



# Lineamientos para la estrategia de inclusión crediticia de la economía popular del Gobierno Nacional 2022-2026

*Documento técnico publicado a comentarios*



MINISTERIO DE HACIENDA Y  
CRÉDITO PÚBLICO



MINISTERIO DE COMERCIO,  
INDUSTRIA Y TURISMO



MINISTERIO DE AGRICULTURA  
Y DESARROLLO RURAL

**GRUPO  
BICENTENARIO**



**BANCA DE LAS  
OPORTUNIDADES**

## Tabla de contenidos

1. Introducción .....	2
2. Contexto y barreras a la financiación.....	3
3. Alcance de la estrategia de inclusión crediticia para la EP .....	5
4. La banca pública de desarrollo como catalizadora de la estrategia .....	7
4.1. El propósito de la banca de desarrollo .....	7
4.2. El rol del Grupo Bicentenario y Banca de las Oportunidades .....	8
5. Componentes de la estrategia de inclusión crediticia .....	10
5.1. Servicios financieros .....	11
5.1.1. Servicios financieros directos .....	11
5.1.1.1. Créditos individuales populares .....	11
5.1.1.2. Crédito asociativo en encadenamientos productivos .....	13
5.1.1.3. Créditos grupales populares .....	15
5.1.2. Servicios financieros indirectos .....	15
5.1.2.1. Seguros inclusivos .....	15
5.1.2.2. Vivienda de interés social .....	15
5.2. Servicios no financieros .....	15
5.2.1. Creación de capacidades de la demanda .....	16
5.2.2. Ampliación de la red de proveedores de servicios financieros .....	17
5.2.2.1. Fortalecimiento del sistema financiero cooperativo .....	17
5.2.2.2. Acceso al Fondo de Microfinanzas Rurales para entidades no vigiladas .....	18
6. Datos abiertos como componente habilitador de la estrategia .....	18
7. Evaluación y monitoreo .....	19
7.1. Medición de impacto.....	19
7.2. Monitoreo.....	20
7.3. Evolución de la inclusión crediticia de los micronegocios .....	20
8. Referencias.....	21
Anexo 1: condiciones del paquete de incentivos previsto para 2023.....	23
Anexo 2: el rol de la red de proveedores de servicios financieros privados .....	26
Acrónimos.....	27

## 1. Introducción

El acceso a los mecanismos de financiación formales es una de las necesidades más comunes y apremiantes de las unidades productivas de baja escala o Economía Popular. Las principales necesidades de este segmento poblacional, tradicionalmente desatendido, están asociadas con faltantes de liquidez recurrentes o financiación de inversiones de baja cuantía<sup>1</sup>.

Es por esto por lo que, como una palanca clave de desarrollo económico y social sostenible, el Gobierno nacional trabaja en el diseño y estructuración de la estrategia de inclusión crediticia para la Economía Popular 2022–2026, que tiene como objetivo atender las diversas necesidades de financiamiento de las unidades productivas de baja escala y sustituir las onerosas fuentes de financiamiento informales.

De esta manera, la estrategia apunta a cerrar las brechas y desigualdades históricas existentes, para que las unidades más vulnerables puedan financiarse en condiciones favorables y acordes con sus necesidades, características y contexto. Una financiación accesible, flexible y útil resulta fundamental para contribuir a un mayor bienestar financiero, mejorar las condiciones de vida y facilitar la generación de capacidades de las unidades productivas de la Economía Popular<sup>23</sup>. Para esto, la estrategia apunta a visibilizar los segmentos desatendidos de la economía popular con créditos por primera vez como puerta de entrada a los productos y servicios financieros, así como a profundizar el acceso a financiación de grupos o asociaciones que compartan intereses productivos o fines comunes.

Los lineamientos de la estrategia de inclusión crediticia consignados en el presente documento se han definido con base en un ejercicio extenso y riguroso de diagnóstico del mercado local y de revisión de experiencias internacionales y buenas prácticas. Dichos lineamientos han sido discutidos en espacios de co-creación y construcción colectiva entre las entidades del Gobierno, organismos de cooperación y la red de proveedores de servicios financieros, que han permitido su articulación y alineación con los objetivos de la estrategia. En este proceso, el Gobierno nacional ha contado con la asistencia técnica y el acompañamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Con la implementación de la estrategia, se llevarán a cabo ejercicios de medición de impacto y seguimiento, que permitan calibrar, ajustar y reorientar oportunamente las acciones, metas y recursos de la estrategia en función de los resultados y las necesidades emergentes, así como integrar nuevos frentes de trabajo que contribuyan al éxito y la sostenibilidad de la estrategia. Este enfoque dinámico y flexible garantizará una adaptabilidad efectiva a las cambiantes condiciones del mercado y asegurará que la estrategia de inclusión crediticia responda eficazmente a las demandas y necesidades específicas de la Economía Popular.

