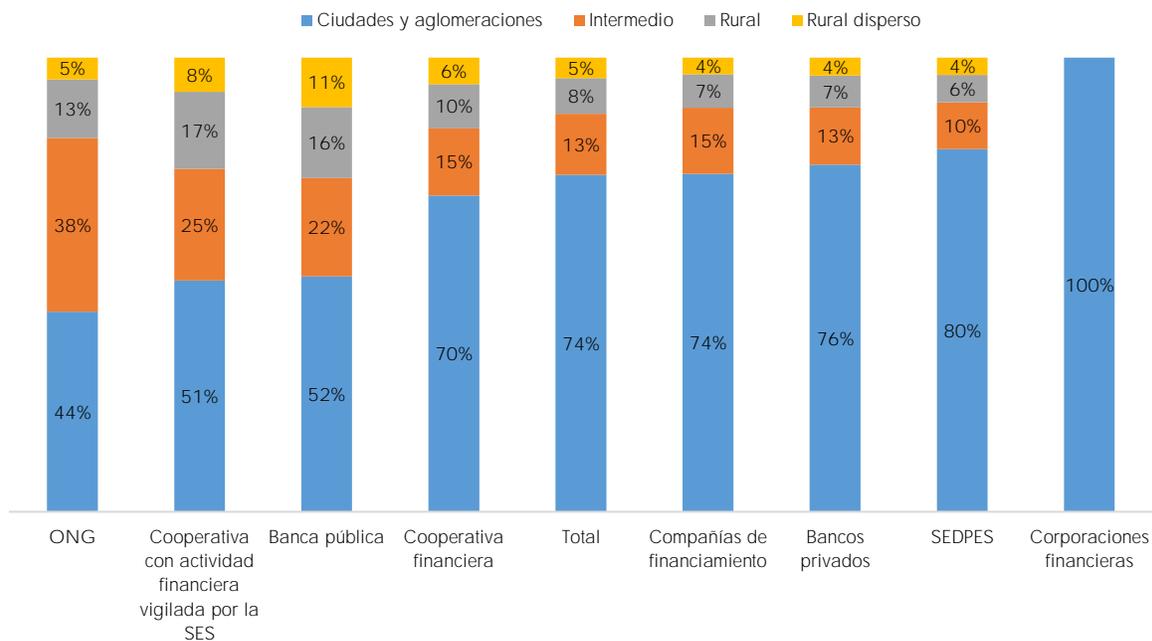
Hay que destacar que las microfinancieras desempeñan un papel fundamental en la inclusión financiera en la ruralidad. Mientras que el 4,9 % de los adultos en las ciudades tenía microcrédito, en los municipios rurales y rurales dispersos este indicador fue de 12,1 % y 12 %, respectivamente (Banca de las Oportunidades y Superintendencia Financiera de Colombia, 2020). De la misma forma, como se observa en el Gráfico 2, los intermediarios microfinancieros están presentes en mayor proporción en los territorios rurales y rurales dispersos. Mientras las entidades bancarias privadas solamente tienen una participación del 11 % en municipios rurales y rurales dispersos, la participación de las cooperativas financieras, de ahorro y crédito, fondos de empleados y asociaciones mutuales vigiladas por la Superintendencia de la Economía Solidaria es del 24 %, la de las ONG microcrediticias es del 18 % y la de las cooperativas no vigiladas por la Superintendencia de la Economía Solidaria es del 16 %.

⁷⁵ Calculado como la participación de la cartera agropecuaria sobre el PIB Agropecuario, el cual pasó de 19 % en 2008 a 29 % en 2016.

⁷⁶ Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay, entre otros.

⁷⁷ Por una parte, la Ley 590 de 2000 establece los ingresos como el criterio de clasificación empresarial para los casos en los cuales se vayan a otorgar incentivos por parte del Estado, por otra el Decreto 957 de 2019 estableció que el criterio para determinar el tamaño de las empresas son los ingresos anuales por actividad ordinaria, pues esta variable provee mejor información acerca del tamaño de la operación de las empresas.

Gráfico 2. Distribución porcentual de las oficinas y corresponsales según ruralidad y tipo de entidad en 2019



Fuente: Dirección de Desarrollo Rural Sostenible, Departamento Nacional de Planeación con base en Banca de las Oportunidades (2020).

A pesar del importante papel que cumplen muchas cooperativas de ahorro y crédito no siempre cuentan con cupos ni recursos suficientes por parte de los bancos de segundo piso⁷⁸ para poder otorgar créditos de redescuento debido, entre otros factores, a barreras asociadas a las garantías. De acuerdo con una encuesta realizada por la Superintendencia de Economía Solidaria (2020), el 90 % de las entidades vigiladas no manejan cobertura del Fondo Nacional de Garantías (FNG), y entre las razones principales por las cuales no lo hacen es porque tienen otros convenios de garantías (25 %), manejan otro tipo de garantías (13 %), o porque resulta muy costoso para los asociados (12 %). Por otro lado, de las cooperativas que sí cuentan con cupo en el FNG se tiene que solo se ha utilizado en promedio el 35 % del cupo⁷⁹. De hecho, el FNG ha incrementado en 75 % el número de microfinancieras que respalda entre 2019 y 2020 (Fondo Nacional de Garantías, 2020a).

En línea con lo anterior, los recursos de redescuento destinados a microcréditos por parte del Banco de Comercio Exterior de Colombia (Bancóldex) tienen una baja participación dentro del crédito total que se otorga por parte de las microfinancieras. A pesar de que esta

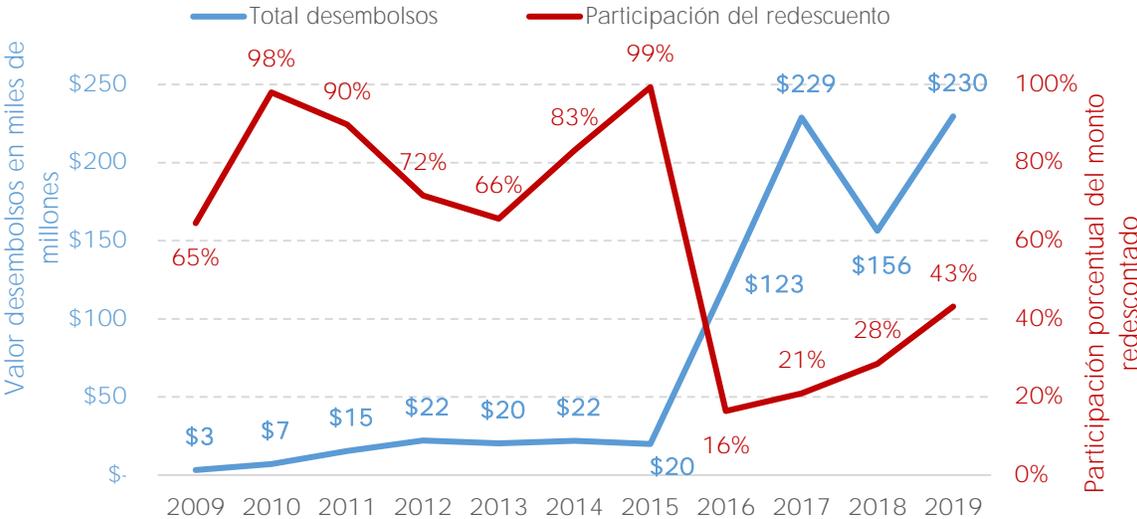
⁷⁸ Bancóldex, Finagro y Findeter.

⁷⁹ Datos a junio 2020.

participación ha incrementado debido a que los recursos por parte de Bancóldex han aumentado en los últimos años (en 2019 se desembolsaron 333.000 millones de pesos por medio de entidades financieras y 527.000 millones por medio de entidades microfinancieras), a mayo de 2020, esta cartera representa sólo el 13 % del total de la industria. Si se desagrega por tipo de entidad, se encuentra que a través de bancos esta cifra alcanza el 30 %.

A pesar que en el año 2010, mediante la Resolución 2, la CNCA autorizó a Finagro establecer líneas de redescuento de microcréditos agropecuarios y rurales, el registro de las operaciones por parte de los bancos de nicho comenzó a ser notorio a partir del año 2016 y la mayor proporción de estos créditos se realizaron con fuentes de fondeo distintas al redescuento (Gráfico 3). Al cierre del 2019, la participación del microcrédito en el total del crédito agropecuario de fomento fue del 19 % en el número de operaciones y del 1 % en el valor desembolsado (Finagro, 2020).

Gráfico 3. Utilización del redescuento Finagro por parte de los intermediarios de microcrédito^(a)



Fuente: Dirección de Desarrollo Rural Sostenible, Departamento Nacional de Planeación con base en Estadísticas Oficiales de Finagro.

Notas: ^(a) Para la construcción de este índice se utilizó la información de las entidades Bancarias de nicho que otorgaron microcrédito, Cooperativas vigiladas por la Superintendencia de la Economía Solidaria, Cooperativas Especializadas y Cooperativas Financieras. ^(b) Entre los años 2009 y 2015 la mayor proporción de los redescuentos fueron realizados por intermediarios que no están obligados a adquirir Títulos de Desarrollo Agropecuario.

Marco legal limitado para servicios financieros empresariales alternativos

Factoring⁸⁰ y leasing⁸¹

Las deficiencias de acceso a los servicios financieros también se evidencian en el bajo uso de mecanismos alternativos de financiamiento para las empresas como el *factoring* o el *leasing*. La evidencia muestra que solo el 1 % de los empresarios ha recurrido a estos instrumentos financieros (ANIF, 2020b); así mismo, el 76 % de los emprendedores desconoce o no ha utilizado el *factoring* (Vesga et al. (2017)). Entre las principales razones para su bajo uso están los elevados costos de acceso, la falta de conocimiento sobre ellas y la alta informalidad empresarial (Banca de las Oportunidades, 2019a). En comparación con otros países de la región el *factoring* en Colombia es bajo, pues representa tan sólo el 2,9 % del PIB mientras que en países como Chile o Perú alcanza el 9,9 % y 5,9 % respectivamente (Corficolombiana, 2019). Otra posible causa del bajo uso del *factoring* es de percepción; las empresas prescinden de este instrumento financiero porque creen que daña su imagen frente a sus clientes: tan sólo el 3,6 % de los micronegocios acepta como medio de pago facturas, para ser pagadas por sus clientes a los 15, 30, o más días (DANE, 2020).

La falta de consolidación de la facturación electrónica y de su ecosistema constituye el factor principal para el bajo desarrollo del *factoring* y el *reverse factoring* o *confirming*⁸². Aunque la DIAN ha implementado un servicio de facturación electrónico gratuito para microempresas, los esfuerzos recientes para fortalecer el uso de la factura electrónica han buscado resolver necesidades tributarias y no necesariamente comerciales. Por ejemplo, criterios económicos y mercantiles fundamentales para la comercialización de una factura (como el endoso en propiedad, endoso en garantía o nota crédito), pueden omitirse de la factura electrónica al no ser regulaciones de competencia de la DIAN.

⁸⁰ Se entiende por *factoring* el negocio jurídico que se instrumenta a través de la compraventa de cartera entre una persona natural o jurídica (en adelante cliente) y una empresa de *factoring* (en adelante factor), la cual se compromete a suministrar liquidez a la primera, vía financiación (Superintendencia Financiera de Colombia, 2012)

⁸¹ *Leasing* u operación de arrendamiento financiero se define como: "(...) la entrega a título de arrendamiento de bienes adquiridos para el efecto, financiando su uso y goce a cambio de cánones que recibirá dentro de un plazo determinado, pactándose para el arrendatario la facultad de ejercer al final del período una opción de compra. En consecuencia, el bien deberá ser de la compañía arrendadora, derecho de dominio que se conservará hasta tanto el arrendatario ejerza la opción de compra (...)" (Decreto 913 de 1993)

⁸² *Reverse Factoring* también conocido como *Confirming* es un instrumento financiero en el cual el prestamista compra cuentas por cobrar solo a compradores específicos de alta calidad e información transparente. El factor solo necesita recopilar información crediticia y calcular el riesgo crediticio para compradores seleccionados. La principal ventaja es que el riesgo de crédito es igual al riesgo de incumplimiento del cliente de alta calidad y no de la pyme riesgosa, lo cual permite a los acreedores factorizar "sin recurso" y proporciona financiamiento de bajo riesgo a proveedores de alto riesgo (Klapper (Banco Mundial), 2006).

Por otro lado, el uso del *leasing* por parte de las mipymes en Colombia es bajo. El *leasing* se posiciona como la cuarta fuente de financiación de las pymes y quinta fuente de financiación de las microempresas con menos del 1 % de participación en ambos casos (ANIF, 2020a; ANIF, 2020b), mientras que en países de la zona euro un poco más del 20 % de pymes lo utilizan como fuente de financiación (European Investment Fund, 2019). Al comparar con América Latina y otros países desarrollados, Colombia ocupó en 2018 el puesto número 26 de 50 en la participación de *leasing* como porcentaje del PIB (White Clarke Group, 2020). En marzo de 2020, la cartera de leasing financiero y operativo está concentrada principalmente en tres tipos de activos productivos: primero, inmuebles, con una participación de 60,3 % del financiero y del 43,6 % del operativo; segundo, maquinaria y equipos industriales, que representa el 22,8 % del financiero y 17,8 % del operativo y tercero, vehículos, cuya participación es del 14,5 % del leasing financiero y el 23,7 % del operativo (Asobancaria, 2020).

El fomento de la industria de *leasing* en Colombia depende de la formulación de una legislación adecuada de este tipo de contratos, con el fin de disminuir las controversias que se pueden generar alrededor de la propiedad y la tenencia del activo. La legislación es clara en que en todo momento del contrato la propiedad del bien está en cabeza de la entidad financiera y que al ser el locatario quien lo usufructúa, es el responsable por su tenencia. Sin embargo, el desconocimiento sobre el funcionamiento del *leasing* conlleva a que impongan responsabilidades en cabeza del propietario, especialmente en la gestión de responsabilidades civiles como multas e impuestos. Algunos jueces fallan a favor de adjudicar la responsabilidad al locatario⁸³ y en otros casos, fallan a favor de extender esa responsabilidad también a la entidad financiera⁸⁴.

El *leasing* tiene potencial para facilitar el acceso a activos productivos en sectores como la tecnología y el agro. En Estados Unidos, aproximadamente el 60 % de la inversión pública y privada en equipo y software se realiza a través de este mecanismo y es el método de pago más utilizado por las empresas para adquirir equipos y computadores, mientras que en Colombia a marzo del 2020, esta cartera representó el 24 % (Asobancaria, 2020). Si bien los intermediarios financieros ofrecen en su portafolio de productos las operaciones de

⁸³ Por ejemplo, el caso entre la familia de un ciclista (que falleció en un accidente de tránsito) y Leasing del Valle S.A. (Hoy Leasing Corficolombiana S.A). Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Penal. Sentencia del 4 de noviembre de 2010. Radicación nro. 34.819. M.P. Javier Zapata Ortiz.

⁸⁴ Por ejemplo, el caso entre D’Kasa S.A.S. y Leasing Corficolombiana S.A, resuelto por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cundinamarca. Sala Civil y de Familia. Sentencia del 26 de julio de 2019. Ref. 25269-31-03-002-2017-00069-01. M.P. Jaime Londoño Salazar. Por otra parte, en algunas operaciones de leasing de vehículos, la regulación permite que cuando los locatarios no pagan foto multas e impuestos, las secretarías de tránsito pueden embargar las cuentas de las entidades financieras que aparecen como dueñas de los vehículos.

leasing financiero y operativo en el sector agropecuario, es importante profundizar este mercado, pues en los países europeos el leasing de tierras tiene una penetración que puede llegar hasta el 90 % del total del área agrícola. Según Fedesarrollo (2018) en Colombia este negocio no se ha desarrollado porque el valor catastral de los predios es muy bajo y la ganancia ocasional eventualmente podría ser muy alta, lo que requeriría actualizar el valor de los predios rurales con el catastro multipropósito.

Financiamiento del comercio exterior

Por otro lado, algunos instrumentos de financiamiento, como el financiamiento del comercio exterior (*trade finance*), excluyen a las pymes. Mientras las empresas grandes concentran el 76 % de las importaciones y el 85 % de las exportaciones en el país, las pymes tan solo concentran el 8 % del comercio exterior (1 % pequeñas y 7 % medianas) (Restrepo, 2014). Esto ocurre principalmente porque los programas públicos para la promoción de exportaciones operan lentamente para los exportadores pequeños por considerarlos clientes menos riesgosos y más frecuentes (Meléndez, 2016).

Garantías mobiliarias

Las garantías mobiliarias son un mecanismo útil que facilita el acceso a financiamiento para las empresas; sin embargo, se han identificado cuellos de botella para la valoración de los bienes subyacentes⁸⁵. La asignación de recursos y créditos amparados bajo la modalidad de garantías mobiliarias es baja, en especial para las microempresas. Al 31 % de los micronegocios que solicitaron crédito se los negaron por falta de garantías (fiador o aval) (DANE, 2020). Esto ocurre en parte debido a que las entidades financieras no han diseñado productos enfocados en la financiación con garantías mobiliarias como colateral, tan solo el 16 % del total de garantías se registran para el financiamiento comercial. Así mismo, del total de empresas del Registro de Garantías Mobiliarias tan solo el 9 % corresponden a microempresas, aun cuando componen el 95 % del tejido empresarial del país (Confecámaras, 2020).

Innovación financiera

El uso de las nuevas tecnologías y la innovación financiera, dentro de las cuáles se encuentran las Fintech, surge como una alternativa para aumentar la inclusión financiera en el país. Con 180⁸⁶ Fintech en 2018, Colombia es el tercer país de América Latina después

⁸⁵ Si bien el documento CONPES Política Nacional de Propiedad Intelectual (en construcción) analiza las garantías mobiliarias basadas en bienes intangibles, este documento enuncia de manera sintética su importancia para el acceso de las microempresas a financiamiento.

⁸⁶ En el Fintech Radar 2020 (Finnovista) se registraron 200 Fintech en Colombia. Debido a que los datos de los otros países no están actualizados, se dejó la cifra de Banca de las Oportunidades (2019) para poder comparar.

de México (334) y Brasil (377) con mayor número de Fintech constituidas, y el quinto país que más invierte en Fintech en la región con 11 millones de dólares en 2016 (Banca de las Oportunidades, 2019b; Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Finnovista, 2018). Adicionalmente, el 45 % de las Fintech en Colombia realiza inclusión financiera, pues sus clientes objetivo son los consumidores y las pymes no bancarizadas (Finnovista, 2017).

Sin embargo, la industria Fintech presenta grandes retos regulatorios en el país. La regulación de algunos temas transversales del sector Fintech son competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio y otros son competencia del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Además, la supervisión de la industria Fintech (cuando aplique) no se concentra actualmente en la generación de confianza en el mercado⁸⁷.

Por otro lado, actualmente no hay regulación específica dirigida a los consumidores de productos Fintech que son ofrecidos por empresas no vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia. 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 a la oferta de productos. Si bien la Ley 1328 de 2009⁸⁸ establece el régimen de protección al consumidor financiero, esta no desarrolla normas específicas necesarias para los consumidores de productos Fintech (Colombia Fintech, 2019).

Otros sectores

Por otro lado, existen sectores diferentes al exportador, que por su condición de riesgo reputacional son excluidos del sistema financiero. Las empresas dedicadas a estas actividades manifiestan que tienen problemas para acceder al sistema financiero porque este asocia su ejercicio a actividades ilegales tales como el lavado de activos y financiamiento del terrorismo. Además, esto se relaciona con la existencia de brechas en la supervisión de

⁸⁷ La Misión del Mercado de Capitales consideró fundamental que se eliminen las asimetrías regulatorias tanto para los productos como para las actividades del sector financiero. El principio debería ser que los mismos productos y las mismas actividades deberían recibir exactamente el mismo trato regulatorio, porque de lo contrario se generan problemas de incentivos y se abre la posibilidad de arbitraje regulatorio, lo cual va en detrimento del bienestar social. La Misión recomienda realizar cambios en el esquema de licencias y cerrar brechas de regulación y supervisión (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Banco Mundial y SECO, 2019). Frente a esta recomendación, se expidió el Decreto 1234 de 2020 que reglamenta el espacio controlado de prueba a partir del artículo 166 de la Ley 1955 PND.

⁸⁸ Por la cual se dictan normas en materia financiera, de seguros, del mercado de valores y otras disposiciones.