---

<sup>1</sup> Según los datos de la Encuesta de Micronegocios de 2022 del DANE, en 2021, el 85,5% de los micronegocios que solicitaron crédito, destinaron los recursos de financiamiento a compra de materia prima, insumos, inventarios y demás gastos operativos y de funcionamiento

<sup>2</sup> Existe un creciente volumen de evidencia de que la disponibilidad de financiamiento formal es un factor determinante de crecimiento y desempeño de las unidades productivas. Por el contrario, las fuentes informales tienen una relación negativa.

<sup>3</sup> La estrategia de inclusión crediticia apoya varios Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Organización de Las Naciones Unidas (ONU). Se espera contribuir a la reducción de la pobreza y vulnerabilidad, aumento de productividad y seguridad alimentaria, empoderamiento de mujeres y reducción de brechas de género, crecimiento inclusivo y sostenible, adopción de prácticas sostenibles y participación en cadenas de valor, y disminución de desigualdades al beneficiar a segmentos desfavorecidos como personas de bajos ingresos y comunidades rurales.

Finalmente, esta estrategia hace parte de uno de los cuatro componentes o frentes de acción que el Gobierno nacional ha definido para las entidades que conforman el Grupo Bicentenario en el cuatrienio. Estos frentes, además de la financiación inclusiva o inclusión crediticia, incorporan la innovación empresarial, las finanzas verdes y la infraestructura sostenible. Las estrategias para los cuatro frentes del Grupo se desarrollarán bajo los siguientes principios rectores:

- El rol articulado y alineado de la banca de desarrollo colombiana para promover la financiación tanto de los segmentos poblacionales desatendidos o sub-atendidos como de las inversiones con altos retornos sociales, principalmente mediante estrategias de gestión de riesgo y generación de capacidades.
- El desarrollo de una diversa gama de productos y soluciones financieras y no financieras, con miras a satisfacer las necesidades heterogéneas de los segmentos poblacionales atendidos, en función de su ciclo de los negocios y su nivel de riesgo.
- La coordinación técnica, intersectorial y multidisciplinaria entre instituciones del Gobierno nacional, proveedores de soluciones financieras, organismos internacionales y de cooperación y conjuntos de actores interesados.
- El uso responsable de los recursos del Estado, mediante la mitigación de riesgos externos, y estrategias de financiación mixta para la implementación de los distintos frentes.

El presente documento técnico presenta la estrategia de inclusión crediticia de la Economía Popular del Gobierno nacional y sus lineamientos, exponiendo los objetivos y el alcance de la estrategia, así como sus respectivos componentes. El documento contiene siete secciones, incluida esta introducción. La segunda sección presenta el contexto y barreras que restringen el acceso al financiamiento de la Economía Popular (en adelante, EP). La tercera se enfoca en describir el alcance de la estrategia, incluyendo sus objetivos. La cuarta sección presenta el rol de la banca pública de desarrollo como catalizadora de la estrategia, incluyendo el rol del Grupo Bicentenario y Banca de las Oportunidades. La quinta sección profundiza ahonda en los componentes de la estrategia de inclusión crediticia, dividido en servicios financieros y no financieros. La sexta sección analiza la importancia de los datos abiertos como componente habilitador de la estrategia. La séptima sección da las líneas generales de la evaluación del primer paquete de incentivos de la estrategia.

## **2. Contexto y barreras a la financiación**

Las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026 "Colombia: potencia mundial de la vida" introducen y definen el concepto de la Economía Popular de la siguiente manera:

*“La economía popular se refiere a los oficios y ocupaciones mercantiles (producción, distribución y comercialización de bienes y servicios) y no mercantiles (domésticas o comunitarias) desarrolladas por unidades económicas de baja escala (personales, familiares, micronegocios o microempresas), en cualquier sector económico. Los actores de la EP pueden realizar sus actividades de manera individual, en unidades económicas, u organizados de manera asociativa.” (DNP, 2023, pág. 105).*



Las unidades productivas de baja escala, como actores de base, suelen estar involucradas en la producción inicial de bienes y servicios, lo que permite aprovechar sus habilidades y recursos para generar valor en todos los sectores de la economía. Estas unidades económicas pueden enfrentar limitaciones en términos de acceso a recursos, tecnología y mercados, que afectan su crecimiento y competitividad.

En Colombia, la población, principalmente la que se encuentra en la base de la pirámide, se enfrenta a un panorama de bajo acceso a los productos de crédito. Aunque la vasta mayoría de las unidades productivas, más del 95% a 2022, corresponde a microempresas, que aportan el 27% del empleo, su acceso al financiamiento es limitado (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2023). Según estimaciones de (Banca de las Oportunidades, 2021), solo el 17,4% de las microempresas con registro activo en cámara de comercio tenía acceso a crédito, en absoluto contraste con la pequeña, mediana y gran empresa, donde estos porcentajes fueron del 64%, el 78% y el 84%, respectivamente. La brecha sería aún mayor si esta medición incluyera las microempresas informales.

Por su parte, el financiamiento grupal y asociativo, fundamentales como puerta de entrada al mercado crediticio e instrumento de profundización financiera, respectivamente, adolece de falencias que han limitado su escalamiento y masificación<sup>4</sup>. Aunque los esquemas asociativos posibilitan la integración de pequeñas unidades productivas y, por ende, el aprovechamiento de economías de escala que les permite compartir recursos, tecnología e infraestructura<sup>5</sup>, los retos idiosincrásicos, relacionados con la necesidad de engranar el empoderamiento colaborativo al tejido empresarial y de institucionalidad socioeconómica, y de producto, han impedido su consolidación. Estos desafíos sugieren la importancia de redoblar el alcance de políticas públicas, programas de acompañamiento y estrategias de intervención que respalden y promuevan la asociatividad en el país, enfocadas en el crecimiento sostenible y el bienestar colectivo. En términos de financiamiento grupal y asociativo implica abordar la diversidad regional, sectorial y cultural a través de las cuales pueden configurarse grupos de individuos o unidades productivas sujetos de crédito.

La falta de acceso a productos de crédito por parte de las unidades productivas de baja escala se explica por barreras de distinta índole, tanto de oferta como de demanda (Diagrama 1). Entre las barreras de oferta se encuentran las asimetrías de información, los altos costos de transacción ligados a las actividades de intermediación, especialmente por los costos de monitoreo y administrativos como proporción de los créditos de bajo monto, y la baja pertinencia de productos existentes. La selección adversa y el riesgo moral, resultado de la asimetría de información, generan dificultades para diferenciar buenos y malos deudores, lo que lleva a préstamos más costosos o a su racionamiento. Los costos geográficos, en particular en las zonas rurales con baja densidad y alta dispersión poblacional, también dificultan el acceso a productos financieros.

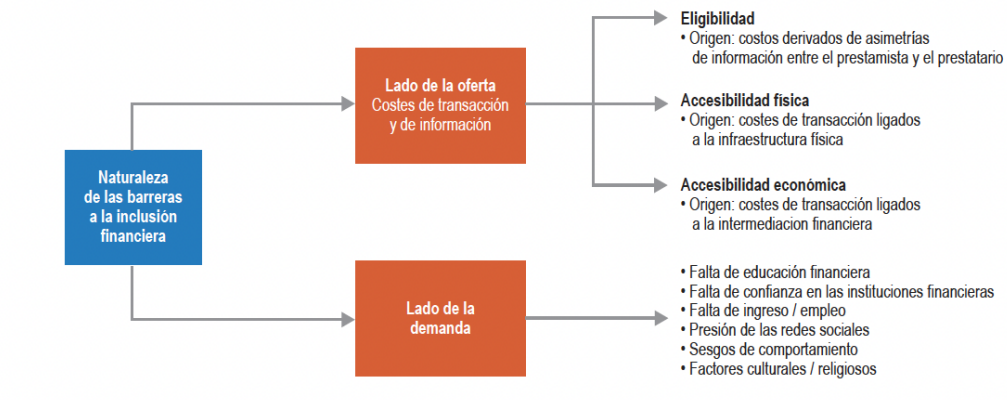
---

<sup>4</sup> Las agrupaciones de unidades productivas de baja escala, que pueden surtir forma de cooperativas, juntas de acción comunal, asociaciones productivas, entidades de apoyo empresarial, entre otros, actúan como intermediarios y facilitadores en la cadena de valor. De acuerdo con Confecámaras (2021), en Colombia, existen 6.033 organizaciones asociativas agropecuarias de campesinos, de comunidades indígenas, mutuales y de naturaleza cooperativa, inscritas en cámaras de comercio en 2021. El 65% de estas asociaciones tienen más de seis años de antigüedad y la mayoría se encuentran en los departamentos de Nariño, Valle del Cauca, Antioquia y Bolívar.

<sup>5</sup> Lo anterior redundo en mayor poder de negociación y mejores precios y condiciones contractuales. La cooperación entre unidades también promueve el desarrollo de habilidades, capacitación conjunta, innovación y adaptabilidad a mercados dinámicos. Además, estos esquemas fortalecen las cadenas de valor, ya que mejoran la eficiencia y la sostenibilidad en la producción, el procesamiento, la distribución y la comercialización, lo que facilita el acceso a nuevos mercados.