Actividades y Profesiones No Financieras Designadas (APNFD)⁸⁹, pues de estas actividades se tiene un menor conocimiento de riesgos y obligaciones de Sistema de Administración del Riesgo de Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo (SARLAFT). De hecho, en el caso de juegos de azar, los 16 operadores de juegos online que cuentan con sistemas de identificación del cliente robustos y realizan trazabilidad de todas las transacciones de juego, sólo han tenido acceso al sector financiero a través de un sólo banco. Y de los juegos localizados, casinos y bingos, el 80 % de los operadores cuenta con este único banco porque en los demás no se les ha permitido la apertura de cuentas para operadores del sector (Coljuegos, 2020).

Ruralidad

La necesidad de innovar se hace más notoria en el caso de los pequeños productores ubicados en los territorios rurales. En la MTC se muestra la alta dependencia del crédito del pequeño productor por el FAG, instrumento que es altamente demandado por el BAC, al igual que el redescuento de Finagro (Departamento Nacional de Planeación, 2015). La MTC concluye que la colocación de crédito hacia pequeños productores depende casi exclusivamente del BAC, lo que implica que este no tiene incentivos para desarrollar productos innovadores y a su vez los productores no obtienen una oferta de servicios financieros acorde a sus necesidades que podrían ser prestados por otros intermediarios financieros. La consecuencia de esta dependencia impacta directamente en la sostenibilidad del FAG que constantemente se ve amenazada por el aumento de la mora y los siniestros (Banco Mundial, 2020), pues de la cartera concentrada en el BAC, el 93 % corresponde a pequeños productores⁹⁰.

Carencia de instrumentos de gestión del riesgo

Los seguros actúan como vehículo de protección contra choques exógenos que afectan el consumo y la riqueza, especialmente de los hogares de menores ingresos. En Colombia la penetración de seguros es del 2,8 % (relación entre primas emitidas y PIB), ocupando el tercer lugar en América Latina después de Brasil (4,1 %) y Chile (5 %); mientras países desarrollados

⁸⁹ Actividades y Profesiones No Financieras Designadas (APNFD) se refiere a según el GAFI: a) Casinos; b) agentes inmobiliarios; c) comerciantes de metales preciosos; d) comerciantes de piedras preciosas; e) abogados, notarios, otros profesionales jurídicos independientes o contadores; y f) proveedores de servicios fiduciarios y societarios. En Colombia, los proveedores de servicios fiduciarios no pertenecen a APNFD (UIAF, 2020).

⁹⁰ El Banco Mundial también concluye que este desequilibrio en las finanzas del FAG también es generado por la gestión política en el abaratamiento de las comisiones del pequeño productor que implícitamente son subvencionadas, además de contar con un mecanismo operativo que automatiza el pago de los siniestros al intermediario financiero, lo cual resulta atractivo para el BAC, a costa del desmejoramiento de la calidad en la originación. Esta estructura desincentiva la innovación de la banca pública para llegar con productos y servicios financieros a esta población.

tienen una penetración promedio de seguros del 8 % (Cruz, 2019). De acuerdo con el estudio de Demanda de seguros (Banca de las Oportunidades, Fasecolda y Superintendencia Financiera de Colombia, 2018) solo el 42,4 % de los hogares tiene seguros obligatorios e inducidos y el 30,3 % de los hogares tiene seguros voluntarios. Además, mientras que en ciudades el 33,2 % de los hogares tienen seguros inducidos, en los municipios rurales dispersos este porcentaje es de 16,3 %.

Para el caso de las microempresas, la tenencia de seguros responde a obligaciones legales y no a una respuesta natural para gestionar el riesgo. En promedio el 65 % de las microempresas no cuenta con ningún tipo de seguro y para las que cuentan con algún seguro el cubrimiento más frecuente es el relacionado con los riesgos laborales vía Administradoras de Riesgos Laborales (ARL) (ANIF, 2019). De acuerdo con Banca de las Oportunidades (2017) la cifra de microempresas no aseguradas era mayor en 2017 (75,8 %); sin embargo, al excluir los seguros obligatorios o inducidos, se encuentra que la cifra empeora, pues el 92 % de las microempresas no tiene un seguro.

Según *Microinsurance Network*, Colombia tiene potencial de crecimiento para los seguros inclusivos. El índice de penetración de microseguros⁹¹ es del 10,7 % (relación de la población cubierta con un seguro inclusivo sobre la población total) se encuentra por debajo de nuestros pares de la Alianza del Pacífico como Chile (10,8 %), México (11,5 %) y Perú (16 %), y dista de otros como Sudáfrica (70 %) y Filipinas (21,4 %)⁹². Una de las razones por las cuales no se ha profundizado en esta materia es la falta de información desagregada y detallada para poder realizar un perfilamiento socioeconómico y caracterizar la población que accede y usa estos productos⁹³.

⁹¹ Los microseguros son un subconjunto de los seguros inclusivos, los cuales son seguros universales, sencillos, estandarizados y de comercialización masiva, que buscan proteger a todas las personas que nunca han tenido acceso a seguros y no solo a la población más pobre (población rural, personas con discapacidad, minorías étnicas, entre otros). Los microseguros generalmente se ofrecen al segmento de la población de más bajos ingresos y que se caracterizan por una prima y valor asegurado bajo y por ser comercializados en canales adecuados para este nicho de población.

⁹² De acuerdo con información publicada por Microinsurance Network. Disponible en: <http://worldmapofmicroinsurance.org/>

⁹³ Actualmente se cuenta con el reporte de información que realizan la Superintendencia Financiera de Colombia y Banca de las Oportunidades, sin embargo, la información recolectada no permite realizar análisis a nivel de individuo, es decir, cuántas pólizas tiene cada individuo. Adicionalmente, dentro de los 29 ramos que de los que se reporta información, no es posible determinar cuántas de estas pólizas con contratadas por mipymes, tampoco se pregunta cuáles son obligatorios y cuáles voluntarios.

Por otro lado, los seguros paramétricos⁹⁴ no están desarrollados en el país. Este tipo de seguros se caracteriza por tener un menor costo de administración, permitiendo así llegar a zonas excluidas (IAIS, 2018). Sin embargo, solamente se ha implementado en el sector agropecuario⁹⁵, a pesar de que podría ser utilizado en otros sectores (Access to Insurance Initiative (All), 2019). El Proyecto de Apoyo al Sistema Financiero Agropecuario en Colombia (PASAC) ha propuesto seguros paramétricos para el campo, donde se puede aplicar un seguro de cosecha colectivo por índice de rendimientos, en el cual no es necesario que el productor notifique la materialización del riesgo (Financière agricole du québec développement international, 2018). No obstante, para la masificación de este tipo de productos se requiere la elaboración de otros pilotos de casos particulares para las demás zonas y subsectores⁹⁶.

Por último, se identifica que el sector *Insurtech*⁹⁷, una oportunidad de la innovación tecnológica financiera, es incipiente en el país. En 2017, Colombia contaba solamente con 10 empresas de *Insurtech*, de 200 Fintech registradas por Finnovista (2017). Los cuellos de botella identificados para el desarrollo de este tipo de Fintech es la necesidad de contar con información específica ya que es difícil crear instrumentos estandarizados (Holliday, 2019).

3.1.2. Baja pertinencia de los productos y servicios financieros dirigidos a la población vulnerable

La población vulnerable del país aún enfrenta barreras de acceso, uso y calidad a la inclusión y el bienestar financiero, por lo cual acude en mayor medida a servicios financieros no formales. En el caso de la dispersión de los pagos del Gobierno nacional, que en muchas ocasiones son la puerta de entrada de los servicios financieros para la población vulnerable, es necesario seguir avanzando en la digitalización de estos. Por ejemplo, el programa Colombia Mayor⁹⁸ cuenta actualmente con 1,7 millones de beneficiarios y 3 canales a través

⁹⁴ El seguro paramétrico es aquel que desembolsa fondos basados en la ocurrencia de un nivel de riesgo e impacto predefinido, es decir el pago dependerá de las características físicas del evento, sin tener que esperar a un ajuste de pérdidas en el lugar (Banco Mundial, 2015).

⁹⁵ El seguro agro tiene una reglamentación específica, pero adicional a esa reglamentación, el Artículo 176 de la Ley 1955 de 2019, Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, ha dispuesto que este mecanismo sea utilizado exclusivamente en el seguro agropecuario.

⁹⁶ En el subsector cafetero se logró implementar un seguro paramétrico en el año 2018 a partir de un piloto con 1.858 pequeños productores. Esta estructuración se realizó a partir de la cooperación realizada con el BID y los resultados de la Misión Cafetera.

⁹⁷ *Insurtech* es el nombre de un grupo de emprendimientos que aplican una serie de innovaciones tecnológicas al negocio de los seguros para ampliar su cobertura (Colombia Fintech, 2019)

⁹⁸ 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.

de operadores postales de pago para que estos retiren sus pagos en efectivo. A través de estos canales se realizan un poco más de 20 millones de transacciones al año en todo el país, que equivalen a 1,5 billones de pesos.

Por su parte, los aportes al Programa Social Complementario de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS)⁹⁹ son recaudados a través de redes de bajo valor (Colpensiones, 2020a). Para tal efecto, en junio de 2020 se tienen disponibles 35.053 puntos de recaudo de los BEPS que cubren el 99,82 % de los municipios del país, los cuales han dado lugar a más de 5,5 millones de transacciones desde su entrada en operación en el año 2015. Estos canales de recaudo no contemplan la posibilidad de realizar las operaciones a través del sistema financiero, por ejemplo, recaudar por transferencias desde un producto de depósito, sin embargo, no se debe perder de vista que le permiten a Colpensiones, entidad administradora del programa, realizar transacciones de recaudo por un bajo costo (448 pesos por transacción).

Por su parte, los programas Familias en Acción¹⁰⁰ y Jóvenes en Acción¹⁰¹ han avanzado progresivamente en la modalidad de entrega de las ayudas del Gobierno, incluyendo la entrega de incentivos en municipio beneficiario¹⁰², caja extendida¹⁰³, entrega de incentivos en municipio vecino¹⁰⁴, entrega de incentivos con medio electrónico¹⁰⁵, bancarización,

⁹⁹ Dentro de las medidas para aumentar el acceso al ahorro de la población vulnerable, en particular el ahorro para la vejez, se creó el programa Beneficios Económicos Periódicos a través del Acto Legislativo 01 de 2005 y regulados por la Ley 1328 de 2009. Este programa busca que las personas que no pueden acceder al Sistema General de Pensiones guarden un ahorro, el cual concurre con un incentivo periódico del gobierno que refleja el principio constitucional de solidaridad, y se complementa con los recursos que se hayan cotizado al Sistema General de Pensiones (Colpensiones, 2020b).

¹⁰⁰ Familias en Acción es un programa que apoya a las familias pobres y pobres extremas a través de la entrega bimestral a cada familia beneficiaria de un incentivo condicionado en valoración integral en salud y en asistencia al sistema escolar.

¹⁰¹ Jóvenes en Acción es un programa de 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.

¹⁰² 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.

¹⁰³ 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.

¹⁰⁴ Se realizó en municipios donde no existía entidad bancaria y que tuviera cercanía con otro que sí la poseía. 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.

¹⁰⁵ Se realizó durante el año 2008 y consistió en la entrega de tarjetas monederas 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.

monedero electrónico y giro por corresponsal. En 2020, el 50,7 % de los pagos de Familias en Acción y el 68 % de los pagos de Jóvenes en Acción se realizan por medio de un depósito a una cuenta bancaria o monedero electrónico y el porcentaje restante se realiza a través de giro postal en efectivo. Para cada periodo, la entidad ejecutora realiza cada año un proceso de concurso para la selección del operador pagador. Lo anterior genera discontinuidad en el uso de productos financieros y a su vez imposibilita el empoderamiento financiero de los beneficiarios pues no tienen la posibilidad de decidir el producto ni la entidad en la cual desean recibir la transferencia.

Aunque a través del programa Ingreso Solidario y de las ayudas monetarias que se han entregado para aliviar los efectos negativos del COVID-19 se lograron avances importantes en el acceso a productos y servicios financieros a través de la bancarización digital¹⁰⁶, un 10 % de los hogares aun reciben los pagos del programa Ingreso Solidario a través de giros que reclaman en efectivo, modalidad que limita los beneficios derivados de la inclusión financiera. La baja infraestructura financiera de algunos municipios (conectividad, redes de cajero), la dificultad de contactar a los beneficiarios y los problemas relacionados con el proceso de autenticación digital que realizan las entidades financieras para vincular a clientes son las principales limitaciones que se tuvieron en el programa para tener una mayor cobertura de los procesos de bancarización y pago digital. A esto se sumó que, a pesar de que el Banco Agrario es el banco con mayor presencia en el país, no se promovió la vinculación de los beneficiarios a sus cuentas de depósito digital, sino que por el contrario sus pagos se realizaron en efectivo.

Si bien se busca que a través del acceso a productos de depósito digital los beneficiarios de transferencias monetarias puedan acceder a un conjunto más amplio de servicios financieros (pagos, ahorros, seguros, créditos), según datos de la URF, el 62,3 % de los hogares beneficiarios de Ingreso Solidario retiraron el total de los recursos en efectivo. Esto podría deberse a desinformación de los beneficiarios sobre los posibles usos transaccionales, a la ausencia de infraestructura de redes de pago que limitan los usos o a la confianza que el efectivo genera sobre las personas.

Por último, la cobertura del sistema financiero que sirve como canal para la entrega de transferencias monetarias difiere considerablemente entre el sector urbano y el rural. Así, por ejemplo, en las ciudades y aglomeraciones en donde hay presencia del 38 % de

¹⁰⁶ Los pagos a beneficiarios de programas sociales a través de medios digitales constituyen un factor que dinamiza la interoperabilidad del sistema de pagos. Para lograrlo, es necesario promover la libre elección de la entidad financiera por medio de la cual los beneficiarios recibirán la transferencia. El gran volumen de transacciones que se realiza usando las cámaras de compensación¹⁰⁶ es un factor importante que justifica las inversiones requeridas para la transición de pagos en efectivo a pagos electrónicos (Marulanda, Fajury, & Paredes, 2018).

beneficiarios de Colombia 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 y cooperativos, un 91 % de los datáfonos y un 72 % de las oficinas. Esto contrasta con los municipios de las zonas rurales 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 datáfonos municipalizados y el 4,3 % de los de las oficinas bancarias.

En este contexto, un segmento de la población, que tradicionalmente está excluido del sistema financiero y que habita en zonas rurales y vulnerables, dispone de dos sistemas regulados para realizar el envío y recepción de dinero, así como para recibir los subsidios gubernamentales: los giros postales y los giros o transferencias bancarias¹⁰⁷. Sin embargo, la experiencia internacional sugiere que es necesario estudiar bajo qué circunstancias y bajo qué modelos de negocio la red postal puede contribuir a la inclusión financiera en cada país, dadas sus particularidades políticas, sociales y económicas (Unión Postal Universal, 2013) (Anson, Berthaud, Klapper, & Singer, 2013) (Comisión de Regulación de Comunicaciones, 2018).

Como se mencionó, el único servicio postal de pago habilitado actualmente en el país es el de giros en efectivo, sin embargo, la Ley 1369 de 2009 contempla otros servicios postales de pago que la UPU clasifique como tales y que están definidos en la Ley 1442 de 2011. En este sentido, es preciso mencionar que estos otros servicios podrían implicar actividades cuyo alcance sean propios de la actividad financiera al permitir operaciones que, por su funcionalidad y sentido económico, se enmarcarían en la captación masiva de recursos del público, lo cual requeriría revisar la frontera regulatoria entre las actividades financieras y las que se hacen desde el ámbito postal. Adicionalmente, dada la evolución de los sistemas de pago y la capilaridad de la red de los operadores postales de pago en el país, resulta pertinente evaluar distintas alternativas que potencien actividades asociadas al sector postal y aproveche el desarrollo que han tenido en los últimos años según lo expuesto.

Lo anterior, dado que la Sentencia C-823 de 2011 de la Corte Constitucional respecto a los servicios postales de pago señala que los operadores de estos servicios no están autorizados por Ley para desarrollar actividades de captación de recursos a la manera de

¹⁰⁷ El servicio de giro postal en efectivo es prestado por los operadores postale de pago habilitados por el Ministerio de las Tecnologías de la Información y Comunicaciones y sujetos a la regulación de la Comisión de Regulación de Comunicaciones o a través de sus colaboradores, en tanto, los giros o transferencias bancarias son de las entidades financieras vigiladas por la Superintendencia Financiera y se realizan a través de aplicaciones móviles o de la red de sucursales y de corresponsales (Decreto 2555 del 2010).

un depósito y requerirían, por tanto, una asunción de riesgos para salvaguardar los recursos del público¹⁰⁸. En esa línea, la salvaguarda de los recursos del público es una actividad de interés público que implica una fuerte intervención estatal y que requiere el cumplimiento de las disposiciones prudenciales, conductuales y de administración de riesgo ya previstas en la regulación financiera, así mismo, requiere de una vigilancia estricta por parte de las autoridades competentes. De igual forma, el manejo de recursos del público mediante los sistemas de pago para transacciones digitales que podrían llevarse a cabo con los otros servicios postales de pago requiere también, para su debido funcionamiento, intervención estatal y altos estándares prudenciales y de seguridad.

En relación con el acceso a productos y servicios financieros para la adquisición y mejoramiento de vivienda, el programa Casa Digna Vida Digna¹⁰⁹ requiere una articulación constante con instituciones de microfinanzas, toda vez que la población objetivo es, en su mayoría, informal y, aunque el programa otorga subsidios en especie para la ejecución de obras priorizadas y acordadas con el hogar beneficiario, en algunos casos son necesarios microcréditos para terminar las obras de mejoramiento. Por ejemplo, de acuerdo con el

¹⁰⁸ La Sentencia C-823 de 2011 establece que: “Los operadores postales no están autorizados por la ley para la realización de actividades financieras ni para el desarrollo de actividades de captación. Como se evidencia de la normatividad que determina qué operaciones constituyen captación de recursos, los operadores postales reciben unas sumas para ser entregadas a un destinatario, operación por la cual cobran una tarifa a título de retribución del servicio prestado”. Y reitera que los servicios postales de pago implican “una transferencia de fondos entre dos lugares geográficos distintos, especialmente donde la precaria presencia institucional ha impedido el acceso a servicios financieros o medios de pago adicionales a los circulantes en pequeñas o mínimas economías”. En el análisis realizado por la Corte debe resaltarse la consideración que hizo de la clasificación de las operaciones bancarias en activas, pasivas y neutras. Citando distintas fuentes, la Corte señaló que “Las operaciones bancarias se clasifican en activas, pasivas y neutras. En las primeras, se incluyen las actividades en las que el establecimiento crediticio asume una posición de acreedor frente al cliente, entre las cuales se cuentan fundamentalmente los préstamos, las aperturas de créditos, los descuentos, entre otros. Las operaciones pasivas se definen, por el contrario, por la posición de deudor que asume el establecimiento de crédito. Entre estas aparecen los depósitos bancarios y los redescuentos. Las operaciones neutras son aquellas en las que el establecimiento crediticio o bancario no asume ningún riesgo, pero que adelanta en virtud de que son actividades instrumentales a las demás, por cuya prestación el establecimiento bancario cobra una comisión”. En este contexto, la Corte Constitucional señaló que “la caracterización de los servicios postales de pago como operaciones neutras no soluciona por sí sola, al propósito de determinar si tales servicios son o no financieros”. Por lo anterior, la Corte entiende conceptualmente a los servicios postales de pago como una operación neutra, similar a las bancarias, que permiten la transferencia de fondos entre un lugar y otro, pero indican que éstas pueden no suponer la captación de recursos a la manera de un depósito.

¹⁰⁹ El programa Casa Digna Vida Digna establece tres categorías para abordar las obras de mejoramiento y, con estas, el monto del subsidio a asignar, que son: (i) categoría 1: mejoras locativas, 12 SMMLV; (ii) categoría 2: mejoras locativas y estructurales, desde 12 SMMLV hasta 18 SMMLV; (iii) categoría tres: reforzamiento estructural, 18 SMMLV. La definición de la categoría se realiza al momento del diagnóstico de la vivienda, sin embargo, el subsidio alcanza a costear solo algunas de las obras priorizadas, quedando algunas pendientes por desarrollar, especialmente cuando la vivienda requiere mejoras estructurales.

CONPES 3977, más de 673 mil personas con ingresos inferiores a 2 SMMLV son informales¹¹⁰ y están en déficit de vivienda (DANE, 2018).

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

En el entorno educativo no se ha logrado consolidar una estrategia de EEF contundente que permita desarrollar las capacidades financieras desde la etapa escolar para garantizar, en el futuro, el bienestar económico de los ciudadanos. Por otra parte, no existen lineamientos para la oferta de programas de educación económica y financiera no formal, generando disparidades entre ellos en términos de calidad y apropiación. Adicionalmente, las competencias económicas y financieras limitadas de los individuos se relacionan con la falta de claridad de ciertos productos y servicios financieros, generando la necesidad de una mayor protección al consumidor financiero.

3.2.1. Baja apropiación de la educación económica y financiera en la educación formal

Pese a los avances logrados en materia de educación económica y financiera en la educación formal, las iniciativas hasta ahora desarrolladas presentan deficiencias de cobertura, pertinencia, calidad, integralidad y evaluación, limitando así el fortalecimiento efectivo de las capacidades económicas y financieras, tanto de estudiantes como de otros miembros de la comunidad educativa. Esta situación se debe, en parte, a la escasa implementación de los instrumentos diseñados para estudiantes, a la no inclusión de la EEF como un componente transversal en los procesos de formación de docentes y directivos, a la baja promoción de esfuerzos institucionales a nivel territorial y a la poca implementación de mediciones nacionales e internacionales de resultados de la EEF en la población escolar.

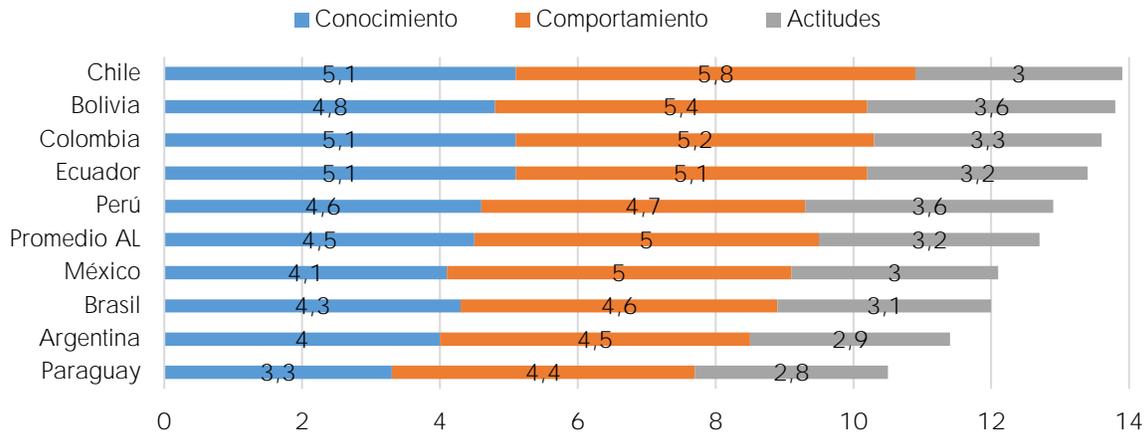
Inexistencia de una estrategia integral de educación económica y financiera para miembros de la comunidad educativa

Colombia tiene oportunidades de mejora en materia de educación económica y financiera. Según la estimación del puntaje de educación financiera presentado por el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), que identifica los conocimientos, habilidades, actitudes y comportamientos de los individuos con relación a los temas financieros,

¹¹⁰ El criterio de informalidad en este caso se define a partir de la ausencia de alguna de las dos siguientes condiciones: (i) contrato es verbal o escrito; (ii) cotización a un fondo de pensiones.

Colombia¹¹¹ ocupa la tercera posición en el Puntaje de Educación Financiera en países de América Latina (Mejía & Iglesias, 2018) (Gráfico 4).

Gráfico 4. Puntaje de educación financiera en países de América Latina



Fuente: CAF, Base Encuesta de Capacidades Financieras y OECD (2018). Adaptado de Grifoni et al. (2020)

Los colombianos no identifican ni aplican conceptos sencillos de economía y matemática financiera. La Encuesta de Carga Financiera y Educación Financiera de los Hogares (DANE, 2018) evidencia que el 40,5 % de los encuestados¹¹² no saben calcular una tasa de interés compuesto, el 48 % tiene dificultades para calcular una tasa de interés simple, y un 60,3 % no logra identificar la pérdida de poder adquisitivo de sus ingresos causada por la inflación. Lo anterior toma más importancia cuando se tiene en cuenta que en Colombia el 71 % de la población está involucrada personalmente en la toma de decisiones financieras de sus hogares, ya sea individualmente o junto a una persona más (Mejía & Iglesias, 2018).

Así mismo, la evidencia muestra que la auto percepción sobre los conocimientos financieros de los colombianos es baja. La Encuesta de Medición de Capacidades Financieras 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 que el promedio (Mejía, Pallotta, Egúsquiza, & Farné, 2014). En zonas rurales este porcentaje asciende a 41 %, superior al 30 % del área urbana. El 38 % de las mujeres percibe tener un

¹¹¹ Los resultados corresponden a la medición de 2013 publicada en 2014 (Países Andinos: Colombia, Bolivia, Perú, Ecuador).

¹¹² El universo para la Encuesta de Carga Financiera y Educación Financiera de los Hogares (IEFIC) está conformado por una submuestra de la GEIH que corresponde a la población mayor de 18 años civil no institucional residente en los hogares particulares, de la zona urbana de las ciudades de Bogotá, Medellín y Cali que utilizan Servicios Financieros.

bajo o muy bajo nivel de conocimientos financieros, porcentaje superior al 27 % de los hombres; y los adultos mayores de 45 años son el grupo etario con peor percepción respecto a sus conocimientos¹¹³.

Por su parte, los estudiantes colombianos tienen limitadas capacidades para aplicar sus conocimientos a situaciones de la vida real que involucran problemas y decisiones financieras. El informe PISA 2012 *Results and Money Financial 21st Century* (OECD, 2014) muestra que el 57 % de los estudiantes en Colombia se desempeña por debajo del nivel de referencia¹¹⁴ en conocimientos financieros. Adicionalmente, el 51 % de alumnos colombianos no tienen disponible en el currículo y en su aprendizaje en el aula temas de educación financiera, y el 39 % de los alumnos asisten a instituciones educativas donde se afirma impartir temas de educación económica y financiera de manera transversal, mientras 37 % asiste a instituciones donde se afirma incluirlo en una asignatura específica, este último resultado está rezagado frente al 44,7 % de la OCDE (OECD, 2014).

Si bien, el país ha tenido avances en la implementación de la ENEEF, las acciones han sido limitadas y de bajo impacto¹¹⁵, además, aún no se logra una iniciativa masiva, clara y contundente que vincule a todos los actores de la comunidad educativa (estudiantes, docentes, directivos, familias), y que llegue a un número significativo de instituciones educativas. Adicionalmente, no se cuenta con información actualizada sobre las competencias económicas y financieras de los estudiantes que permita realizar un seguimiento y evaluación de estas. El problema de la falta de implementación efectiva de la política a nivel nacional se profundiza a nivel regional con poco desarrollo de la educación económica y financiera en el territorio. A pesar de promover acciones de educación

¹¹³ La misma encuesta 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 % de algún producto de seguros. Este desconocimiento es aún mayor en zonas rurales donde más del 40 % no identifican qué es 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 %) (Mejía, Pallotta, Egúsqiza, & Farné, 2014).

¹¹⁴ Esta prueba clasifica a los estudiantes en 5 niveles, tomando como referenciar el nivel 2. Los estudiantes por debajo de ese nivel carecen de las competencias para usar información en la toma de decisiones financieras en contextos relevantes para ellos, reconocer el valor de un presupuesto simple, aplicar operaciones básicas para responder preguntas financieras o comprender la relación entre elementos financieros, como la cantidad de uso y los costos incurridos.

¹¹⁵ Otro de los factores que han facilitado que las iniciativas carezcan de una adecuada pertinencia, calidad, integralidad y cobertura es la ausencia de alianzas público - privadas de largo aliento.

económica y financiera en 95 Secretarías de Educación certificadas, solamente 10 lograron realizar actividades relacionadas en el 2018¹¹⁶.

En educación superior, se realizó la publicación de la Guía para la implementación del Modelo de Gestión de Permanencia y Graduación (Ministerio de Educación Nacional, 2015), donde se resaltó que dentro de los servicios de financiamiento se deben generar sistemas de alertas de variables financieras, por ejemplo, para estudiantes que empiezan a atrasarse con el pago de las cuotas de sus créditos educativos. Lo anterior resalta la necesidad de contar no solo con información oportuna sobre el acceso y manejo del crédito educativo, sino además en temas transversales como presupuestos, ingresos, herramientas, entre otros. En este sentido, el Icetex ha desarrollado campañas de educación financiera a través de diferentes canales de información tales como: visitas a las instituciones de educación superior, micrositio/página web e e-mail marketing (cápsulas financieras¹¹⁷) (Icetex, 2018).

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

A pesar de los avances que han realizado en materia de educación económica y financiera¹¹⁸, el país carece de lineamientos claros estandarizados que orienten la oferta de programas de educación económica y financiera no formal. En 2018, el Banco de la República identificó 145 iniciativas que se están desarrollando y 28 en proceso, 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; de estas,

¹¹⁶ Entre estas, 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 (Comisión Intersectorial para la Educación Económica y Financiera, 2020).

¹¹⁷ Grabaciones audiovisuales cortas sobre temas de EEF.

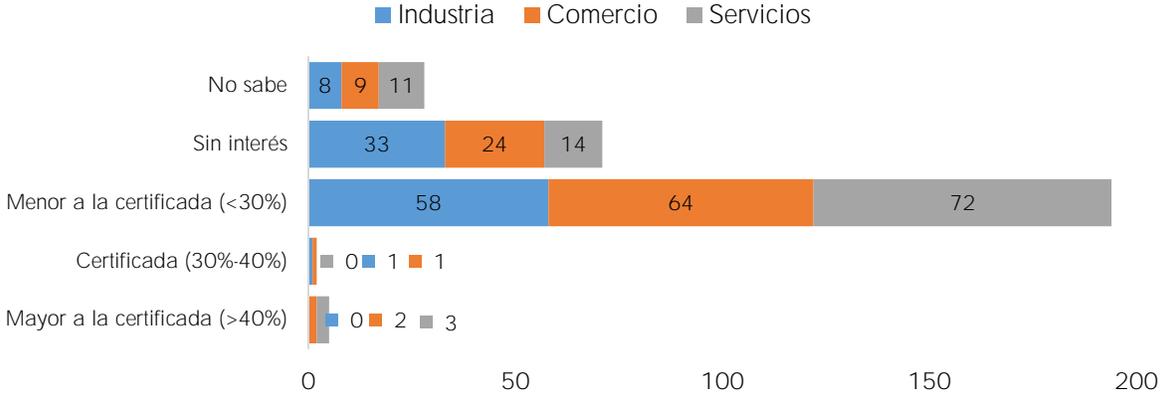
¹¹⁸ En el marco CIEEF y dando respuesta a las apuestas de la ENEEF, Banca de las Oportunidades con la organización *Microfinance Opportunities* diseñó un programa de educación financiera presencial para la población de menores ingresos en Colombia, con ello se logró transferir la metodología de educación financiera a 112 entidades financieras de 299 municipios, y formar 1.946 líderes locales capacitados para hacer réplicas. Respecto a la metodología de Grupos de Ahorro y Crédito Local, se logró beneficiar a 166.000 personas de diferentes regiones del país, que lograron conformar más de 11.000 grupos de ahorro. De la misma manera, con el apoyo técnico del Banco Mundial, se efectuaron consultorías orientadas al fortalecimiento del marco de protección al consumidor financiero, a través de asesoría en la elaboración y reglamentación de herramientas de conocimientos de costos de productos para consumidores financieros, capacitación de supervisores, etc.; y la construcción de una guía de criterios y recomendaciones mínimas de contenido y metodología para el fortalecimiento de la calidad e innovación de programas de educación económica y financiera. En esta guía se abordaron aspectos transversales, de medición y evaluación, para poblaciones vulnerables y microempresarios, y un enfoque de educación digital. Además, se realizaron dos foros de educación económica y financiera, como espacio de encuentro con expertos internacionales, para difundir el contenido de la ENEEF en aras de posicionarla y promover su implementación, y para socializar los resultados de algunas líneas de acción (Comisión Intersectorial para la Educación Económica y Financiera, 2020).

aproximadamente el 48 % no tenía mecanismos de retroalimentación para evaluar sus programas (encuestas, evaluaciones, grupos focales, entre otros). Así mismo, a pesar de las innovaciones tecnológicas, el material educativo digital se posiciona como la última modalidad para brindar educación económica y financiera, y en su lugar se usan metodologías más tradicionales como charlas, material educativo impreso e información de página web (Cárdenas, García, & Cuadros, 2017).

Educación económica y financiera empresarial

Los microempresarios desconocen los costos reales de la financiación, ya sea por falta de conocimiento o interpretación incorrecta de las tasas de interés¹¹⁹. De acuerdo con la información de la GEM (2020), los empresarios no saben cuál es la tasa de interés de sus créditos. En promedio, el 66 % de los microempresarios señaló que la tasa de interés de su crédito era inferior a la tasa de referencia del mercado; de la misma forma, en promedio, el 9 % de los empresarios encuestados reporta que no sabe cuál es la tasa de interés de su crédito (Gráfico 5).

Gráfico 5. Tasa de interés percibida de los créditos aprobados
Porcentaje



Fuente: Dirección de Innovación y Desarrollo Empresarial, Departamento Nacional de Planeación (2020) con base en GEM - ANIF (2020).

¹¹⁹ Los microempresarios están financiando capital de trabajo con tarjetas de crédito. Aunque el capital de trabajo es el principal destino de los recursos de financiación formal e informal, cuando el oferente es informal, la proporción de encuestados que accede a crédito por motivos de emergencia es mayor en los créditos informales que en los formales. 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 y Superintendencia Financiera de Colombia, 2017).

Adicionalmente, se han encontrado evidencias de que los microempresarios manejan sus negocios de manera intuitiva. El 69 % de las microempresas no lleva contabilidad (DANE, 2020). Además, sólo el 10 % de las microempresas cuenta con un software especializado y contador para llevar las cuentas de su negocio y el 39 % de las microempresas no siempre separa las cuentas del hogar de las del negocio (ANIF, 2020b). Esto se evidencia en el uso del dinero que ahorran, pues de los micronegocios que ahorran, el 75 % lo utiliza para cubrir gastos personales o del hogar, y el 73 % de los que ahorran, lo hacen guardando el dinero en su vivienda (DANE, 2020).

Por su parte, se ha encontrado que las mipymes se autoexcluyen del sector financiero pues desconocen sus beneficios. La encuesta de micronegocios del DANE encuentra que el 41 % de los microempresarios que no solicitaron crédito, consideran que no lo necesita y el 32 % tiene miedo a las deudas o no les gusta endeudarse (DANE, 2020). En algunos casos los microempresarios no tienen expectativas de crecimiento, por lo cual no buscan financiar nuevas inversiones. Por ejemplo, tan solo el 12 % de los microempresarios realizaron inversiones en maquinaria, expansiones o remodelaciones; en cuanto a las expectativas para los próximos cinco años, el 35 % de los microempresarios esperan que su negocio se mantenga igual (ANIF, 2020b).

3.2.2. Poca claridad y confianza sobre los productos y servicios financieros

Actualmente en el país la difusión de la oferta de productos y servicios financieros es baja y los consumidores financieros no reconocen los beneficios de utilizar estos servicios. Por otra parte, tanto personas como empresas manifiestan que no confían en el sector financiero o temen realizar transacciones electrónicas. El análisis conductual, con el cual se busca entender el comportamiento de los consumidores financieros y con esto mejorar su percepción de confianza, surge como una aproximación para algunos de estos problemas, pero su desarrollo en el país aún es incipiente.

Baja difusión de la oferta de productos y servicios financieros

Los ciudadanos y las empresas pequeñas requieren acceder a información de calidad sobre las condiciones y precios de los servicios financieros. La Ley 1328 de 2009 estableció 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. En el país existen portales administrados por el sector privado que brindan información de los productos y servicios financieros, sin embargo, las plataformas excluyen la información destinada a empresas, como por ejemplo tarjetas corporativas y cartas de crédito. Desde el sector público, la Superintendencia Financiera de Colombia desarrolló un simulador y

comparativo de tarifas¹²⁰ en el que se pueden hacer consultas personalizadas, proyecciones y obtener costos aproximados de cuenta de ahorros y tarjeta de crédito, sin embargo, carece de la totalidad de productos financieros de ahorro, crédito e inversión disponibles en el país para consulta gratuita, sin fines comerciales y para todos los ciudadanos y tiene oportunidades de mejora desde la experiencia del usuario.

Análisis conductual para la supervisión

El desarrollo de la supervisión conductual¹²¹ en Colombia es incipiente. La importancia de fomentar la supervisión conductual en el país radica en que anteriormente el espectro de la Superintendencia Financiera se enfocaba en la protección del usuario después de la ocurrencia de un daño¹²². La aproximación de supervisión conductual surgió recientemente como un proyecto de la Delegatura para el consumidor financiero de la Superintendencia Financiera, para caracterizar y entender a los consumidores financieros colombianos (USAID y Superintendencia Financiera de Colombia, 2019). Se encontró que el relacionamiento de base con el sector financiero tiene una concepción negativa, apalancada principalmente en la desigualdad existente entre usuario/cliente y entidad, así mismo, se encontró que los condicionantes de la entidad para acceder a su portafolio contrastan negativamente con la necesidad del usuario de obtener algún producto.

Desconfianza en el sistema financiero por parte de las personas

Hay espacio para mejorar la confianza por parte de los adultos en el sector financiero, a pesar de que se han implementado diferentes medidas para mejorar la confianza por parte de diversas entidades públicas¹²³ como complemento de la gestión de la Superintendencia Financiera de Colombia, alrededor de la mitad de la población confía en los bancos (55,4

¹²⁰ Disponible en: <https://www.superfinanciera.gov.co/publicacion/61346>

¹²¹ La supervisión conductual hace referencia a cómo las instituciones financieras protegen los intereses de los clientes, inversionistas y participantes del mercado en general en la equidad transaccional, el acceso a la información razonablemente simétrica y el mantenimiento de la confianza en la integridad del mercado (Toronto Centre, 2016).

¹²² Así como el uso de la herramienta de análisis conductual para el mejoramiento de los productos y servicios financieros. Las intervenciones conductuales permiten mejorar la percepción de confianza y empatía hacia la intermediación financiera, así como mejores resultados a bajo costo (2020). La Superintendencia Financiera de Colombia reconoce la importancia de este análisis y sus beneficios para aumentar la confianza de los consumidores (Superintendencia Financiera de Colombia, 2019).

¹²³ Una de estas medidas es la creación de los seguros de depósito tanto para las entidades financieras como para las entidades cooperativas (a través de Fogafin y el Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas (Fogacoop), respectivamente).

%) y cooperativas (48,3 %) ¹²⁴ (Banca de las Oportunidades y Superintendencia Financiera de Colombia, 2017). De acuerdo con el estudio de Demanda de Inclusión Financiera (Banca de las Oportunidades y Superintendencia Financiera de Colombia, 2017), alrededor de la mitad de la población confía en los bancos (55,4 %) y cooperativas (48,3 %) ¹²⁵; y el 36,9 % considera mala o muy mala la vigilancia del gobierno a los bancos, y el 33,4 % a las cooperativas. Al segmentar por edad, la población mayor es la que menor confianza tiene en el sistema financiero, así mismo, son los que presentan el segundo indicador más bajo de inclusión financiera en cuanto a acceso (77,5 %) y el más bajo en cuanto a uso (72,1 %). Sin embargo, el nivel educativo influye en esta percepción: a medida que aumenta, la percepción desfavorable de las entidades financieras disminuye.

Respecto a la confianza por parte de las personas que adquieren productos en línea, se ha encontrado que esta es baja. Un estudio adelantado por la Comisión de Regulación de Comunicaciones (2017) evidenció que los colombianos se abstienen de comprar a través de Internet por falta de confianza en las transacciones electrónicas, pero hacen uso de medios alternativos sin necesidad de contar con un producto financiero como los servicios postales de pago. De igual forma, al analizar el nivel de satisfacción con la experiencia de pago, el Observatorio de Comercio Electrónico (2019) evidenció que las modalidades de pago disponibles, en especial, la de pago en efectivo, se ajusta a las expectativas de los consumidores.