Las barreras de demanda incluyen la falta de conocimientos y habilidades de los solicitantes de financiamiento, la autoexclusión y la desconfianza hacia el sector financiero. Los sesgos comportamentales y los patrones culturales e idiosincrásicos también influyen en la toma de decisiones financieras. La naturaleza de las unidades productivas de baja escala puede generar barreras adicionales para acceder al sistema financiero, asociadas con sus condiciones de informalidad y vulnerabilidad financiera, dados sus ingresos irregulares e inestables, así como la falta de garantías, que conlleva un mayor riesgo crediticio. Además, la baja supervivencia de las unidades productivas de baja escala puede asociarse con deficiencias en habilidades gerenciales y técnicas, gestión financiera y reconocimiento del entorno y mercado.

**Diagrama 1. Naturaleza de las barreras a la inclusión financiera**



Fuente: Roa & Carvallo (2018).

Así mismo, estas unidades productivas de baja escala satisfacen en muchos casos sus necesidades de financiamiento con servicios informales, como las casas de empeño, el denominado "gota a gota" o préstamos de familiares o amigos. De acuerdo con la EMICRON del DANE, uno de cada cuatro micronegocios que solicitó un crédito lo hizo con el gota a gota. Este número ha venido creciendo desde la pandemia. Las fuentes informales implican condiciones de financiamiento onerosas, con tasas de interés que pueden incluso sobrepasar los límites legales exigidos en Colombia.

Las unidades productivas de baja escala también pueden ser financiadas por el sector real, proveedores o compradores que conocen la naturaleza de sus actividades económicas y operan bajo su cotidianidad y basados en relaciones comerciales. Sin embargo, en algunos casos este financiamiento puede generar costos subyacentes elevados para el deudor<sup>6</sup> (CEPAL, 2017).

### 3. Alcance de la estrategia de inclusión crediticia para la economía popular

La estrategia de inclusión crediticia apunta a la superación de las barreras para acceder a financiación formal y sustituir los esquemas de financiamiento informal de las unidades económicas de baja escala

<sup>6</sup> De acuerdo con la CEPAL (2017), muchas veces en el caso del financiamiento que ofrecen los proveedores: no se cobran intereses explícitos, pero puede existir la exigencia de aceptar prácticas anticompetitivas (por ejemplo, coaccionando al receptor del crédito para que no utilice o comercialice productos de la competencia).

que llevan a cabo oficios y ocupaciones mercantiles de producción, distribución y comercialización de bienes y servicios, como un instrumento de desarrollo y generación de bienestar financiero y crecimiento.

Para ello, la estrategia tiene tres objetivos específicos que abordan esquemas individuales, grupales y asociativos para tender puentes entre la EP y la oferta financiera formal, tanto en el sector agropecuario, como en el resto de los sectores. Tanto la promoción del crédito grupal popular como el asociativo se cimientan en el capital social como pilar para la configuración de colectivos de base gestionados de manera efectiva, de actores sociales que operen bajo la de reciprocidad y de sociedades civiles regidas por los principios de cooperación (Durston, 2000).

- **Financiación individual popular:** será la puerta de entrada principal de la población con actividades productivas que hoy está desatendida financieramente. Además, permitirá construir confianza entre las partes, generar una mejor aproximación al comportamiento y capacidad de pago del deudor, y construir procesos responsables de graduación a una gama amplia y diversa de canales y servicios en el sector financiero formal. Para construir círculos virtuosos de inclusión, resulta crucial hacer visible a la población invisible y poder construir un historial crediticio positivo a partir de estos primeros créditos, como una garantía reputacional, que permita atender las barreras asociadas con la ausencia de garantías reales y la presencia de asimetrías de información.

Apalancados en un conjunto de instrumentos de promoción crediticia, que serán ofrecidos por algunas entidades del Grupo Bicentenario, sociedad matriz de las entidades financieras estatales, se espera otorgar crédito formal a un millón de individuos de la EP durante el cuatrienio, de los cuales la mayor parte se espera que accedan por primera vez. Se prevé un incremento gradual en las originaciones conforme maduran los instrumentos de promoción crediticia, se fortalecen las capacidades internas de las entidades del Grupo Bicentenario y se consolidan los factores habilitadores.

Complementariamente, se contemplará que las unidades productivas de baja escala puedan ser partícipes de un sistema de incentivos de desmonte gradual y progresivo que les permita realizar una transición responsable e inclusiva hacia productos y servicios financieros en condiciones de mercado. Lo anterior es especialmente cierto para quienes se financian por primera vez, donde dicha estructura de graduación fomentaría la autosuficiencia crediticia, la adaptación a las dinámicas del mercado financiero y la responsabilidad financiera.

- **Financiación asociativa:** será una herramienta de profundización del crédito para la economía popular. La financiación de grupos de asociaciones u organizaciones, con alianzas formales de proveeduría para proyectos de inversión de mayor envergadura, como mejoras tecnológicas o en la cadena de suministro, resulta crucial para apalancar la viabilidad y sostenibilidad de la EP. En particular, la promoción de los esquemas de financiación asociativa basados en la configuración y participación de las unidades productivas de baja escala en las cadenas de valor, como los productores de bajo ingresos en la cadena agroalimentaria, resulta esencial para la competitividad del agro en Colombia.

Para impulsar el crédito asociativo, se llevará a cabo la actualización de los instrumentos de promoción crediticia disponibles en la banca nacional de desarrollo, con especial énfasis en

actividades agropecuarias. Paralelamente, se establecerán estrategias para que los proveedores de servicios financieros puedan aprovechar estos instrumentos actualizados, mediante el desarrollo e implementación de metodologías de financiación que fomenten la colaboración y el fortalecimiento de encadenamientos productivos.

- **Financiación grupal popular:** será otra puerta de entrada que apunta a financiar grupos de individuos de bajos ingresos y acceso limitado a servicios financieros, que incluso pueden no ser sujetos a crédito individual, integrados solidariamente y con necesidades financiación de bajo monto. Se promoverá y acompañará el desarrollo y escalamiento de metodologías grupales de originación, como un primer eslabón o aproximación al crédito para la población con una baja seguridad financiera.

#### **Recuadro 1. Enfoque de género transversal en la estrategia**

La literatura y evidencia disponibles indican que las desigualdades de género afectan significativamente el acceso de las mujeres a servicios financieros, especialmente al crédito, lo cual restringe sus oportunidades productivas y su empoderamiento económico (Innovations for Poverty Action, 2017) (CGAP, 2023). Por ejemplo, las mujeres suelen tener ingresos más bajos, menos colateral o garantías y niveles de educación financiera inferiores a los hombres. Además, en el contexto de la economía popular, es importante reconocer y abordar el hecho de que las mujeres tienden a estar más representadas en trabajos informales o menos remunerados.

En general, existen diferencias en las limitaciones que enfrentan las mujeres en comparación con los hombres, tanto desde el lado de la demanda como de la oferta de servicios financieros. Un estudio realizado por CAF y Banca de las Oportunidades<sup>7</sup> reveló que las mujeres se autoexcluyen en mayor proporción que los hombres cuando se les informa que no tienen créditos preaprobados. Además, en otro experimento del mismo estudio, se descubrió que los asesores financieros tienden a asociar perfiles de solicitantes con ingresos bajos y puntajes crediticios bajos con mujeres en lugar de hombres.

Por lo tanto, es fundamental diseñar y ofrecer productos y servicios financieros y no financieros adaptados a las necesidades de las mujeres, fomentar una menor aversión al riesgo y mejorar las prácticas de los proveedores de crédito en relación con los sesgos de género. La estrategia propuesta aborda estas barreras específicas al incorporar dimensiones de género en sus componentes y acciones. En el primer paquete de medidas, se establece un sub-cupo con mayores incentivos para las mujeres, considerando su situación en el mercado laboral. Además, los servicios no financieros contarán con un enfoque de género especial, buscando el empoderamiento de las mujeres al incentivarlas a asumir más riesgos y destacar su buen comportamiento de pago en el sistema financiero.

## **4. La banca pública de desarrollo como catalizadora de la estrategia**

### **4.1. El propósito de la banca de desarrollo**

Las entidades financieras públicas desempeñan un rol esencial en el desarrollo económico de los

---

<sup>7</sup> Este estudio no se ha publicado y se encuentra en construcción por los autores.



países, tanto desarrollados como emergentes, debido a su capacidad de irrigar recursos de manera contracíclica y facilitar la atención de necesidades financieras de poblaciones, sectores económicos o regiones desatendidas o subatendidas por la red de proveedores de servicios financieros. Además, actúan como promotores de inversiones de largo plazo con altos retornos sociales que pueden escapar del alcance del sector privado, como son los proyectos de infraestructura, ciencia y tecnología, o de mitigación y adaptación al cambio climático (Mazzucato & Penna, *Beyond market failures: the market creating and shaping roles of state investment banks*, 2016) (Mazzucato & Penna, *National Development Banks and Mission-Oriented Finance for Innovation*, 2018).

La banca de desarrollo nace como uno de los principales representantes del sistema financiero público, con una función social y el mandato de solucionar las fallas del mercado de crédito y tener una vocación de fomentar la actividad productiva. De acuerdo con Ocampo, Arias, & Torres (2018), la lógica detrás de su papel desarrollista recae, por lo tanto, en un conjunto de fallas de mercado que mitigar y que genera los problemas que han sido ampliamente discutidos en la literatura: racionamiento de crédito para ciertos sectores y agentes, selección adversa y riesgo moral. Algunos autores han resaltado el papel que la banca de desarrollo puede tener en la creación de mercados para impulsar y madurar las relaciones económicas entre los diferentes agentes (Mazzucato & Penna, *The Rise of Mission-Oriented State Investment Banks: The Cases of Germany's KfW and Brazil's BNDES*, 2015) (Griffith-Jones & Ocampo, 2018).