Desconfianza en el sistema financiero por parte de las empresas

Los microempresarios incluidos financieramente confían en los bancos en mayor proporción que los microempresarios no incluidos financieramente. De los microempresarios con productos financieros activos, el 65,1 % señala que su confianza en los bancos es muy alta o alta, comparado con el 55,5 % del resto. En el caso de las cooperativas, el 53,1 % de los microempresarios encuestados confían en ellas (Banca de las Oportunidades y Superintendencia Financiera de Colombia, 2017). Sin embargo, las microempresas tienen una percepción negativa de la calidad de la vigilancia sobre el sector financiero. El 72,4 % de las microempresas considera que la vigilancia de las autoridades hacia los bancos es regular, mala o muy mala, sin que la percepción cambie fuertemente en los microempresarios incluidos financieramente (Banca de las Oportunidades y Superintendencia Financiera de

¹²⁴ Al comparar el nivel de confianza con un promedio de países desarrollados, se encuentra que en estos el 93 % de las personas encuestadas tienen confianza completa o moderada en sus proveedores principales de servicios financieros (EY, 2016).

¹²⁵ Al comparar el nivel de confianza con un promedio de países desarrollados, se encuentra que en estos el 93 % de las personas encuestadas tienen confianza completa o moderada en sus proveedores principales de servicios financieros (EY, 2016).

Colombia, 2017). Adicionalmente, las principales razones por las cuales los empresarios no realizan transacciones con servicios digitales son que las desconocen o les parecen inseguras.

Los consumidores financieros de entidades no vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia también manifiestan insatisfacción con la atención de inconformidades. Se han observado casos en que se crean entidades bajo el modelo cooperativo, sin serlo, y entran en funcionamiento para realizar operaciones de fraude a los consumidores financieros¹²⁶. Lo anterior se explica en parte por la falta de recurso humano en el supervisor del sector solidario, y también en parte por la debilidad en cuanto a los protocolos de reporte de información de la actividad financiera que deben cumplir los vigilados, a pesar de que recientemente se han tomado medidas para fortalecer el sector. Por ejemplo, a 2020, mientras la Superintendencia Financiera de Colombia tiene 1.241 colaboradores para vigilar 411 entidades, la Superintendencia de la Economía Solidaria tiene 127 colaboradores para vigilar 1.132, lo cual da una proporción de 3 colaboradores por cada vigilado versus 0,1 colaboradores por cada vigilado¹²⁷. En el caso de las cooperativas de ahorro y crédito, se considera que, a pesar de cumplir con las exigencias del supervisor, estar vigilados no les aporta el valor agregado de credibilidad y confianza, y, al contrario, en algunas ocasiones dificulta su operación. Incluso, en algunos casos los requisitos con los que dan cumplimiento al supervisor no son suficientes.

3.3. Insuficiente desarrollo de la infraestructura financiera y digital para el acceso y uso de servicios financieros

La infraestructura financiera y digital y un sistema de pagos moderno y eficiente son condiciones habilitantes para el desarrollo de la inclusión y la educación económica y financiera en Colombia. A pesar de los avances en conectividad y educación digital en el país, esta sección aborda las debilidades existentes en los sistemas de identificación única digital. Además, muestra que los instrumentos de pago no son completamente interoperables y la banca abierta no está regulada. Finalmente, se abordan las dificultades asociadas a la baja competencia en SPBV para la inclusión financiera.

3.3.1. Ausencia de autenticación única digital

¹²⁶ Notas de prensa de La Opinión, 2019; Caracol TV, 2018; Revista Semana, 2016; Revista Dinero, 2017.

¹²⁷ Cálculos propios con base en información reportada por las entidades (Superintendencia Financiera de Colombia, 2020) (Superintendencia Financiera de Colombia, 2020) (Datos Abiertos, 2020) (Superintendencia de la Economía Solidaria, 2020)

Colombia no cuenta con un esquema completo de autenticación digital¹²⁸. Actualmente cada entidad recolecta datos de identidad y realiza el proceso de autenticación de forma independiente (Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, 2019) y el esquema que se está desarrollando para el servicio de autenticación digital en cabeza de la Agencia Nacional Digital (AND)¹²⁹ es para acceder inicialmente a trámites y servicios del Estado de riesgo bajo-medio. De acuerdo con el *National Cyber Security Index* (NCSI) (2020)¹³⁰, Colombia presenta un avance del 67 % en el indicador de *servicios de identificación electrónica y confianza*, puesto que en el subindicador de *identificación electrónica* de este indicador no hay evidencia de resultados concretos en la conformación de agencias encargadas y disponibilidad de soluciones públicas para este tema, a pesar de estar esto definido en la Ley 527 de 1999¹³¹. Además, en el país los procesos de autenticación frecuentemente parten de una autoidentificación donde los datos sobre identidad son declarados por el ciudadano sin corroboración posterior (Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, 2019).

De acuerdo con las cifras de la Fiscalía General de la Nación (2020) registrando más de 2.000 denuncias anuales desde 2013. Para el sector financiero, entre los años 2018 y 2019, se presentaron 187.328¹³² quejas de ciudadanos contra las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia por presunta suplantación de personas, los establecimientos bancarios lideraron el número de denuncias con 1.703, seguido de las compañías de financiamiento con 158 (Superintendencia Financiera de Colombia, 2020).

3.3.2. Baja interoperabilidad y poca competencia en el mercado de información de los consumidores financieros

¹²⁸ 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 (IBM, s.f.).

¹²⁹ El servicio de autenticación digital es uno de los servicios ciudadanos digitales que están definidos como habilitadores en la política de gobierno digital. El esquema de prestación de este servicio por parte de la AND está definido en el Decreto 620 de 2020 como un procedimiento que, utilizando mecanismos de autenticación, permite verificar los atributos digitales de una persona cuando adelante trámites y servicios a través de medios digitales.

¹³⁰ 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.

¹³¹ 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.

¹³² Información actualizada al 02 de febrero de 2020.

En Colombia los instrumentos de pago no son completamente interoperables¹³³, lo cual incrementa los costos que los usuarios deben pagar por transferencias de un canal a otro, o de una entidad financiera a otra. De los tres ámbitos de interoperabilidad para el dinero móvil que facilitan e incentivan la inclusión financiera (de la plataforma, del agente y del cliente¹³⁴), Colombia solo cuenta con interoperabilidad en el ámbito de la plataforma. En contraste, 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 (Banco de la República & CEMLA, 2017).

La banca abierta¹³⁵ es otra alternativa para reducir los costos para los usuarios, al permitirles compartir su información, voluntariamente, con terceros no financieros. Sin embargo, en Colombia aún no se ha explorado su implementación. La banca abierta promueve la competencia en el mercado de información de los consumidores financieros y se traduce en mayor transparencia en la administración de los datos de los clientes y en mayor control de estos sobre su propia información, y a su vez, reduce los costos de innovación al hacer más eficiente el relacionamiento entre entidades financieras, desarrolladores, y emprendedores (Asobancaria, 2018)¹³⁶.

3.3.3. Baja eficiencia y competencia del sistema de pagos de bajo valor

Se ha evidenciado una baja competencia en los SPBV. De acuerdo con la URF, la industria de pagos local está concentrada en pocos jugadores y tiene estándares rezagados frente a las prácticas internacionales, dificultando la dinamización de los pagos electrónicos (2019). Asimismo, existen barreras a la entrada de entidades no financieras al sistema de pagos para el desarrollo de actividades que hasta ahora eran exclusivas de los

¹³³ La interoperabilidad de los medios de pago es la que permite que, por ejemplo, se acepten todas las tarjetas (crédito o débito, con franquicia o sin franquicia) en todos los dispositivos a nivel nacional, para estimular el uso de los pagos electrónicos por parte de la población en general (Marulanda, Fajury, & Paredes, 2018).

¹³⁴ De acuerdo con el CGAP (2012) los tres tipos de interoperabilidad para el dinero móvil son: (i) plataforma, un cliente puede enviar o recibir dinero hacia o desde la cuenta de otro proveedor; (ii) agente, permite a los agentes de un servicio de dinero móvil atender a clientes de otro servicio; (iii) cliente, capacidad para acceder a su servicio de dinero móvil en cualquier sim o red celular.

¹³⁵ La banca abierta (*open banking*) hace referencia al “uso de herramientas tecnológicas para producir ecosistemas en los que terceros puedan acceder a datos financieros de los usuarios por medio de interfaces de programación de aplicaciones (API, por su sigla en inglés)” (Banco de la República, 2018).

¹³⁶ La Misión recomendó al Gobierno adoptar el modelo de banca abierta, incluyendo experimentación con pilotos y areneras regulatorias (similar a la regulación vigente en la Unión Europea), junto con una estrategia de educación. La Misión recomendó establecer un término prudencial que garantice la seguridad y la confidencialidad de la información de los consumidores financieros (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Banco Mundial y SECO, 2019).

establecimientos bancarios tradicionales, a través de reglas operativas, estándares tecnológicos y políticas tarifarias¹³⁷, lo cual exacerba el uso del efectivo.

A continuación, se exponen los problemas asociados a cada uno de los instrumentos y canales utilizados para realizar pagos en el país: efectivo, transferencias electrónicas, pasarelas de pago y tarjetas.

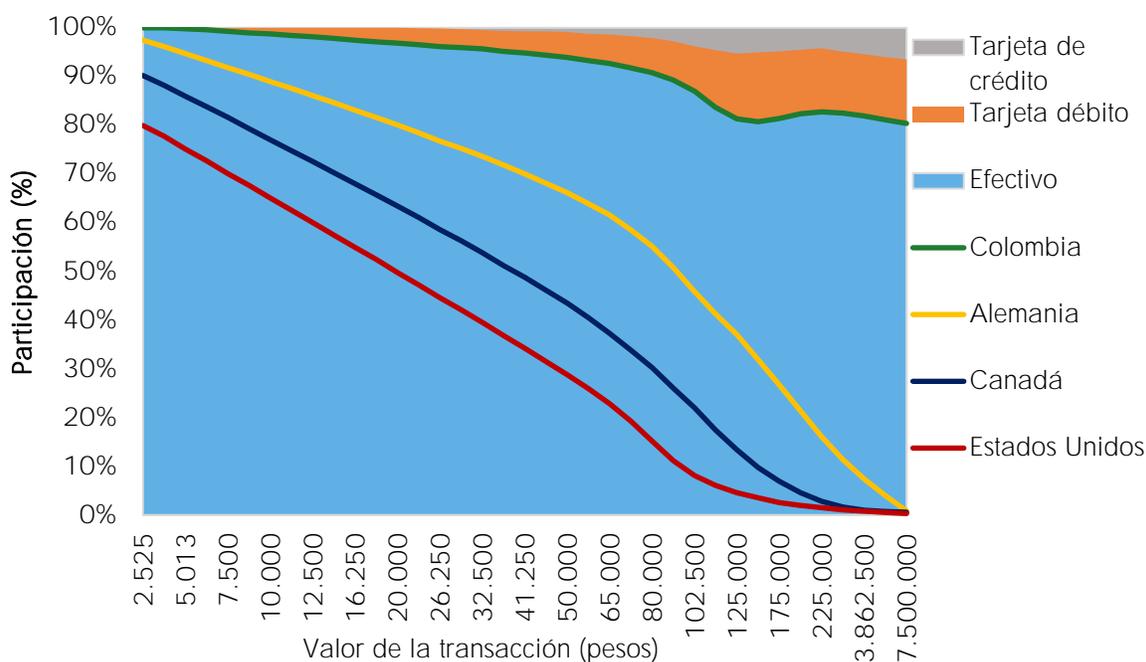
Efectivo

En Colombia la mayor parte de los pagos se realiza en efectivo, a pesar de que implica costos de desplazamiento, seguridad y almacenamiento. El 90,3 % del volumen de pagos de las personas y el 50 % de las empresas se realiza en efectivo (Gráfico 8 en Anexo C) (Better than cash Alliance, 2015). Para las microempresas, el volumen de pagos en efectivo asciende al 70 % para realizar pagos de servicios públicos, arriendo, pago a proveedores y pago a ayudantes y empleados (Asobancaria & BID, 2017). En cuanto a la forma preferida de las empresas para recibir pagos, sólo el 11 % recibe transferencias electrónicas, el 10 % tarjetas débito y el 9 % tarjetas de crédito mientras que el 97 % reciben efectivo (Banca de las Oportunidades y Superintendencia Financiera de Colombia, 2017). Las razones de personas y empresas para preferir el efectivo son la costumbre, la no aceptación de otros medios de pago y la percepción de menores costos frente al otros medios de pago (Asobancaria & BID, 2017; Arango, Arias, Rodríguez, Suárez, & Zárate, 2020).

Al mismo tiempo, hay un bajo uso de medios de pago electrónicos. Al menos el 70 % de los pagos se realizan en efectivo para todos los niveles de valor de la transacción. A pesar de que a medida que aumenta el valor de una transacción típica, disminuye el uso del efectivo como medio de pago, solamente se llega a niveles cercanos al 30 % para pagos por encima de 1,5 millones de pesos (Gráfico 9 en Anexo C) (Arango-Arango, Suárez-Ariza, & Garrido Mejía, 2017). Sin embargo, esta disminución es menor en comparación con países desarrollados, donde el uso de tarjetas de pago supera el 50 % de las transacciones para valores transaccionales de entre 15 y 25 dólares y mayores (Gráfico 6) (Arango-Arango et al., 2017).

¹³⁷ La URF encontró que estos últimos “se encuentran ante un inminente conflicto de interés que de no ser debidamente administrado puede originar bloqueos en el acceso y/o discriminación en tarifas de los servicios prestados por las cámaras de compensación y liquidación” (2019).

Gráfico 6. Participación del efectivo en los pagos según valor de la transacción



Fuente: Arango-Arango et al. (2017).

Transferencias electrónicas

Colombia está lejos de los estándares internacionales en acceso y uso de los SPBV electrónicos. A pesar de que las transferencias bancarias a través de las ACH¹³⁸ han crecido significativamente en los últimos diez años, el valor de las transferencias como porcentaje del PIB es de tan sólo el 3 %, mientras que en países como Perú alcanza el 5,6 %, en Francia el 11,8 %, Alemania el 29,2 %, y Corea del Sur el 61,9 % (Banco Mundial, 2016). La baja adopción es causada en parte por los altos costos asociados a las transacciones digitales,

¹³⁸ La infraestructura para el procesamiento de transferencias electrónicas en Colombia consiste en dos cámaras de compensación automatizada: ACH Cenit, cuya propiedad y administración recae en el Banco de la República y ACH Colombia, de propiedad de los establecimientos bancarios y es operada por una sociedad privada (Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera, 2019). ACH (por su sigla en inglés, *automated clearing house*) o cámaras de compensación automatizada "son sistemas que permiten a personas naturales o jurídicas extinguir obligaciones o adquirir bienes y servicios a través de la compensación y liquidación de transferencias electrónicas de dinero entre instituciones financieras" (Ortega & Leon, 2017).

los cuales varían según el tipo de modalidad de pago utilizado. Una transacción digital implica costos adicionales por lo cual cerca del 50 % del comercio electrónico es *offline*¹³⁹ (Observatorio de Comercio Electrónico, 2019). Esto ha llevado a que sólo el 30 % de las mipymes cuenten con pagos en línea habilitados y que únicamente el 8 % de estas cuenten con plataforma propia para la gestión de pagos, dejando al 70 % restante con la necesidad de la presencia física de los clientes para efectuar las transacciones (Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, 2018).

Otra de las razones del bajo uso de las cuentas transaccionales es la forma en que está estructurado el mercado. La integración vertical y horizontal del sistema bancario colombiano crea poder de mercado de monopolio y genera barreras a la entrada de nuevos actores, incrementando los costos para los usuarios (Gráfico 7) (Marulanda, Fajury, & Paredes, 2018). A pesar de que existen dos ACH, esta estructura de mercado hace que la competencia no sea activa entre las dos. Un ejemplo es el acceso de apenas 9 participantes¹⁴⁰ al nuevo sistema de pagos inmediatos llamado *Transfiya*, dentro de un universo de más de 20 bancos, más de 150 cooperativas y 5 Sedpes.

Gráfico 7. Actores que integran el proceso de pago



Fuente: Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera, (2019)

Estos costos financieros terminan generando efectos adversos, muy relacionados con los elevados niveles de concentración. De acuerdo con el Banco Mundial (2018) en el sector bancario hay un solo grupo financiero que posee cuatro grandes bancos, hay conglomerados en la mayoría de los segmentos (seguros, corretaje, compañías financieras) y un duopolio de

¹³⁹ El pago de la compra se realiza en efectivo contra entrega o en punto de recaudo.

¹⁴⁰ A la fecha de agosto 2020 (TransfiYa, 2020)

las AFP (donde un grupo financiero controla el 50 % de los activos y el otro 37 %) lo que finalmente obstaculiza la competencia. De hecho, de acuerdo con el indicador de *Boone* calculado por el Banco Mundial, el cual mide el grado de competencia basado en la rentabilidad-eficiencia del mercado bancario, Colombia presenta altos niveles de concentración¹⁴¹ con una cifra de -0,05 en 2015 (Gráfico 10 en Anexo C).

Además, se identifica que no hay una política de pagos consolidada y la regulación es limitada dados los problemas de estructura de mercado. Aunque la regulación de los SPBV ha incorporado mejoras, su visión de los sistemas de pago en el país no es la de un servicio esencial; tampoco hay iniciativas legislativas sobre la política del sistema de pagos, a diferencia de la que existe en varios países de la región¹⁴² y en la Unión Europea¹⁴³. Como un primer paso para aumentar la competencia en este mercado, la URF se encuentra trabajando en un decreto que actualiza la regulación de los SPBV y que se espera sea expedido en el segundo semestre de 2020.

Tarjetas de crédito y débito

Colombia tiene niveles de acceso, uso y aceptación de instrumentos de pago electrónicos menores a los que se esperaría dado su nivel de ingreso per cápita. Esto se evidencia en los niveles de pagos electrónicos per cápita, número de tarjetas por habitante, y número de datáfonos por cada 100 mil habitantes, el cual se encuentra por debajo de la tendencia cuando se compara con pares de la región y países desarrollados. Por ejemplo, la red de datáfonos en Colombia apenas alcanza los 657,7 por 100 mil habitantes, en comparación con Chile (1.138) y Turquía (2.741) (Gráfico 11 en Anexo C). Los consumidores colombianos reportan poder usar sus tarjetas de pago solo en un 15 % de sus transacciones cotidianas (Arango-Arango et al., 2017), si los comercios adoptaran instrumentos de pago alternativos al efectivo, como los datáfonos, se lograría disminuir la demanda de efectivo.

La actividad de adquirencia, el mercado de tarjetas de débito y crédito, es manejado principalmente por dos actores que realizan la mayoría de las actividades de la cadena de pagos¹⁴⁴. Este esquema de mercado, de acuerdo con la literatura, suele ser objeto de

¹⁴¹ Entre más negativo sea el indicador, más competencia hay en el mercado; por lo cual, un incremento en el indicador implica un deterioro de la conducta competitiva entre los intermediarios financieros.

¹⁴² Como Perú (Ley 29440 de 2012), Paraguay (Ley 4595 de 2012), Brasil (Ley 12865 de 2013), México (Ley de Sistemas de Pagos de 2002), y Uruguay (Ley 18573 de 2009)

¹⁴³ Reglamento (UE) 2015/751 del Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea; y Directiva (UE) 2015/2366 (Directiva de servicios de pago 2 - DSP2)

¹⁴⁴ Para los pagos en los comercios de venta presente, estos actores (Redeban y Credibanco) vinculan el comercio, proveen los equipos físicos, procesan la transacción entre la entidad financiera adquirente y emisora, compensan y liquidan la transacción, y aseguran el abono a la cuenta del comerciante.

demandas por parte de los comerciantes y también ha sido objeto de intervenciones de agencias regulatorias en el mundo (Arango et al., 2020).

3.4. Gobernanza institucional limitada para la implementación de estrategias de inclusión y educación económica y financiera

La arquitectura institucional con que cuenta el país en este momento, si bien es un referente internacional en términos de compromiso país y entorno regulatorio, presenta debilidades frente a la planeación y ejecución coordinada de acciones que impiden tener un mayor impacto sobre las políticas de inclusión y educación económica y financiera. Así mismo, existen barreras que impiden realizar seguimiento y monitoreo a las estrategias de política pública.

3.4.1. Barreras en el diseño institucional que dificultan la gobernanza

Aunque Colombia cuenta con una institucionalidad diseñada para la toma de decisiones en materia de inclusión financiera y de educación económica y financiera¹⁴⁵, su dinámica actual no permite tener la suficiente coordinación sobre los instrumentos que se diseñan para avanzar en estas políticas. Además de contar con dos comisiones intersectoriales que comparten miembros, pero no se comunican entre sí, existen aspectos por mejorar en cada una de ellas. Así lo señala la Propuesta de Simplificación de Instancias Identificadas (Andes, 2020), en donde evalúan la eficiencia misional y administrativa de las dos comisiones y muestran que existe evidencia de algunos problemas de funcionamiento y presentan únicamente resultados aceptables en eficiencia.