Las entidades financieras públicas son diversas en sus características y modelo de negocio, desempeño financiero, gobernanza y nichos de mercado. Esto tiene implicaciones para la formulación de políticas y la adecuada gestión de dichas instituciones dentro de un sistema financiero diversificado y cambiante. Así, su naturaleza, objetivos e instrumentos evolucionan según el grado de desarrollo económico y profundización financiera. Sin embargo, mientras persistan fallas residuales de mercado o se requiera liderar transformaciones estructurales, se deberá velar por mantener su eficiencia y eficacia para cumplir su función social.

Para ello, en medio de las heterogeneidades propias de los modelos adoptados por distintos países, se han identificado tres lecciones clave (Ocampo, Arias, & Torres, 2018):

- Mandato o misiones claramente definidas.
- Importancia de emplear mecanismos explícitos para complementar o proporcionar adicionalidad al sector privado en la tarea de proveer soluciones financieras a segmentos o proyectos desatendidos.
- Preservación de su sostenibilidad financiera<sup>8</sup>.

#### **4.2. El rol del Grupo Bicentenario y Banca de las Oportunidades**

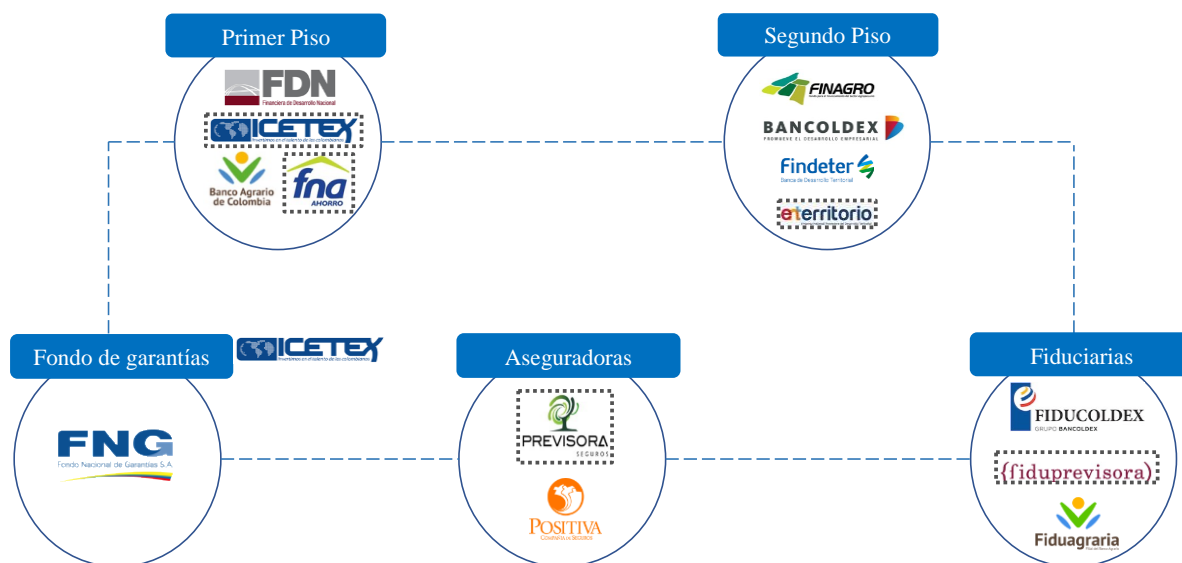
El Grupo Bicentenario fue creado en 2019 como una iniciativa del Gobierno Nacional, acogiendo las

---

<sup>8</sup> Como resultado, los bancos de desarrollo no deben ser evaluados únicamente por su rentabilidad, considerando la posibilidad de su especialización comparativa en actividades más riesgosas que el sector privado. En este sentido, la forma de evaluar su estructura operativa y de riesgos debería seguir parámetros diferentes a los de las instituciones financieras privadas. No obstante, dicha distinción no existe hoy en la legislación colombiana, por lo que debe buscarse un equilibrio entre la función social de desarrollo y la gestión como entidades financieras.

recomendaciones de diversos organismos internacionales y multilaterales frente a la consolidación de los servicios financieros públicos en una entidad matriz<sup>9</sup>. Hoy, el Gobierno cuenta con un grupo financiero que le permite direccionar y preparar de forma coordinada las estrategias para el fortalecimiento de los servicios financieros públicos, lo que resulta fundamental para la materialización de sinergias y mejores prácticas de administración y gobierno corporativo<sup>10</sup>. El Grupo, que cuenta con 9 de las 14 empresas contempladas, es clave en el engranaje de la estrategia de inclusión crediticia de la EP (Diagrama 2) 11.

**Diagrama 2. Entidades que componen el Grupo Bicentenario**



Las entidades bordeadas aún no hacen parte del Grupo Bicentenario al cierre de 2022.

Bajo un ejercicio de coordinación y articulación de las diversas entidades que lo integran, la banca de desarrollo como las demás entidades financieras públicas, contribuirán de manera decidida para lograr las metas de inclusión que se presentan en este documento<sup>12</sup>. Con el fin de atender las metas y los lineamientos de la Estrategia, las entidades del Grupo trabajarán en los preceptos consignados en el recuadro 2.

<sup>9</sup> De acuerdo con las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), lo establecido en los CONPES 3851 de 2015 y CONPES 3927 de 2018 y enmarcado en las políticas de inclusión social y financiera establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, fue creado mediante el Decreto Ley 2111 de 2019 el Grupo Bicentenario, cuyo objeto es servir como matriz o controlante de las sociedades o entidades que el Gobierno nacional defina. El Grupo Bicentenario es una sociedad de economía mixta, de régimen especial y se encuentra vinculado al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

<sup>10</sup> Esta gestión profesional, responsable e informada debe fortalecerse continuamente con el propósito de asegurar la sostenibilidad de las empresas estatales en una economía cada vez más competitiva. Así, la centralización de la propiedad del grupo de empresas que opera en el sector financiero permite ejercer un mayor control sobre la ejecución de cada una de las políticas que se desarrollan a través de estas entidades y sobre los recursos públicos que se destinen a nuevos proyectos.

<sup>11</sup> El artículo 70 del Proyecto de Ley de Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026 incluye disposiciones en este sentido.

<sup>12</sup> Además de las contribuciones prácticas desde el punto de vista de coordinación de sus entidades, el Grupo actuará como el centralizador de la política pública que se desarrollará a través de la estrategia y servirá como un puente de comunicación entre éstas, las demás entidades del Gobierno nacional, los gobiernos departamentales y municipales, el sector privado, la banca multilateral, los organismos de cooperación y los reguladores.

## **Recuadro 2. Preceptos del Grupo Bicentenario para el cumplimiento de los objetivos de la estrategia**

- Diseño e implementación de servicios financieros y no financieros de manera coordinada y articulada para mejorar la eficiencia y la alineación con la política pública y mitigar duplicidades.
- Fortalecimiento de capacidades internas en relación con el gobierno corporativo, una gestión de riesgos más eficiente, el desarrollo de productos innovadores y ajustados a las necesidades de la población objetivo, *pricing* basado en datos y modernización de procesos operativos, digitales y tecnológicos.
- Expansión de la base de actores y canales para la provisión y distribución de servicios financieros, fomentando la competencia y promoviendo su diversificación (ver Anexo 2).
- Apalancamiento, aprovechamiento y combinación de recursos técnicos y financieros públicos y privados para maximizar el impacto.

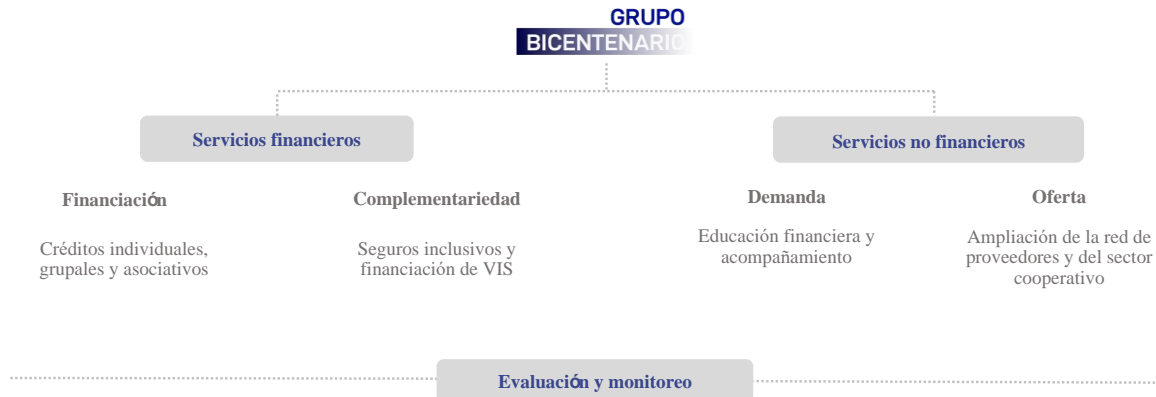
El Programa de gobierno “Colombia Potencia Mundial de la Vida 2022- 2026”, hace énfasis en la importancia de la inclusión y la igualdad de oportunidades para poblaciones excluidas, potenciando la banca pública para favorecer la economía popular, urbana y rural, mujeres y minorías. En especial, se alinea con los ejes de (i) transformación productiva, internacionalización y acción climática; y, (ii) convergencia regional, los cuales promueven el financiamiento del desarrollo como mecanismo para fortalecer los vínculos intra e interregionales y aumentar la productividad, competitividad e innovación en los territorios, generando cadenas de valor en el mercado local, promoviendo la generación de empleo y el bienestar, impulsando el crecimiento de la economía.