Por una parte, la CIIF no sesiona periódicamente, no genera lineamientos que permitan avanzar en la estrategia ni se constituye como un referente para la definición de lineamientos o de aprobación de iniciativas¹⁴⁶. Por su parte, la CIEEF, aunque realiza seguimiento a las acciones de los integrantes y se reúne con cierta periodicidad¹⁴⁷, la mayoría de sus sesiones son informativas y no cuenta con los recursos ni las herramientas técnicas para hacer un seguimiento riguroso a las estrategias que se generan desde las entidades de manera individual. Una instancia adicional de aprobación de iniciativas relacionadas con inclusión financiera lo constituye la Comisión Intersectorial de Banca de las Oportunidades que, aunque aprueba proyectos y toma decisiones en materia de inclusión financiera, no tiene

¹⁴⁵ Comisión Intersectorial de Educación Económica y Financiera y Comisión Intersectorial de Inclusión Financiera.

¹⁴⁶ Para 2019, la comisión sesionó una sola vez, de manera virtual.

¹⁴⁷ La secretaría técnica de la CIEEF reportó cuatro sesiones para 2019, las cuales tuvieron una finalidad informativa en relación con las acciones adelantadas por las entidades miembro de la comisión.

como función dar lineamientos que actualicen o fortalezcan las estrategias de educación económica y financiera e inclusión financiera¹⁴⁸.

3.4.2. Otras barreras para la inclusión financiera

Gravamen a los movimientos financieros

El impuesto gravamen a los movimientos financieros (GMF), conocido como 4x1000, genera distorsiones en el mercado¹⁴⁹. Este impuesto incrementa los costos en las transacciones financieras y reduce así el volumen transado, la liquidez, y algunas medidas de eficiencia del mercado (Meyer, Stephan, Wagener, & Weinhardt, 2014). De hecho, el Banco de la República (2016) encontró que el GMF tiene un impacto en los márgenes de intermediación de los bancos, pues es un costo que termina transfiriéndose a las tasas de interés de los préstamos (incrementándolas) o a los depósitos (disminuyéndolas). De esta manera, el GMF incrementa el margen de intermediación en 70 puntos básicos en promedio para todo el sistema bancario. Este estudio también encontró que, si se eliminara este impuesto, se reduciría el margen de intermediación en 60 puntos básicos.

El GMF no es un impuesto progresivo. Este impuesto grava de la misma manera a personas que realizan una transacción por idéntico valor, sin que necesariamente cada una de ellas tenga el mismo margen o capacidad de contribución. De esta manera genera exclusión del sistema financiero para personas de bajos ingresos y microempresas, puesto que realizar sus transacciones en efectivo es más barato. Si bien es cierto que este impuesto es útil para recaudar ingresos estatales en época de emergencia económica, como la actual que fue decretada el 6 de mayo a través del Decreto 637 de 2020, lo eficiente para el sistema financiero y en particular para la inclusión financiera sería eliminarlo gradualmente una vez haya pasado la crisis.

Disponibilidad de información en relación con inclusión y educación económica y financiera

Otra barrera para la inclusión financiera se relaciona con la disponibilidad de información para la toma de decisiones y la planificación de estrategias de inclusión financiera. Actualmente en Colombia se realizan diferentes ejercicios para la recolección de información sobre inclusión y educación financiera que presentan dificultades desde el punto

¹⁴⁸ No obstante, el comité sesionó mensualmente durante 2019 y en 10 de las 12 sesiones se tomaron decisiones sobre proyectos de inclusión financiera.

¹⁴⁹ La motivación inicial para crear este impuesto no correspondió a fallas de mercado, sino que se creó con el objetivo de recaudar fondos para solventar la emergencia económica de la crisis financiera de 1998, su carácter era temporal y gravaba solamente el 1x1000, dos años después su carácter se convirtió en permanente y su tasa de gravamen incrementó al 4x1000.

de vista de representatividad y periodicidad¹⁵⁰. Por ejemplo, la encuesta de Demanda de Inclusión Financiera, realizada por el programa de Banca de Oportunidades y la Superintendencia Financiera de Colombia en 2014 y 2017, a pesar de ser una herramienta clave para identificar barreras y brechas existentes en acceso y uso de servicios financieros, no tiene representatividad a nivel regional ni para las principales ciudades ni a nivel municipal, y solo se realiza cada tres años.

Hay que destacar que algunas operaciones estadísticas y reportes administrativos han aportado resultados útiles para evidenciar el nivel de las capacidades financieras¹⁵¹. De esta manera, el país cuenta con indicadores de acceso, uso y de calidad de los productos y servicios financieros, pero no con indicadores del impacto que tienen los anteriores sobre el bienestar financiero¹⁵². Un estudio realizado por (CAF, Determinantes del bienestar financiero. Evidencia para América Latina, 2020) presenta la primera medición de bienestar financiero para América Latina. Esta medición puede convertirse en el punto de partida para el país en la construcción de un indicador propio que permita hacerle seguimiento al bienestar financiero.

4. DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA

4.1. Objetivo general

Integrar los servicios financieros a las actividades cotidianas de los ciudadanos y las mipymes para contribuir al crecimiento e inclusión financiera del país.

¹⁵⁰ 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, de ruralidad y regional. El estudio de demanda de inclusión financiera cuenta con dos tomas (2015 y 2018).

¹⁵¹ Para los años 2017 y 2018, el DANE incluyó una pregunta en la GEIH que tiene representatividad urbana, nacional y cuya unidad de análisis es el hogar para identificar el acceso (uso) de productos financieros por parte de 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 una encuesta a partir de una submuestra sobre carga financiera y educación de hogares, en la cual se evalúan las capacidades financieras de los colombianos en tres ciudades principales (Bogotá, Cali y Medellín) y con representatividad únicamente urbana.

¹⁵² 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 Colombia, las cooperativas con actividad financiera vigiladas por la Superintendencia de Economía Solidaria y las ONG microcrediticias.

4.2. Objetivos específicos

OE1. Ampliar la oferta de productos y servicios financieros a la medida y mejorar su pertinencia para aumentar la inclusión financiera de personas y empresas.

OE2. Generar mayores competencias, conocimiento y confianza en el sistema financiero y sectores asociados para desincentivar el uso del efectivo y promover el uso de los servicios financieros formales.

OE3. Fortalecer la infraestructura financiera y digital para incrementar el acceso, uso y eficiencia de los servicios financieros formales.

OE4. Proponer una gobernanza institucional para mejorar la articulación en la implementación de las estrategias de educación e inclusión financiera.

4.3. Plan de acción

Para el cumplimiento del objetivo general de la presente política, se establecen cuatro objetivos específicos desarrollados a través de 8 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.

4.3.1. Ampliación de la oferta de productos y servicios financieros a la medida y mejorar su pertinencia para aumentar la inclusión financiera de personas y empresas.

Línea de acción 1. Promoción del acceso de personas y empresas a más y mejores productos y servicios financieros

Con el objetivo de incrementar el acceso de las personas y empresas a más y mejores productos y servicios financieros se realizarán acciones para desincentivar la informalidad del crédito (el gota a gota), en temas como cobertura, marco legal, análisis de los sectores excluidos del sistema financiero, aseguramiento, historial crediticio, productos diseñados a medida y acceso del sector agropecuario y rural.

En primer lugar, en materia de cobertura, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través de Banca de las Oportunidades, diseñará e implementará un programa de 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 Decreto 222 de 2020. Esta acción iniciará en enero de 2021 y finalizará en diciembre de 2022. Así mismo, el Banco de Comercio Exterior S.A ampliará la red de intermediarios no tradicionales a través del fondeo a Fintech dedicadas a dispensar crédito

productivo de manera ágil y masiva a los microempresarios. Lo anterior entendiendo que es un canal eficiente que minimiza costos de operación que finalmente se trasladan a los microempresarios a través de la tasa de financiación. Esta acción inicia en enero 2021 y finaliza en diciembre 2022.

Para lograr un marco legal más amplio que favorezca la innovación y oferta de productos y servicios financieros alternativos, la Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera revisará las barreras normativas existentes para el financiamiento a través de un estudio del *leasing* en Colombia. Posteriormente se incluirá en la agenda regulatoria la modificación a la normatividad que surja del estudio. Esta acción iniciará en enero de 2021 y finalizará en diciembre de 2022. Entre diciembre de 2020 y diciembre de 2021, el Financiamiento del Sector Agropecuario presentará a la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario una propuesta técnica y normativa mediante la cual el Fondo Agropecuario de Garantías pueda garantizar operaciones de leasing, para profundizar la financiación de activos productivos y tecnología en el sector agropecuario.

Otro mecanismo de financiamiento alternativo que se promoverá será el *factoring*, por lo cual la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales establecerá y pondrá en marcha el sistema de registro de factura electrónica para impulsar el *factoring* electrónico y la negociación de facturas. Esta acción iniciará en el segundo trimestre del año 2021 y terminará en el cuarto trimestre de 2021.

Con el objetivo de habilitar el acceso a financiamiento para sectores tradicionalmente excluidos, el Departamento Nacional de Planeación realizará un diagnóstico de sectores que se encuentran excluidos del sistema por considerarse de alto riesgo para determinar si hay cambios normativos que permitan su inclusión. En particular, este diagnóstico debe estudiar cuáles cambios normativos ayudarían a fortalecer los sistemas de gestión de las entidades supervisoras de estos sectores, y a nivelar los estándares basados en riesgos con los de la Superintendencia Financiera de Colombia, y con ello mejorar la confianza por parte del sistema financiero en estos sectores. Esta acción iniciará en julio de 2022 y finalizará en julio de 2023.

Para facilitar el acceso a productos y servicios de aseguramiento, los cuáles permiten proteger a la población y a los empresarios especialmente vulnerables, la Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera elaborará un estudio sobre el desarrollo del seguro paramétrico en Colombia, que identifique las mejores prácticas en sectores distintos al agropecuario, para su profundización en el mercado y la formulación de recomendaciones de ajustes normativos. Esta acción iniciará en julio de 2021 y finalizará en julio de 2022. Por su parte, la Superintendencia Financiera de Colombia mejorará la información sobre seguros empresariales y sus características, a través de la modificación del

instrumento de recolección de información que es diligenciado por las compañías de seguro y que sirve como insumo del Reporte de Inclusión Financiera. Esta acción iniciará en enero de 2021 y finalizará en diciembre de 2021.

Para lograr que las personas y empresas puedan contar con un historial crediticio que facilite la gestión de riesgo cuando se busca un crédito formal, el Departamento Nacional de Planeación propondrá recomendaciones que permitan mejorar los modelos de calificación crediticia (*scoring*) para población vulnerable, jóvenes y mipymes utilizando información alternativa. El análisis tendrá en cuenta la inclusión de: (i) registros administrativos del sector público e información de sistemas de información que contenga datos de beneficiarios de subsidios del sector público; (ii) registros de naturaleza pública generados por el sector privado tales como la información transaccional de los servicios postales de pago y centrales de información empresarial como el Registro Único Empresarial y Social (RUES) y (iii) datos de economía comportamental y pruebas psicométricas. Esta acción iniciará en julio de 2021 y terminará en julio de 2022.

Con el propósito de aumentar la inclusión financiera de los jóvenes en los créditos educativos, el Ictex generará un modelo de calificación crediticia (*scoring*) que incorporará las recomendaciones del Departamento Nacional de Planeación referidas a la acción anterior. Esta acción iniciará en agosto de 2022 y finalizará en 2024.

Con el objetivo de facilitar en uso de productos y servicios financieros diseñados a medida, la Superintendencia de la Economía Solidaria regulará el uso de la tecnología para la prestación de los servicios financieros propios de las organizaciones solidarias, con el fin de ampliar su oferta y mejorar su pertinencia. Lo anterior, en perspectiva de facilitar la inclusión financiera en el sector de la economía solidaria. Esta acción iniciará en octubre de 2020 y finalizará en diciembre de 2022. Por otro lado, Banco de Comercio Exterior S.A otorgará microcrédito a través de entidades microfinancieras, buscando mecanismos innovadores que aumenten la cobertura del microcrédito en el país, incluyendo, pero sin limitarse a, garantías por parte de entidades multilaterales y bilaterales de desarrollo. Esta acción iniciará en octubre de 2020 y finalizará en diciembre de 2022. Con el objetivo de habilitar el acceso a financiamiento para sectores tradicionalmente excluidos, el Banco de Comercio Exterior S.A diseñará un programa para apoyar mipymes exportadoras a través de un acompañamiento integral que incluya facilidades para acceder a financiamiento complementando las políticas que establezca el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Esta acción inicia en enero 2021 y finaliza en diciembre 2022.

En línea con lo anterior, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo junto con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Departamento de Prosperidad Social diseñarán e implementarán instrumentos para la profundización de la inclusión y educación

financiera, especialmente el fomento de las microfinanzas para emprendimientos y micronegocios en contextos urbanos y rurales, a través de alianzas con entidades sin ánimo de lucro especializadas en el acceso de servicios microfinancieros, entre otros mecanismos, incluyendo un enfoque especial para las poblaciones vulnerables y de especial protección constitucional. Esta acción inicia en enero 2021 y finaliza en diciembre 2025.

Para mejorar el acceso a financiamiento por parte del sector rural, el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario identificará las principales barreras institucionales, operativas, comerciales y financieras para el uso del redescuento por parte de los intermediarios de microcrédito, a través de un estudio. Esta acción iniciará en enero de 2021 y finalizará en julio de 2022. Asimismo, el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario y la Banca de las Oportunidades crearán un observatorio de inclusión financiera rural, con el fin de estudiar el comportamiento de la inclusión financiera en el sector agropecuario y en los territorios rurales para que sirva de insumo en el diseño de productos y servicios a la medida, así como en el diseño de políticas públicas de inclusión financiera rural. Esta acción iniciará en enero de 2021 y finalizará en diciembre de 2022.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en conjunto con el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario definirá los tipos de productor del sector agropecuario y rural a partir de sus ingresos, con el fin de incentivar a los intermediarios financieros a originar crédito dirigido al pequeño productor, mediano productor emergente y en la agricultura campesina, familiar y comunitaria. Esta acción iniciará en diciembre de 2020 y finalizará en diciembre de 2021.

El Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario habilitará nuevos actores para la administración y custodia de pagarés desmaterializados, asimismo identificará las oportunidades de financiamiento mediante productos financieros digitales, así como la identificación de los requisitos técnicos, normativos e incentivos para la inclusión financiera digital en los territorios rurales, a través de un estudio. Estas acciones iniciarán en enero de 2021 y finalizará en diciembre de 2022. Así mismo, entre diciembre de 2020 y diciembre de 2021, Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario presentará a la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario una propuesta de actualización de las condiciones del Fondo Agropecuario de Garantías, para fomentar el uso de las garantías de este Fondo, por parte de los intermediarios financieros privados, y promover una oferta de servicios financieros más amplia, ajustada a las necesidades de los productores agropecuarios, que se optimice continuamente por las dinámicas que genera la competencia entre intermediarios.

Por su parte, la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario formulará planes indicativos de crédito y de microfinanzas anuales, los cuales incluirán indicadores específicos sobre nuevos productores con crédito para pequeños productores, mujeres y otros grupos de

interés de la política de financiamiento agropecuario rural. Esta acción iniciará en agosto de 2021 y finalizará en diciembre de 2025.

Finalmente, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Departamento Nacional de Planeación socializarán los resultados del proyecto de inversión "Implementación de Estrategias para la Inclusión Financiera en el Sector Agropecuario-Código BPIN 2018011000234", con la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, con el fin de que este órgano colegiado pueda plantear recomendaciones para la reformulación del proyecto de inversión. Esta acción iniciará en julio de 2021 y finalizará en marzo de 2022.

Línea de acción 2. Pertinencia de los productos y servicios financieros dirigidos a la población vulnerable

Los pagos a beneficiarios de programas sociales de transferencias monetarias a través del sector financiero constituyen un factor indispensable para aproximarse a la inclusión financiera de la población en condición de pobreza y vulnerabilidad. Para lograrlo, es necesario implementar pagos centralizados a las cuentas de depósito de los beneficiarios, así como promover la libre elección de la entidad financiera por medio de la cual los beneficiarios reciben la transferencia monetaria. En este sentido, en 2022 el Ministerio de Hacienda y Crédito Público realizará las adecuaciones tecnológicas para la digitalización plena de los flujos y la modernización del SIIF con el fin de realizar los pagos de transferencias monetarias masivas del Gobierno Nacional, con el fin de dinamizar la interoperabilidad del sistema de pagos y reducir los costos de la dispersión de transferencias monetarias. Por su parte, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, con apoyo del Departamento Nacional de Planeación, realizará, desde abril de 2021 hasta junio de 2022, un piloto de pagos de transferencias monetarias a una cuenta actual registrada del programa y validada o a un producto de depósito seleccionado por el beneficiario, con el fin de evaluar el proceso operativo y de realizar los ajustes necesarios para escalar su implementación. De esta forma, se busca mejorar el bienestar de los hogares a través de un mayor empoderamiento financiero. En la misma línea, el Departamento Nacional de Planeación realizará una nota de política acerca del impacto del método de pago de los programas de transferencias monetarias sobre el bienestar financiero, con el fin de socializar la evidencia encontrada a las entidades que hacen parte de la política de educación e inclusión financiera. La construcción de esta nota de política iniciará en enero de 2021 y finalizará en julio de 2022.

Por otra parte, con el fin de estudiar a profundidad las causas del bajo acceso al crédito por parte de las mujeres colombianas y así plantear posibles ejes de acción, en 2021 el programa Banca de las Oportunidades del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, realizará un estudio sobre los determinantes de las brechas de género en el acceso al crédito.

Este estudio proporcionará evidencia y lecciones para la formulación de política pública de inclusión financiera para las mujeres. De igual forma, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario y la Secretaría Técnica de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario realizarán un análisis del crédito agropecuario y rural otorgado a las mujeres rurales, que permita realizar recomendaciones de mejora de los mecanismos actuales, así como definir estrategias comerciales para aumentar su acceso. Esta acción iniciará en enero de 2021 y finalizará en diciembre 2022.

Por otra parte, dadas las particularidades de los servicios postales en el país, la Banca de las Oportunidades, con apoyo técnico de la Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera y el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, realizarán un estudio que determine bajo qué condiciones los servicios postales de pago contribuyen a la innovación, eficiencia y competencia en los sistemas de pago de bajo valor de Colombia. De igual forma, este estudio deberá emitir recomendaciones técnicas, normativas o regulatorias para Colombia, así como el plan de trabajo para que éstas sean implementadas en el país por las entidades involucradas. Esta acción iniciará en enero de 2021 y finalizará en junio del mismo año. Además, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones implementará modelos e instrumentos de inspección, vigilancia y control basados en riesgo para la prestación de servicios postales de pago. Lo anterior, deberá estar articulado con las buenas prácticas técnicas, normativas y/o regulatorias para Colombia de los servicios financieros y los modelos e instrumentos deberán considerar como mínimo riesgos operativos, de solvencia, de liquidez, tecnológicos, reputacionales y de lavado de activos y financiación del terrorismo. Esta acción iniciará en enero de 2022 y finalizará en diciembre de 2022.

Finalmente, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en concordancia con las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022, expedirá un decreto reglamentario que vinculen a las entidades microfinancieras con la política de vivienda. Lo anterior implica promover el desarrollo del marco regulatorio para que las microfinanzas se vinculen a la estrategia de mejoramiento de vivienda. Esta acción iniciará en el primer semestre de 2021 y finalizará en septiembre de 2022.

4.3.2. Generación de mayores competencias, conocimientos y capacidades económicas y financieras, y confianza en el sistema financiero

A continuación, se proponen tres líneas de acción para el fortalecimiento de los conocimientos económicos y financieros de los ciudadanos y el mejoramiento de sus capacidades financieras. Se hace énfasis en el seguimiento y evaluación de las iniciativas de

EEF, el fomento de un mayor énfasis digital en su implementación y la disponibilidad de herramientas pertinentes en términos de accesibilidad (visual y auditivo).

Línea de acción 3. Calidad y pertinencia del programa de educación económica y financiera formal

Esta línea de acción busca consolidar una apuesta integral de educación económica y financiera que vincule a todos los actores de la comunidad educativa. Para ello, con el objetivo de brindar orientaciones actualizadas y pertinentes que contribuyan a que estudiantes de básica y media, y docentes afiancen las competencias económicas y financieras en el aula, el Ministerio de Educación Nacional publicará y socializará la nueva versión del “Documento No. 26: Orientaciones Pedagógicas para la Educación Económica y Financiera” que permita incluir e implementar los resultados del pilotaje de gestión de riesgos realizado por el Ministerio de Educación en convenio con Fasecolda, dada la importancia de que los estudiantes desarrollen competencias para la comprensión de los riesgos y las oportunidades, con el objetivo de tomar a futuro decisiones y acciones para mejorar su bienestar económico y financiero. Esta actividad iniciará en enero de 2021 y finalizará el diciembre de 2022.

Con el propósito de desarrollar y fortalecer las habilidades en los estudiantes de educación media que les permita realizar elecciones informadas de manera que impacte positivamente en su futuro bienestar económico y financiero, el Ministerio de Educación Nacional, en 2021 y 2023, incluirá como eje de trabajo la educación económica y financiera en la estrategia de orientación socio-ocupacional para adolescentes de educación media. Esto incluye enriquecer las guías y material físico y digital de la estrategia de orientación socio ocupacional. Adicionalmente, el Ministerio de Educación Nacional con el apoyo del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo incluirán en el ecosistema de innovación para la educación media, en el eje de emprendimiento, la educación económica y financiera, que deberá considerar elementos como la gestión del riesgo, economía solidaria, experiencias empresariales, aproximación a ecosistemas de emprendimiento con la intención de desarrollar y fortalecer en los estudiantes de media; y habilidades que les permita analizar los riesgos y las oportunidades económicas y financieras en el marco del emprendimiento. Esta actividad iniciará en enero de 2021 y finalizará en diciembre de 2023.

De la misma manera, con el objetivo de que los estudiantes de la educación media desarrollen capacidades económicas y financieras para la planificación, organización e implementación de iniciativas que contribuyan al bienestar socioeconómico de la comunidad, el Ministerio de Educación Nacional diseñará e implementará una estrategia que promueva el desarrollo económico comunitario, el manejo transparente del dinero y la cultura del ahorro

e incluya componentes relacionados con la gestión del riesgo. Esta actividad iniciará en enero de 2021 y finalizará en diciembre de 2022. Finalmente, en el marco de la estrategia de doble titulación, el Servicio Nacional de Aprendizaje, con el apoyo del Ministerio de Educación Nacional incluirá un componente de educación económica y financiera para fortalecer las competencias EEF de los bachilleres técnicos titulados bajo esta modalidad. Esta actividad iniciará en octubre 2020 y finalizará en diciembre de 2021.

La vinculación de la EEF en el ciclo de alfabetización de la educación es una oportunidad para fortalecer las capacidades para la toma de decisiones económicas y financieras en el marco de potenciales iniciativas empresariales de los adultos vinculados al sistema educativo. Para ello, durante 2021 y 2022, el Ministerio de Educación Nacional con el apoyo del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo diseñarán un módulo físico y digital de educación económica y financiera, formación de emprendimiento y creación de empresas, en el ciclo de alfabetización de la educación formal para adultos.

En el marco de la estrategia integral de EEF en la comunidad educativa, la vinculación de las familias es clave para la apropiación de la EEF, por tal razón el Ministerio de Educación Nacional diseñará e implementará procesos de educación económica y financiera orientado a familias, en el marco del proceso de fortalecimiento de la Alianza Familia – Escuela y en articulación con el portal Colombia Aprende con el objetivo de brindar a los padres, madres y acudientes de los estudiantes de básica y media, herramientas para fortalecer sus competencias económicas y financiera de manera que contribuya al bienestar de los hogares. Esta actividad iniciará en enero de 2021 y finalizará en diciembre de 2022.

Con el propósito de fortalecer adicionalmente las competencias económicas y financiera de docentes, rectores y secretarios de educación, el Ministerio de Educación Nacional con el apoyo de los otros actores de la CIEEF (Ministerio de Hacienda y Crédito Público; Superintendencia Financiera de Colombia; Departamento Nacional de Planeación; Fondo de Garantías de Instituciones Financieras; Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas; Unidad de Regulación Financiera) realizará el diseño de un Objeto Virtual de Aprendizaje (OVA)¹⁵³ sobre EEF dirigido a secretarios de educación y directivos docentes, para incluirlo en la escuela de secretarios en la línea de capacidades estratégicas del Portal Educativo Colombia Aprende; además, un OVA de EEF dirigido a docentes que se puede

¹⁵³ De acuerdo con el Ministerio de Educación Nacional (2012):

Un objeto virtual de aprendizaje se define como todo material estructurado de una forma significativa, asociado a un propósito educativo (en este caso para la Educación Superior) y que corresponda a un recurso de carácter digital que pueda ser distribuido y consultado a través de la Internet. El objeto de aprendizaje debe contar además con una ficha de registro o metadato consistente en un listado de atributos que además de describir el uso posible del objeto, permiten la catalogación y el intercambio del mismo.

alojar en el sitio de Ser maestro del mismo portal. Estos OVA se desarrollarán en articulación con las herramientas definidas en la estrategia digital de educación económica y financiera. Esta actividad iniciará en enero 2021 y finalizará en diciembre de 2022.

Así mismo, para facilitar la apropiación a nivel territorial de las apuestas en educación económica y financiera realizados por el Ministerio de Educación Nacional, esta entidad 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. Esta actividad iniciará en enero de 2021 y finalizará en diciembre de 2021.

Para contribuir al seguimiento y evaluación de los aprendizajes de educación económica y financiera en la comunidad educativa, en 2023, el Departamento Nacional de Planeación realizará una evaluación sobre las acciones formuladas en el componente de educación formal de la Política de Inclusión y Educación Económica y Financiera, para conocer la efectividad de las estrategias de EEF en la comunidad educativa, considerando adicionalmente los indicadores disponibles desarrollados por la OCDE para evaluar la alfabetización financiera. Por su parte, el Ministerio de Educación Nacional diseñará e implementará una estrategia relacionada con educación económica y financiera dentro del trabajo de seguimiento al aprendizaje en pruebas Supérate, con el objetivo de reconocer los avances en el fortalecimiento de los conocimientos económicos y financieros de los niños, niñas y adolescentes participantes en el programa. Esta actividad iniciará en 2021 y finalizará en diciembre de 2023.

El Servicio Nacional de Aprendizaje brindará formación profesional integral relacionada con la educación económica y financiera, con el fin de fortalecer los conocimientos y desarrollar habilidades, de acuerdo con las necesidades y a las exigencias del sector productivo y social. El objetivo de esto será impactar positivamente el manejo de finanzas personales y mejorar la calidad de vida cerrando brechas de capital humano en estas áreas. Esta actividad iniciará en enero de 2022 y finalizará en diciembre de 2025.

Con respecto a los beneficiarios de crédito educativo, se fortalecerán conocimientos económicos y financieros que permitan desarrollar habilidades para la toma de decisiones sobre la financiación del acceso a educación superior. Para ello, el Icetex, entre 2021 y 2025, estructurará una estrategia de educación financiera orientada a los jóvenes, sus familias, beneficiarios actuales y futuros sobre los servicios de la entidad. Además, creará un observatorio de la financiación de la educación superior, el cual permitirá monitorear a los beneficiarios para evaluar el impacto de la financiación sobre el acceso, la permanencia, la graduación y el enganche laboral. Esta acción iniciará en enero de 2021 y finalizará en diciembre de 2024. Así mismo, y con el fin de que todo el personal de Icetex cuente con el

conocimiento y habilidades que les permitan brindar una mejor asesoría a los ciudadanos respecto a las diversas opciones de financiación de la educación superior, entre 2021 y 2025 el Icetex diseñará e implementará la estrategia Formador de Formadores para los funcionarios y personal de atención al usuario a lo largo del territorio nacional.

Por último, a partir de 2021, el Servicio Nacional de Aprendizaje incluirá en los programas de apoyo a los empresarios y emprendedores, entrenamientos en educación financiera, a través de los Centros de Desarrollo Empresarial (CDE). Lo anterior con el fin de generar transferencia de conocimiento sobre educación financiera a emprendedores y empresarios en el marco de la ruta del emprendimiento en los 117 CDE a nivel nacional.

Línea de acción 4. Calidad y pertinencia de los programas de educación económica y financiera no formal

Con el propósito de definir unos referentes y requerimientos mínimos de calidad y pertinencia de los programas de educación financiera no formal, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través del programa Banca de las Oportunidades, con el apoyo de la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, definirá y socializará los contenidos mínimos que deben ofrecer los programas de educación financiera no formal dirigido a población vulnerable, población rural, mujeres y microempresarios. Esta actividad iniciará en enero de 2021 y culminará en diciembre de 2022. En segundo lugar, desde 2021 y hasta 2025, la Superintendencia Financiera de Colombia implementará un sello de calidad para las entidades vigiladas por la entidad, conducente a la certificación de sus programas. De la misma manera, la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias implementará un sello de calidad a los programas de educación económica no formal de las entidades del sector solidario con el fin de que las entidades participantes certifiquen sus programas y ofrezcan contenido pertinente y de calidad. La entidad realizará los primeros avances y socializaciones con las entidades durante 2021 e iniciará el otorgamiento de dicho sello en 2022.

En la misma línea, con el objetivo de identificar nuevas iniciativas, programas y actores de educación económica y financiera, y reconocer su evolución en el tiempo, el Banco de la República con el apoyo de la Superintendencia Financiera y de la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias realizará un mapeo de las iniciativas en educación económica y financiera no formal. Este mapeo se realizará en 2020 y de manera periódica cada dos años, y permitirá llevar un registro en el tiempo, facilitando el seguimiento y la generación de indicadores agregados de caracterización de estos programas. Con base en los resultados de este mapeo, en 2021, el Departamento Nacional de Planeación, a través de la implementación de la metodología ArCo, identificará sinergias entre la oferta institucional pública de educación económica y financiera no formal, con el fin de contribuir

a la eficiencia de los recursos destinados a estas actividades. Por otra parte, con el objetivo de contar con una apuesta tecnológica efectiva que permita llegar masivamente a ciudadanos de manera sencilla con contenidos y herramientas de educación económica y financiera, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través de Banca de las Oportunidades, y en conjunto con el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, la URF y el Ministerio de Educación Nacional rediseñaran la estructura organizacional y la operación de la Plataforma Pesos Pensados en el marco de la Comisión Intersectorial para la Educación Económica y Financiera. En este rediseño se tendrán en cuenta cuatro componentes. En el primer componente se trabajará en el diseño de contenidos pertinentes, de calidad y diferenciados por grupo poblacional (población en edad escolar, población en etapa activa, retiro y protección a la vejez, población vulnerable y microempresarios, mujeres, jóvenes, población rural y personas con discapacidad). En segundo lugar, se trabajará en el fortalecimiento de la herramienta web y la articulación con otros portales como Colombia Aprende. En tercer lugar, se buscará asistencia técnica para una implementación efectiva y se divulgará la información contenida en la plataforma por parte de todas las entidades vinculadas a la Comisión Intersectorial para la Educación Económica y Financiera. Por último, se llevará a cabo un seguimiento y evaluación de la plataforma, implementando mecanismos de evaluación de resultados y analítica web. Esta actividad iniciará en enero de 2021 y finalizará en diciembre de 2025.

Adicionalmente, la política busca que mediante estrategias de educación financiera se logre una mayor inclusión de la población más vulnerable. En primer lugar, se plantea una estrategia dirigida a los beneficiarios de los programas sociales de transferencias monetarias del Gobierno nacional. En 2021, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través del programa Banca de las Oportunidades, en coordinación con el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, diseñará e implementará un programa de educación financiera a los enlaces regionales del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. Lo anterior con el fin de replicar la información con los enlaces municipales de la entidad para que brinden información sobre la usabilidad de los productos financieros a los beneficiarios de los programas de transferencias monetarias. En segundo lugar, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural elaborará un documento de política para definir una estrategia de educación financiera rural para fomentar el uso de productos financieros y mejorar la gestión integral de riesgos agropecuarios, la cual debe tener un enfoque diferencial y poblacional. Esta acción inicia en enero de 2021 y finaliza en julio de 2021.

En materia de educación económica y financiera empresarial se busca que los microempresarios y emprendedores adquieran herramientas importantes que les permitan tomar buenas decisiones para hacer crecer sus negocios. Para ello, el Ministerio de

Comercio, Industria y Turismo incluirá módulos relacionados con educación económica y financiera, y módulos de sensibilización sobre la aceptación de pagos electrónicos por parte de las Mipymes, en la oferta existente de apoyo a los empresarios (VUE, Centros de Desarrollo Empresarial, Micitio). Estos módulos incluirán temas de gestión de riesgos, administración de presupuesto, costeo, planeación, mecanismos de financiación alternativos (como *factoring*, *crowdfunding*), mercado de capitales y previsiones dependiendo del estado de desarrollo de la empresa. Esta actividad iniciará en enero de 2021 y finalizará en diciembre de 2022. asimismo, este ministerio, a través de iNNpulsa Colombia, en 2022 adelantará un programa de adopción de medios de pago digitales presenciales y no presenciales por parte de las Mipyme.

En línea con lo anterior, en 2022 el Banco de Comercio Exterior S.A desarrollará un programa de educación financiera empresarial que promuevan la formalización y la inclusión financiera en temas básicos financieros como costeo, flujo de caja, necesidades de financiación, fuentes de financiación, entre otros; a través del portafolio de servicios no financieros de Bancóldex. Esto con el objetivo de fortalecer las capacidades técnicas de los microempresarios que les permitan llevar de mejor manera sus negocios. Finalmente, el Departamento Nacional de Planeación coordinará el desarrollo de un proyecto para ayudar a mejorar la educación financiera de las mipymes a través de un piloto que utilice la metodología de diarios financieros. Esto tiene el objetivo final de entender mejor el comportamiento de las mipymes para poder tomar mejores decisiones de política sobre este grupo poblacional. Esta acción inicia en enero de 2021 y finaliza en diciembre de 2022.

Línea de acción 5. Mayor claridad y confianza sobre los productos y servicios financieros

A continuación, se proponen acciones para promover una comunicación más clara entre las entidades del sector financiero y solidario y los consumidores de sus productos y servicios, lo cual también contribuirá a mejorar su confianza. Las acciones se relacionan principalmente con el rol que tienen los supervisores, pues ellos pueden contribuir a mejorar la percepción de confianza y protección de los usuarios, fomentando la provisión de información relevante para la toma de decisiones financieras y previniendo el daño al consumidor financiero.

Para mejorar y facilitar la comunicación entre los supervisores y las personas y empresas logrando que esta sea más clara, la Superintendencia Financiera de Colombia mejorará la experiencia del usuario en el simulador de tarifas de la SFC a través de ajustes en la interfaz, de manera que sean entendible y fácil de utilizar. Esta actividad iniciará en enero de 2022 y finalizará en diciembre de 2025. Por su parte, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través de Banca de las Oportunidades y la Superintendencia de Industria

y Comercio, incluirán la oferta de productos Fintech y charlas de protección al consumidor dirigidas por la Superintendencia de Industria y Comercio en las ruedas financieras que organiza Banca de las Oportunidades. Esta actividad iniciará en junio de 2021 y finalizará en diciembre de 2022.

Para mantener la protección al consumidor en un entorno innovador, la Superintendencia Financiera de Colombia elevará a estándares internacionales los programas de supervisión del riesgo de conductas de sistema financiero para mejorar la protección al consumidor financiero, esto se realizará a través del establecimiento de lineamientos que permitan el cumplimiento y asistencia en el desarrollo de las responsabilidades establecidas en el Decreto 2555 de 2010, la Ley 1328 de 2009 y demás normativa aplicable en esta materia. Esta actividad iniciará en enero de 2021 y finalizará en diciembre de 2022.

Para mejorar la confianza que tienen personas y empresas sobre las cooperativas de ahorro y crédito, cooperativas multiactivas e integrales, asociaciones mutuales y fondos de empleados se realizarán las siguientes acciones por parte de la Superintendencia de Economía Solidaria: (i) crear reportes de información sobre costos de productos de captación y colocación, para los consumidores financieros de las entidades de la economía solidaria que prestan servicios financieros. Estos reportes de información se realizarán con una periodicidad trimestral (marzo, junio, septiembre y diciembre) y permitirán medir avances y retos de la actividad financiera del sector solidario y en consecuencia, una mejor toma de decisiones de política (esta acción inicia en enero de 2021 y finaliza en junio de 2024); (ii) ajustar la circular jurídica y actualizar la guía de buen gobierno cooperativo para mejorar las políticas, guías e instrucciones sobre la implementación de códigos de buen gobierno cooperativo, de acuerdo con los criterios establecidos en el Decreto 962 de 2018 (incorporado en el Título 11 a la Parte 11 del Libro 2 del Decreto 1068 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público), esta actividad iniciará en junio de 2021 y finalizará en junio de 2022; (iii) implementar la supervisión basada en riesgos con el objetivo de mejorar la gestión de riesgos de las entidades de la economía solidaria que prestan servicios financieros y sus capacidades y la prestación de servicios a la población. Esta acción inicia en octubre de 2021 y finaliza en diciembre de 2025.

Adicionalmente, y en línea con el objetivo de mejorar la confianza de estos usuarios, la Superintendencia de Industria y Comercio, con apoyo de la Superintendencia de Economía Solidaria crearán reportes de información respecto de las causas de sanción impuestas por la Delegatura de Protección al Consumidor de la Superintendencia de Industria y Comercio y las sentencias proferidas por la Delegatura de Asuntos Jurisdiccionales de esta, en materia de protección al consumidor, relacionados con servicios financieros del sector solidario. Estos

reportes se realizarán de manera semestral (primer semestre de octubre a marzo y segundo semestre de abril a septiembre) y se publicarán por parte de la Superintendencia de Industria y Comercio en mayo y noviembre de cada año. La Superintendencia de Industria y Comercio remitirá la información de presuntas causas y subcausas a la Superintendencia de Economía Solidaria como insumo para la elaboración de reportes internos. Estos reportes permitirán medir avances y retos de la actividad financiera del sector solidario, y, en consecuencia, una mejor toma de decisiones de política. Esta acción inicia en octubre 2020 y finaliza en diciembre 2024.

4.3.3. Fortalecimiento de la infraestructura financiera y digital para incrementar el acceso y uso de servicios financieros formales

Línea de acción 6. Disponibilidad del servicio de autenticación digital para servicios con el Estado, mayor interoperabilidad y competencia en el mercado de información de los consumidores financieros y del sistema de pagos de bajo valor

Con el objetivo de contar con una infraestructura financiera y digital más fuerte que permita incrementar el acceso y uso de los servicios financieros formales se llevarán acciones desde varios frentes. Por el lado de la autenticación digital, el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones vinculará la autenticación digital, como servicio ciudadano digital base, en el trámite definido por el Departamento de Prosperidad Social, en el marco de la implementación de los servicios ciudadanos digitales, para mitigar el fraude en la entrega de estos servicios, garantizar la vinculación efectiva de población vulnerable en programas sociales y disminuir la atomización de recursos públicos. El grupo poblacional debe estar relacionado con transferencias monetarias. Esta actividad finalizará en diciembre de 2022.

Por el lado de datos abiertos, y con el fin de mejorar el servicio al cliente financiero y de incentivar la competencia, la Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera identificará diversos aspectos sobre la portabilidad de cuentas, entre ellos, buenas prácticas internacionales, el impacto de su implementación para los actores del mercado y los ajustes normativos requeridos si se decidiera implementar en Colombia. Para ello, realizarán un estudio que iniciará en enero 2021 y finalizará en diciembre 2021. Por otro lado, en cuanto al mercado de información de los consumidores financieros, la Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera identificará los ajustes normativos que se deben realizar para la implementación de la banca abierta (*open banking*) en Colombia, según el marco normativo vigente, a través de la realización de un estudio al respecto que iniciará en enero 2021 y finalizará en diciembre 2022.

Finalmente, por el lado del sistema de pagos de bajo valor, la Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera y el Departamento Nacional de Planeación crearán, en el marco de la Comisión Intersectorial para la Inclusión y la Educación Económica y Financiera propuesta en este documento, un Grupo de Sistemas de Pagos. Este grupo apoyará, entre otras acciones, la implementación del decreto que modifica la regulación relacionada con el Sistema de Pagos de Bajo Valor, formulando acciones concretas para aumentar el impacto de esta normatividad. Esta acción se desarrollará desde agosto 2021 hasta diciembre 2021. Adicionalmente, el Departamento Nacional de Planeación revisará los diferentes mecanismos que podrían ayudar a mejorar la competencia en el Sistema de Pagos de Bajo Valor, a través de un estudio. Esta acción inicia en enero 2021 y finaliza en diciembre 2022.

4.3.4. Propuesta de una gobernanza institucional para mejorar la articulación en la implementación de las estrategias de educación e inclusión financiera

Línea de acción 7. Articulación institucional para una mejor gobernanza

Con el fin de lograr una mejor articulación entre las entidades que participan en la política de inclusión y educación económica y financiera, así como mejorar la coordinación en la toma de decisiones de política y en la implementación y el seguimiento de las acciones propuestas en el presente documento de política pública y en las acciones que se planteen en el marco de la Comisión, se modificará la actual gobernanza de la política. De esta manera, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público expedirá un decreto reglamentario, en el primer semestre de 2021 previo visto bueno del Departamento Administrativo de la Función Pública, en el cual se cree la Comisión Intersectorial para la Inclusión y la Educación Económica y Financiera. Dicha Comisión podrá ser presidida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y conformada por los ministerios y sectores que inciden en la política de inclusión y educación económica y financiera, es decir, el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; el Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y el Departamento Nacional de Planeación. Tendrá como función principal proveer pautas del direccionamiento de la estrategia de inclusión y educación económica y financiera y buscar apoyo de organismos internacionales. Será una comisión de alto nivel que se reúna semestralmente.

Adicionalmente, la comisión podrá contar con un comité técnico de implementación. Se sugiere que este comité esté integrado por los miembros de la comisión y las siguientes entidades: el Programa Banca de las Oportunidades del Ministerio de Hacienda y Crédito

Público, la Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera, la Superintendencia Financiera de Colombia, la Superintendencia de la Economía Solidaria, el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, el Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas, el Banco de la República y el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario. Este comité técnico podrá sesionar cada dos meses y tendrá entre sus funciones resolver los cuellos de botella en la implementación de la estrategia de inclusión y educación económica y financiera. Así mismo, podrá aprobar los planes de implementación de la estrategia, facilitar su coordinación y asegurar la consistencia y calidad. De igual forma, será la instancia encargada de liderar la evaluación y seguimiento de las estrategias implementadas. El comité técnico de implementación tendrá la facultad de crear o eliminar grupos de trabajo técnicos permanentes o transitorios, de acuerdo con los ejes estratégicos en los cuales se planea avanzar. Cada grupo de trabajo técnico tendrá una entidad que lo lidere. Por otra parte, la comisión contará con una secretaría técnica que tendrá como principal función la coordinación entre el comité técnico de implementación y los grupos de trabajo técnicos. Por último, podrá haber un consejo consultivo que formule recomendaciones a la comisión, conformado por entidades del sector privado relacionadas con el sector financiero, de la economía solidaria o que representen a los segmentos de la población interesados en la política de inclusión y educación financiera.

Adicionalmente, y teniendo en cuenta la importancia de articular la política con otros comités intersectoriales existentes en el marco de la inclusión financiera, se propone que la Comisión Intersectorial para la Inclusión y la Educación Económica y Financiera se comunique con otras instancias como el Sistema Nacional de Competitividad e Innovación y la Comisión Intersectorial de Banca de las Oportunidades, quien recibirá los lineamientos de política y podrá continuar con la ejecución de estrategias y acciones de manera autónoma. Por su parte, entre 2021 y 2025, el Ministerio de Agricultura articulará la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario con esta estructura de gobernanza, revisando una vez al año los lineamientos y recomendaciones emanados de la Comisión Intersectorial para la Inclusión Financiera y la Educación Económica y Financiera.

Otra manera en que se logrará mejorar la gobernanza es a través de un análisis sobre la manera de hacer más eficiente y articulada la oferta pública de instrumentos destinados a mejorar la inclusión financiera. Esto se realizará a través de la implementación de la metodología ArCo, en el marco de la Comisión Intersectorial de Inclusión Financiera. El encargado de llevar a cabo esta acción es el Departamento Nacional de Planeación. La acción inicia en junio del 2021 y finaliza en junio 2025.

Por otro lado, para la toma de decisiones articuladas institucionales que permitan facilitar la inclusión financiera, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público junto con el

Departamento Nacional de Planeación revisarán el efecto que tiene el Gravamen a los Movimientos Financieros (4x1000) sobre el uso de productos financieros para personas y mipymes, en particular, sobre el uso de los depósitos de bajo monto. Lo anterior se realizará a través de un documento, el cual dará recomendaciones sobre el monto de exención, los desarrollos legislativos y las implicaciones fiscales al respecto. Esta acción inicia en enero 2021 y finaliza en diciembre 2021.

Línea de acción 8. Medición de la inclusión financiera

Con el fin de lograr una mejor medición de la inclusión financiera en donde se tengan en cuenta los componentes de acceso, uso, calidad y bienestar, se requiere una estandarización de todas estas mediciones. En esta medida, entre 2022 y 2023 el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través de Banca de las Oportunidades, diseñará una medición estandarizada de salud o bienestar financiero a partir de los datos de inclusión financiera que maneja Banca de las Oportunidades. Esta medición será complementaria a las medidas de acceso, uso y calidad y permitirá hacerles seguimiento a estos cuatro componentes de la inclusión financiera. Esta medición será complementaria a las medidas de acceso, uso y calidad y permitirá hacerles seguimiento a estos cuatro componentes de la inclusión financiera.

Asimismo, se requieren mejoras en la recolección de la información de educación e inclusión financiera logrando mayor representatividad de los datos y una mayor periodicidad de la información. En este sentido, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través de la Banca de las Oportunidades, en 2021, realizarán una evaluación técnica de la viabilidad presupuestal y de la relevancia de implementar un módulo de educación e inclusión financiera en las encuestas de hogares que el DANE realiza actualmente. Lo anterior con el fin de contar con información 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. Esta evaluación técnica también permitirá evaluar si el Estudio de Demanda de Inclusión Financiera puede realizarse a través de este medio, garantizando una medición más robusta. Así mismo, se evaluará la posibilidad de realizar la medición de bienestar financiera a partir de este módulo.

Finalmente, otro mecanismo para consolidar la gobernanza es la reglamentación de los órganos colegiados, por esta razón, durante el 2021, el Ministerio de Agricultura gestionará la expedición del decreto reglamentario para definir la organización y funcionamiento de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, conforme el Decreto-Ley 2371 de 2015, el cual tendrá en cuenta las directrices del Consejo Nacional de Política Económica y Social.

4.4. Seguimiento

El seguimiento a la implementación de la presente política se realizará a través del Plan de Acción y Seguimiento (PAS) que se encuentra en el Anexo A. En este se establecen los indicadores de seguimiento, las entidades responsables de cada acción, los periodos de ejecución, los recursos necesarios y las fuentes de financiamiento, y la importancia de cada acción para el cumplimiento del objetivo general de la política.

Esta política tiene un periodo de implementación que cubre desde el año 2020 hasta el 2025. Su seguimiento se hará de manera semestral iniciando su reporte en diciembre de 2020 y el informe de cierre se realizará con corte al 31 de diciembre de 2025. 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.

De manera complementaria, también se hará seguimiento a los indicadores que miden los cambios y resultados que se esperan observar una vez se cumplan los objetivos generales y específicos de la política. En la Tabla 2 se presentan los indicadores.

Tabla 2. Indicadores de resultado

Nombre del indicador	Línea base 2018	Unidad	Meta 2020	Meta 2021	Meta 2022
Porcentaje de beneficiarios del programa Ingreso Solidario que utilizan productos financieros digitales y no hacen el retiro en efectivo del 100% de su dinero	38	%		43	48
Porcentaje de adultos que cuenta con algún tipo de producto financiero en zonas rural y rural disperso	60	%	64	66	68

Fuente: DNP (2020).

4.5. 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.

Lo anterior se hará teniendo en cuenta el Marco de Gasto de Mediano Plazo del respectivo sector. Se estima que el costo total de la política es 13.681 millones de pesos que se ejecutará en un periodo de 5 años. En la Tabla 3 se muestran los costos totales para cada una de las entidades ejecutoras de las acciones presentadas anteriormente.

Tabla 3. Costos indicativos por entidad
(cifras en millones de pesos constantes de 2020)

Entidad	Costos
Ministerio de Educación Nacional	2.999
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	2.780
Departamento Nacional de Planeación	2.732
Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior Mariano Ospina Pérez	3.686
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	882
Servicio Nacional de Aprendizaje	440
Superintendencia de Economía Solidaria	82
Departamento Administrativo Nacional de Estadística	40
Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	40
Total	13.681

Fuente: DNP (2020)

El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, el Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas, el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, iNNPulsa Colombia, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la Superintendencia de Industria y Comercio, la Superintendencia Financiera de Colombia, la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias y la Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera financian sus acciones con presupuesto de funcionamiento con costo cero, razón por la cual no se incluyen en la Tabla 3. Es necesario resaltar que la ejecución de las inversiones asociadas a la implementación de esta política estará sujeta a la disponibilidad de recursos que se apropien en el Presupuesto General de la Nación para cada uno de los sectores responsables.

5. RECOMENDACIONES

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones, 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. Realizar estudios sobre calificación crediticia, el impacto del método de pago de los programas de transferencias monetarias, el sistema de pagos de bajo valor y gravamen a los movimientos financieros, de tal manera que permitan aumentar la información de las personas y de las empresas, especialmente de la población vulnerable, rural y en ubicaciones geográficas apartadas.
 - c. Identificar sinergias entre la oferta institucional y mejorar la articulación entre ellas a través de la implementación de la metodología ArCo del Departamento Nacional de Planeación, a partir del mapeo de iniciativas en educación financiera.
 - d. Articular la nueva gobernanza de la inclusión y educación económica y financiera con el Sistema Nacional de Competitividad e Innovación.
4. Solicitar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público:
 - a. Realizar las adecuaciones tecnológicas para la digitalización plena de los flujos y la modernización del Sistema Integrado de Información Financiera para realizar pagos centralizados de transferencias monetarias masivas del Gobierno nacional, con el fin de dinamizar el sistema de pagos y reducir los costos de la dispersión de las transferencias monetarias.

- b. Expedir el decreto reglamentario, previo visto bueno del Departamento Administrativo de la Función Pública, en el cual se cree la Comisión Intersectorial para la Inclusión y la Educación Económica y Financiera.
5. Solicitar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través de la Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera:
 - a. Promover el desarrollo del *leasing*, los seguros paramétricos, la portabilidad de cuenta y la banca abierta, a través de estudios para remover las barreras normativas existentes para su desarrollo.
 - b. Continuar los esfuerzos de modificación normativa para aumentar la competencia en el sistema de pagos de bajo valor, de manera que se reduzcan los costos y se promueva la innovación y la pertinencia de los servicios para todos los usuarios del sistema.
 6. Solicitar al Ministerio de Hacienda y Crédito y Público, a través de la Superintendencia Financiera de Colombia:
 - a. Mejorar la información que se publica para la ciudadanía desde la experiencia del usuario, así como la información de las encuestas y reportes que realizan, en particular sobre información empresarial e información relacionada con el mercado de seguros.
 - b. Elevar a estándares internacionales los programas de supervisión del riesgo de conductas de sistema financiero para mejorar la protección al consumidor financiero.
 - c. Implementar un sello de calidad para los programas de educación financiera no formal de las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera, con el fin de que las entidades certifiquen sus programas y ofrezcan contenido pertinente y de calidad.
 7. Solicitar al Ministerio de Hacienda y Crédito y Público, a través del programa Banca de las Oportunidades:
 - a. Promover la cobertura de servicios financieros para población vulnerable, rural y geográficamente apartada, a través del fortalecimiento del modelo de corresponsales digitales y ruedas financieras; así como promover estos servicios para cerrar la brecha de género en acceso al crédito.
 - b. Promover la educación económica y financiera no formal dirigida a población vulnerable, población rural, mujeres y microempresarios, así como a través de los

gestores territoriales del Departamento de Prosperidad Social con el objetivo de incrementar las habilidades para la toma de decisiones económicas y financieras de la población.

- c. Definir y socializar los contenidos mínimos que deben ofrecer los programas de educación económica y financiera no formal dirigido a población vulnerable, población rural, mujeres y microempresarios, con el fin de generar conocimiento y capacidades pertinentes a los grupos poblacionales a los que debe dirigirse la política de inclusión financiera.
 - d. Rediseñar la estructura organizacional y la operación de la plataforma Pesos Pensados en el marco de la Comisión Intersectorial para la Educación Económica y Financiera. En este rediseño operacional se tendrán en cuenta cuatro componentes: diseño de contenido relevante, articulación con otros portales, divulgación del contenido e implementación de un mecanismo de evaluación de resultados.
 - e. Diseñar una medición estandarizada de salud o bienestar financiero a partir de los datos de inclusión financiera que maneja Banca de las Oportunidades. Esta medición será complementaria a las medidas de acceso, uso y calidad y bienestar y permitirá hacerles seguimiento a estos cuatro componentes de la inclusión financiera.
 - f. Realizar un estudio que determine bajo qué condiciones los servicios postales de pago contribuyen a la innovación, eficiencia y competencia en los sistemas de pago de bajo valor de Colombia.
8. Solicitar al Ministerio de Educación Nacional:
- a. Incluir la educación económica y financiera en la estrategia de orientación socio-ocupacional y en ecosistema de innovación para la educación media.
 - b. Implementar procesos de educación económica y financiera orientados a familias, en el marco de la plataforma virtual creada como parte del proceso de fortalecimiento de la Alianza Familia – Escuela, de manera que contribuya al bienestar de los hogares.
 - c. Diseñar, en articulación con los otros actores de la CIEEF, objetos virtuales de aprendizaje (OVA) sobre educación económica y financiera dirigido a secretarios de educación, docentes y directivos docentes.
9. Solicitar al Ministerio de Educación Nacional, a través del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior Mariano Ospina Pérez - Icetex:

- a. Implementar una estrategia de educación financiera focalizada en los jóvenes beneficiarios del crédito y sus familias, con el fin de fortalecer sus conocimientos económicos y financiero, de manera tal que puedan manejar de mejor manera su portafolio financiero y puedan tomar decisiones informadas para financiar su acceso a la educación superior.
 - b. Crear un observatorio de la financiación de la educación superior que permitirá monitorear a los beneficiarios para evaluar el impacto de la financiación sobre el acceso, la permanencia, la graduación y el enganche laboral.
10. Solicitar al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural formular Planes Indicativos de Crédito y de microfinanzas anuales, con indicadores específicos sobre nuevos productores con crédito, pequeños productores, mujeres y otros grupos de interés de la política de financiamiento agropecuario rural, para promover la inclusión financiera de esta población.
11. Solicitar al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a través del Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, crear un observatorio de inclusión financiera rural con el fin de estudiar el comportamiento de la inclusión financiera en el sector agropecuario y en los territorios rurales, para proveer insumos en el diseño de productos y servicios a la medida.
12. Solicitar al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones implementar modelos e instrumentos de inspección, vigilancia y control basados en riesgo para la prestación de servicios postales de pago.
13. Solicitar al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social realizar un piloto de pagos de transferencias monetarias a una cuenta actual registrada del programa y validada o a un producto de depósito seleccionado por el beneficiario, con el fin de evaluar el proceso operativo y de realizar los ajustes necesarios para escalar su implementación.
14. Solicitar al Departamento Administrativo Nacional de Estadística realizar una evaluación técnica de viabilidad presupuestal y de la relevancia de implementar un módulo de educación e inclusión financiera en encuestas de hogares, con el fin de contar con información 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.

ANEXOS

Anexo A. Plan de Acción y Seguimiento (PAS)

Ver archivo Excel adjunto.

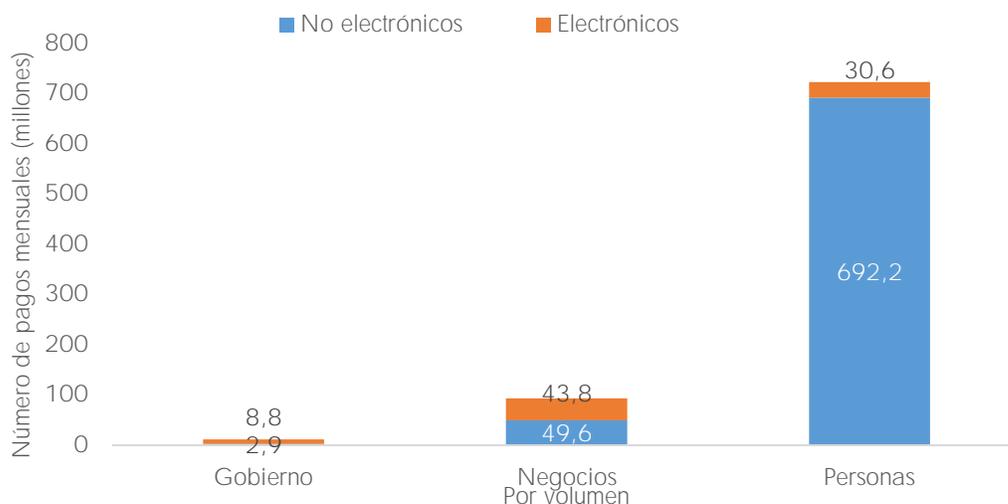
Anexo B. Comparativo de indicadores de inclusión financiera

Estudio	Ranking y posición de Colombia	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. BBVA (2014)	Se tiene un ranking por dimensión: acceso (puesto 46 de 148 países); uso (puesto 54) y barreras (puesto 63).	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 auto reporte.
Índice de obtención de crédito del <i>Doing Business</i> . Banco Mundial (2019)	Puesto 11 (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), Cámara & Tuesta (2014), Banco Mundial (2017), (Center for Technology Innovation at Brookings (2017), Banco Mundial (2019).

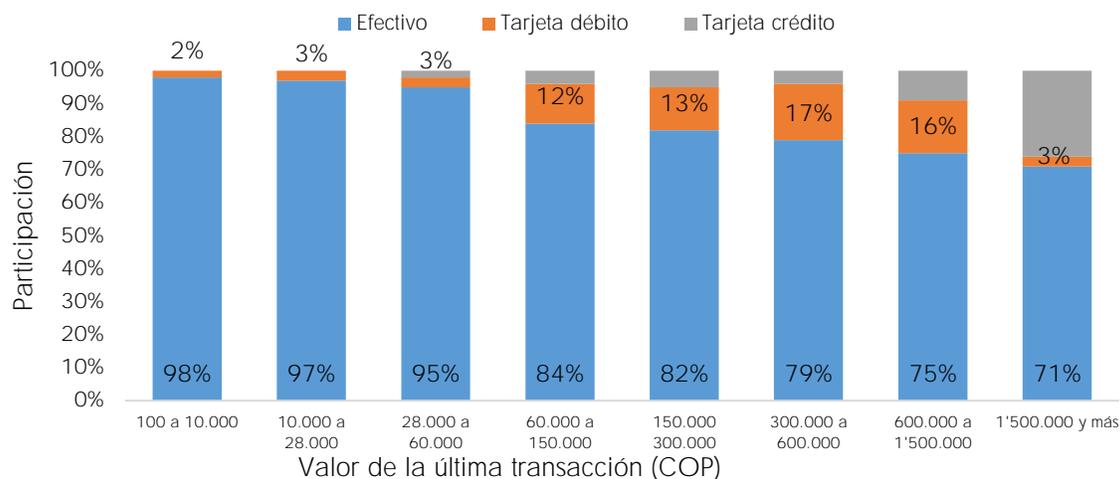
Anexo C. Gráficas relacionadas con la baja eficiencia y competencia del sistema de pagos de bajo valor

Gráfico 8. Pagos mensuales según el pagador



Fuente: Better than cash Alliance (2015).

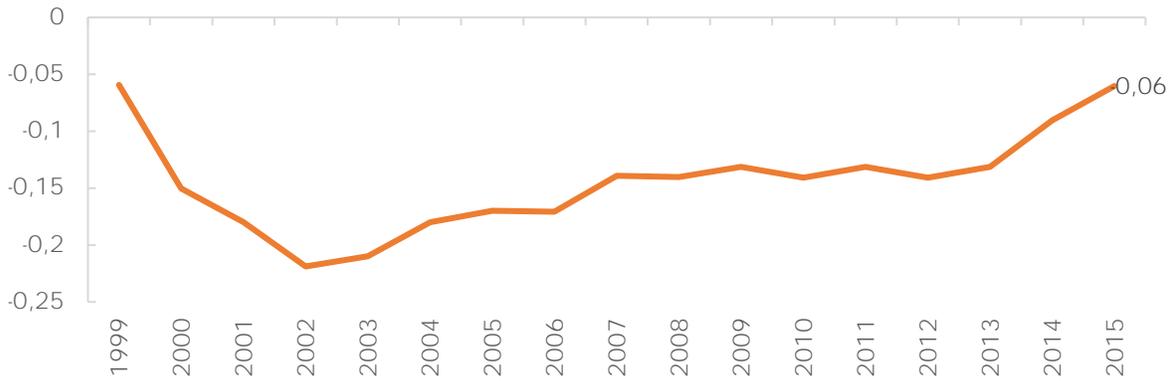
Gráfico 9. Participación porcentual de los instrumentos de pago por valor de la transacción



Fuente: Arango-Arango et al., (2017).

Nota: Los porcentajes de la parte superior indican la participación en el total que tienen las transacciones cuyo valor se ubica en el rango de la columna

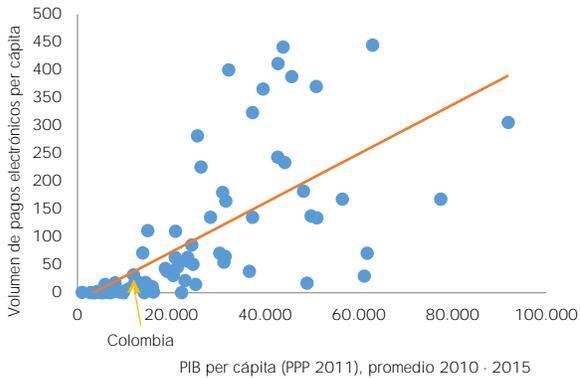
Gráfico 10. Indicador de Boone para el sector financiero en Colombia



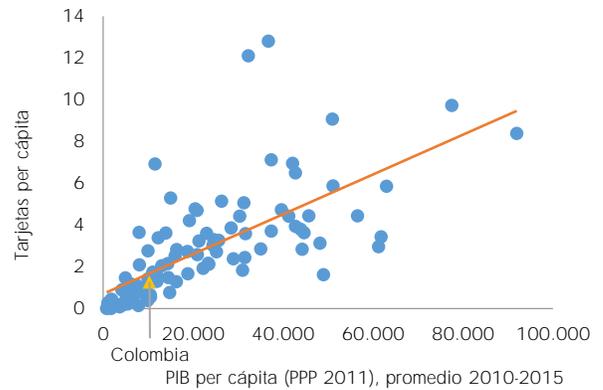
Fuente: Banco Mundial (2018)

Gráfico 11. Niveles de acceso, uso y aceptación de instrumentos de pago electrónicos por nivel de ingreso per cápita

A. Pagos con tarjetas débito y crédito y transferencias bancarias por habitante e ingreso per cápita, promedio 2010-2015



B. Número de tarjetas débito y crédito por habitante e ingreso per cápita, promedio 2010-2015



Fuente: Arango et al., (2020).

BIBLIOGRAFÍA

- Access to Insurance Initiative (AI). (2019). The role of insurance supervisors in climate risk insurance.
- ANIF. (2019). Gran Encuesta a las Microempresas. Bogotá.
- ANIF. (2020a). Gran Encuesta PYME segundo semestre 2019.
- ANIF. (2020b). Gran Encuesta a las Microempresas. Bogotá.
- Anson, J., Berthaud, A., Klapper, L., & Singer, D. (2013). Financial Inclusion and the Role of the Post Office. Finance and Private Sector Development Team. Development Research Group. The World Bank: Policy Research Working Paper 6630.
- Arango, C., Arias, F., Rodriguez, N., Suárez, N., & Zárate, H. (2020). Efectivo y pagos electrónicos. ESPE Ensayos sobre política económica, 93.
- Arango-Arango, C. A., Zarate-Solano, H. M., & Suárez-Ariza, N. F. (2017). Determinantes del acceso, uso y aceptación de pagos electrónicos en Colombia. Revista del Banco de la República. Obtenido de <https://www.banrep.gov.co/es/borrador-999>
- Arango-Arango, C., Suárez-Ariza, N., & Garrido Mejía, S. (2017). ¿Cómo pagan los colombianos y por qué? Borradores de Economía, 991.
- 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. (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 - Diciembre 2019. Bogotá: Asobancaria.
- Asobancaria. (2020). Informe Trimestral del Mercado de Leasing - Marzo 2020. Bogotá: Asobancaria.
- Banca de las Oportunidades. (2019a). Financiamiento de las mipymes en Colombia.
- Banca de las Oportunidades. (2019b). Reporte Anual de Inclusión Financiera 2018.
- Banca de las Oportunidades y Superintendencia Financiera de Colombia. (2017). Informe de Demanda de Inclusión Financiera. Segunda Toma 2017. Bogotá.
- Banca de las Oportunidades y Superintendencia Financiera de Colombia. (2020). Reporte Anual de Inclusión Financiera 2019.

- 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. (2016). Financial transaction tax and banking margins: An empirical note for Colombia. Ensayos sobre política económica.
- Banco de la República. (2018). Open Banking. Reporte de estabilidad financiera.
- Banco Mundial. (2015). Preguntas frecuentes sobre Aseguramiento en Colombia. Washington DC: World Bank Group.
- Banco Mundial. (2016). Global Payments Systems Survey 2016.
- Banco Mundial. (2017). The Global Findex Database. Washington DC: The World Bank Group.
- Banco Mundial. (2018). Colombia Policy Note: Financial Sector.
- Banco Mundial. (2019). Global Financial Development. Obtenido de <https://datacatalog.worldbank.org/dataset/global-financial-development>
- Banco Mundial. (2020). Informe Evaluación de Necesidades Fondo Agropecuario de Garantías.
- Bebczuk, R., Gasparini, L., Amendolagine, J., & Garbero, N. (2015). Understanding the Determinants of Household Saving: Micro Evidence for Latin America. Department of Research and Chief Economist, No. 189(October), 1–53. obtenido de <http://www.iadb.org>
- Beck, T., Demirgüç-Kunt, A., & Levine, R. (2007). Finance, inequality and the poor. *Journal of Economic Growth*, 12(1), 27-49.
- Better than cash Alliance. (2015). Development Results Focused Research Program Country Diagnostic: Colombia .
- CAF & Banco de la República de Argentina. (2018). Encuesta de medición de capacidades financieras en Argentina - Año 2017. Banco Central de la República Argentina.
- CAF. (2020). Determinantes del bienestar financiero. Evidencia para América Latina. Serie Políticas Públicas.
- Calderón, J. (2004). The formalisation of property in Peru 2001-2002: The case of Lima. Habitat International. [https://doi.org/10.1016/S0197-3975\(03\)00072-9](https://doi.org/10.1016/S0197-3975(03)00072-9)

- Calice, P., & Zhou, N. (2018). Benchmarking Costs of Financial Intermediation around the World. Policy Research Working Paper. Recuperado el 21 de 08 de 2020, de <https://www.semanticscholar.org/paper/Benchmarking-Costs-of-Financial-Intermediation-the-Calice-Zhou/e35134d6881c834a99e96828d8d1156699679ce0>
- Cano, C. G., Cuadros, P., & Estrada, D. (2017). Inclusión Financiera Rural: El caso del sur del Tolima. Bogotá: USAID y Banco de la República de Colombia.
- Cano, C. G., Esguerra, M. d., García, N., Rueda, J. L., & Velasco, A. M. (2014). Inclusión Financiera en Colombia.
- Caracol TV. (2018). ¿Cómo operan las cooperativas de papel? Obtenido de <https://www.caracoltv.com/septimo-dia/como-operan-las-cooperativas-de-papel>
- 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).
- Castañeda Cordy, A. (2003). El ahorro de los hogares colombianos: un analisis a partir de las encuestas de ingresos y gastos, 2001. Obtenido de <http://www.tdx.cat/handle/10803/3993>
- 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. (2017). The 2017 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.
- CGAP. (2020). APPLYING BEHAVIORAL RESEARCH TO CONSUMER PROTECTION. Obtenido de <https://www.cgap.org/topics/collections/behavioral-research>
- Chibba, M. (2009). Financial Inclusion, Poverty Reduction and the Millennium Development Goals. The European Journal of Development Research, pages 213-230.
- CIIF. (2016). Estrategia Nacional de Inclusión Financiera en Colombia. Bogotá. Obtenido de https://www.superfinanciera.gov.co/descargas/institucional/pubFile1030467/estrategia_nacional_inclusion_financiera.pdf
- Clamara, N., Peña, X., & David, T. (2014). Factors that matter for financial inclusion: Evidence from Peru. BBVA Research (Vol. 9). <https://doi.org/10.5605/ieb.10.1>
- Coljuegos. (2020). Inclusión financiera sector de juegos de suerte y azar.

- Colombia Fintech. (2019). Insumo Política Nacional Fintech.
- Colpensiones. (2020a). Colpensiones. Obtenido de Red de Recaudo BEPS: https://www.colpensiones.gov.co/beps/Publicaciones/como_ahorrar/Ahorros/red_de_recaudo_beps
- Colpensiones. (2020b). Colpensiones. Obtenido de ¿Cómo realizar su ahorro en BEPS?: https://www.colpensiones.gov.co/beps/Publicaciones/como_ahorrar/Ahorros/como_realizar_su_ahorro_en_beps
- Comisión de Regulación de Comunicaciones. (2017). El comercio electrónico en Colombia, análisis integral y perspectiva regulatoria. Obtenido de https://www.crcm.gov.co/recursos_user/2017/ComElecPtd_0.pdf
- Comisión de Regulación de Comunicaciones. (09 de 2018). Revisión del mercado de giros postales y aprovechamiento de la red de giros para promover la inclusión financiera en Colombia. Obtenido de <https://www.crcm.gov.co/uploads/images/files/Doc%20Formulaci%C3%B3n%20Giros%20Postales%2024092018.pdf>
- Comisión Intersectorial para la Educación Económica y Financiera. (2020). Documento de trabajo. Bogotá D.C.: Documento inédito.
- Confecámaras. (2020). Registro de Garantías Mobiliarias. Informe Estadístico acumulado a junio de 2020.
- Corficolombiana. (2019). GESTIÓN DEL CAPITAL DE TRABAJO El beneficio inesperado del descuento de facturas. Finanzas Corporativas. Obtenido de <https://investigaciones.corficolombiana.com/documents/38211/0/Gestion%20del%20capital%20de%20trabajo.pdf/979018f6-16c0-d783-d647-907f4d47e9b9>
- Corporate Financial Institute. (agosto de 2020). Obtenido de Overhead: <https://corporatefinanceinstitute.com/resources/knowledge/accounting/overheads/>
- Cruz, M. F. (2019). Una mirada a largo plazo: El desempeño de las primas de seguros en Colombia. Revista Fasecolda.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2020). Encuesta de micronegocios 2019.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2018). Encuesta de Carga Financiera y Educación Financiera de los Hogares de 2018. Obtenido de http://microdatos.dane.gov.co/index.php/catalog/MICRODATOS/about_collection/9/1

- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2018). Gran Encuesta Integrada de Hogares, 2018.
- Departamento Nacional de Planeación. (2015). Misión para la Transformación del Campo. Bogotá D.C.
- Departamento Nacional de Planeación. (2017). Inclusión financiera de la población rural y rural dispersa en Colombia. Bogotá D.C.
- Departamento Nacional de Planeación. (2019). Política de Formalización Empresarial (Documento CONPES 3956). Bogotá D.C.: DNP.
- Departamento Nacional de Planeación. (2020). Sinergia. Obtenido de <https://sinergiapp.dnp.gov.co/#HomeSeguimiento>
- European Investment Fund. (2019). Microscopio Global sobre el entorno de negocios para las microfinanzas.
- European Investment Fund. (2019). European Small Business Finance Outlook.
- Experian. (2020). Por publicar. Blog.
- EY. (2016). Customer trust: without it, you're just another bank. Obtenido de [https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/ey-trust-without-it-youre-just-another-bank/\\$FILE/ey-trust-without-it-youre-just-another-bank.pdf](https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/ey-trust-without-it-youre-just-another-bank/$FILE/ey-trust-without-it-youre-just-another-bank.pdf)
- Fedesarrollo. (2018). Consultoría: El sector del Leasing.
- Finagro. (2020). Informe de Gestión Sostenible 2019. Bogotá D.C.
- Financière agricole du québec développement international. (2018). Propuesta de un programa de seguro de cosecha colectivo: Condiciones particulares Arroz Secano. Bogotá.
- Finnovista. (2017). Colombia se consolida como tercer ecosistema Fintech de América Latina tras crecer un 61% en el último año. Obtenido de <https://www.finnovista.com/fintechradarcolombia-actualizacion-agosto2017/>
- Finnovista. (30 de Abril de 2020). Fintech Radar Colombia. Obtenido de Finnovista.com: <https://www.finnovista.com/radar/el-numero-de-startups-fintech-crecio-un-26-en-un-ano-en-colombia-hasta-las-200/>
- 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>
- Fondo Nacional de Garantías. (2020a). Garantías para microfinancieras. No publicado.

- Fondo Nacional de Garantías. (2020b). Fondo Nacional de Garantías: Avance del programa Unidos por Colombia. Disponible en: https://www.fng.gov.co/ES/Paginas/Asi_Vamos_Unidos_por_Colombia.aspx.
- Grifoni, A., Mejía, D., Morais, S., Ortega, S., & Roa, M. (2020). Estrategias nacionales de inclusión y educación financiera en América. Caracas: OECD & CAF. Obtenido de <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1605>
- Holliday, S. (2019). How Insurtech Can Close the Protection Gap in Emerging Markets. EMCompass(70). Obtenido de <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/32366>
- IAIS. (2018). Issues paper on index based insurances, particularly in inclusive insurance markets.
- Icetex. (2018). Estrategia Educación Financiera 2018 . Subcomisión consultiva, Comisión Intersectorial de Educación Económica y Financiera.
- Iregui-Bohórquez, A. M., Melo-Becerra, L. A., Ramírez-Giraldo, M. T., & Tribín-Urbe, A. M. (2018). Factores determinantes del ahorro formal e informal en Colombia. In Decisiones financieras de los hogares e inclusión financiera: evidencia para América Latina y el Caribe (pp. 101–131). obtenido de <https://ideas.repec.org/h/cml/incocp/7sp-04.html>
- Klapper (Banco Mundial), L. (2006). The Role of Factoring for Financing Small and Medium Enterprises. Journal of banking and finance.
- Ledgerwood, J. (2002). Manual de microfinanzas. Una perspectiva institucional y financiera.
- Leibovich, J. (2013). Propuesta de clasificación de los productores agropecuarios por parte de Finagro: Propuesta de Políticas Públicas: USAID.
- Marulanda, B., Fajury, L., & Paredes, M. (2018). Digitalización de pagos del gobierno para promover la inclusión financiera en América Latina y el Caribe. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Mejía, D., & Iglesias, M. (2018). Encuesta de Medición de Capacidades Financieras en la República Argentina. Buenos Aires: CAF y Banco Central de la República Argentina.
- Mejía, D., Pallotta, A., Egúsquiza, E., & Farné, S. (2014). Encuesta de Medición de Capacidades Financieras - Países Andinos. Bogotá: Banco de Desarrollo de América Latina CAF. Obtenido de <https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/743/ENCUESTA%20DE%20MEDICION%20DE%20LAS%20CAPACIDADES%20FINANCIERAS%20EN%20LOS>

%20PA%c3%8dESE%20ANDINOS%20-
%20COLOMBIA.pdf?sequence=5&isAllowed=y

- Meléndez, M. (2016). La promoción de exportaciones en Colombia. EconEstudio/ Asesoría y estudios económicos.
- Meyer, Stephan, Wagener, M., & Weinhardt, C. (2014). Politically Motivated Taxes in Financial Markets: The Case of the French Financial Transaction Tax. Journal of Financial Services Research volume .
- Ministerio de Educación Nacional. (2015). Guía para la implementación del Modelo de Gestión de Permanencia y graduación. Obtenido de https://www.mineduccion.gov.co/1759/articles-356272_recurso.pdf
- Ministerio de Educación Nacional. (2012). Recursos Educativos Digitales Abiertos. Bogotá D.C., Cundinamarca, Colombia: Graficando Servicios Integrados. Disponible en: <http://www.colombiaaprende.edu.co/reda/REDA2012.pdf>
- 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.mineduccion.gov.co/1759/articles-343482_archivo_pdf_Orientaciones_Pedag_Educ_Economica_y_Financiera.pdf.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Banco Mundial y SECO. (2019). Misión de Mercado de Capitales.
- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. (2018). Caracterización de las MiPymes Colombianas y Conocimiento de su relación con las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones - TIC.
- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. (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
- Morduch, J. (1995). Income Smoothing and Consumption Smoothing. The Journal of Economic Perspectives, 103-114.
- Naciones Unidas (2020). Objetivos de Desarrollo Sostenible. Obtenido de <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>
- National Cyber Security Index - NCSI. (2020). National Cyber Security Index. Obtenido de <https://ncsi.ega.ee/ncsi-index/>

- Observatorio de Comercio Electrónico. (2019). Medición de Indicadores de consumo.
- 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. (2016). INFE International Survey of Adult Financial Literacy Competencies.
- Prieto, A. M. (2016). Evaluación de impacto de los corresponsales bancarios en la profundización financiera en Colombia 2006-2015. Tesis de Maestría Políticas Públicas. Universidad de los Andes. Obtenido de <https://repositorio.uniandes.edu.co/bitstream/handle/1992/13774/u729309.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Restrepo, S. (2014). Comercio exterior colombiano y su financiación en la banca local: un análisis a nivel de firma. *Lecturas de Economía*, 115-153.
- Revista Dinero. (2017). ¡Cuidado!: Estas ocho supuestas entidades financieras engañan a los colombianos. Obtenido de <https://www.dinero.com/Item/ArticleAsync/246461>
- Revista Semana. (2016). Estraval y Élite: La nueva gran estafa.
- Rodríguez Raga, S. (2019). Indicadores de crédito en Colombia. Edición 16. DataCrédito-Experian. Obtenido de https://blogdatacredito.com/wp-content/uploads/2019/10/No-16-Indicadores_De_Credito.pdf
- Rodríguez - Raga, S., & Riaño- Rodríguez, F. (2016). Determinantes del acceso a los productos financieros en los hogares colombianos. *Estudios Gerenciales*, 32, 14–24.
- Sorokina, O. V. (2012). Parental Credit Constraints and Children's College Education. *Journal of Family and Economic Issues*, 34(2), 157–171. doi:10.1007/s10834-012-9322-3
- Superintendencia de Economía Solidaria. (2020). Encuesta sobre crédito de redescuento (No Pública).
- Superintendencia de la Economía Solidaria. (04 de 08 de 2020). Supersolidaria. Recuperado el 04 de 08 de 2020, de Funcionarios 2019: <http://www.supersolidaria.gov.co/es/nuestra-entidad/funcionarios>
- Superintendencia Financiera de Colombia. (16 de Diciembre de 2003). Banco de Datos. Obtenido de <https://www.superfinanciera.gov.co/jsp/Publicaciones/publicaciones/loadContenidoPublicacion/id/18972/dPrint/1/c/00>
- Superintendencia Financiera de Colombia. (2012). Contratos de factoring y de descuento, diferencias. *Boletín jurídico*, 39.

- Superintendencia Financiera de Colombia. (2019). Palabras del superintendente financiero de Colombia, Jorge Castaño Gutiérrez, en la 54 Convención Bancaria.
- Superintendencia Financiera de Colombia. (02 de 02 de 2020a). Estadística de Quejas Entidades Financieras. Obtenido de Datos Abiertos: <https://www.datos.gov.co/Economia-y-Finanzas/Estadistica-de-Quejas-Entidades-Financieras/cdhg-qq24>
- Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera. (2019). Documento Técnico Actualización normativa de los sistemas de pago de bajo valor.
- Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera. (2020). Espacio controlado de prueba para actividades de innovación. Bogotá D.C.
- Unión Postal Universal. (2013). Panorama de la Inclusión Financiera Postal en el Mundo: Modelos Empresariales y Aspectos Principales. Obtenido de <https://www.qa.upu.int/UPU/media/upu/publications/globalPanoramaPostalFinancialInclusionFullEs.pdf>
- Unión Temporal Econometría-SEI. (2011). Evaluación de impacto sobre acceso a servicios financieros. Obtenido de https://bancadelasoportunidades.gov.co/sites/default/files/2018-02/evaluacion%20de%20impacto_acceso%20a%20servicios%20financieros%20programas%20BDO.pdf
- Universidad de Los Andes. (2020). Propuesta de Simplificación de las Instancias Identificadas. Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo.
- USAID y Superintendencia Financiera de Colombia. (2019). CARACTERIZACIÓN CONSUMIDOR FINANCIERO - USAID.
- Vesga, R., Rodríguez, M., Schnarch, D., Rincón, O., & García, O. (2017). Emprendedores en crecimiento. Bogotá: Uniandes.
- White Clarke Group. (2020). Global Leasing Report 2020.
- World Bank Group. (2019). Credit Reporting Knowledge Guide 2019. Washington, DC: World Bank. Obtenido de <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/31806>