Por su parte, Banca de las Oportunidades, administrado por Bancóldex, en su papel como ejecutor de la política de inclusión financiera en Colombia, contribuirá con la coordinación e implementación de diversas acciones contempladas en la estrategia de inclusión crediticia. Desde su mandato, establecido por el Decreto 3078 de 2006, hoy incorporado al Decreto 2555 de 2010, el Programa tiene como mandato trabajar en la dinamización de canales, el diseño y desarrollo de productos y metodologías de originación, la profundización del mercado de seguros inclusivos, el fortalecimiento institucional de la red de proveedores de servicios financieros e iniciativas de educación financiera, tendientes a promover la inclusión financiera en Colombia.

## **5. Componentes de la estrategia de inclusión crediticia**

Desde el Grupo Bicentenario se impulsará el desarrollo de instrumentos y programas para promover la inclusión financiera y crediticia de la EP, tendientes a crear un ecosistema financiero inclusivo, que responda a las barreras de financiamiento existentes para el segmento desatendido de la economía popular (Diagrama 3).

**Diagrama 3. Esquema de movilización de recursos**



Fuente: Elaboración Banca de las Oportunidades

## 5.1. Servicios financieros

Mediante los servicios financieros del Grupo, se busca la provisión de incentivos adecuados para mejorar el perfil de riesgo de las operaciones contempladas, con el fin de extender y orientar la financiación de las unidades productivas de baja escala. Dichos servicios deben incentivar la implementación de prácticas de compartición, evaluación y gestión de riesgos, limitando distorsiones y ampliando la masa crediticia en el mercado<sup>13</sup>.

### 5.1.1. Servicios financieros directos

Esta sección engloba el conjunto de herramientas financieras que, desde el Grupo Bicentenario, se desplegarán en observación de los objetivos de la estrategia en cuanto a financiación individual, grupal y asociativa.

#### 5.1.1.1. Créditos individuales populares

Con el fin de generar la puerta de entrada a la población con actividades productivas que se encuentra desatendida financieramente, se activará un paquete o prototipo inicial de incentivos financieros. Estos incentivos apuntan a facilitar el acceso a créditos individuales populares, de bajo monto y corto plazo, atiendan principalmente las necesidades inmediatas de liquidez, con condiciones flexibles y oportunas.

Con estos incentivos, se busca construir confianza entre las partes, generar una mejor aproximación al comportamiento y capacidad de pago del deudor, y construir procesos responsables de graduación a una gama amplia y diversa de canales y servicios en el sector financiero formal. Son tres los

<sup>13</sup> Lo anterior es especialmente importante para el sistema público de garantías. Establecer un límite en la cobertura de la garantía es importante para evitar el riesgo moral, fomentar la distribución de riesgos entre prestamistas y prestatarios, y garantizar la sostenibilidad financiera del sistema de garantía. Al limitar la cobertura, se incentiva a los prestamistas a ser más rigurosos en la evaluación y selección de prestatarios, así como a monitorear adecuadamente su desempeño. Además, esto previene la asunción excesiva de riesgos y la concentración de pérdidas, protegiendo al sistema de garantía de dificultades en solvencia.

incentivos que se pondrán en marcha gradualmente a partir del segundo trimestre como parte del paquete o prototipo inicial en 2023:

- Garantías de crédito a deudores silenciosas, para mejorar la gestión de riesgo.
- Fondeo concesional para la red de proveedores de servicios financieros para acelerar innovaciones operativas y facilitar la financiación en condiciones favorables.
- Incentivos para fomentar la cultura del buen pago y construir hábitos de pago saludables.

Bancóldex y FNG activarán estos incentivos para la EP no agro y Finagro-FAG para la EP agro. Las condiciones de estos incentivos están consignadas en el Anexo 1 del presente documento. El Banco Agrario de Colombia, como banco de primer piso, tendrá un rol activo en la promoción de esquemas de financiación directa. Para esto, el Banco ha definido un ambicioso plan de expansión de su capacidad de colocación directa con los incentivos de promoción crediticia.

El Recuadro 3 detalla las características de los créditos individuales que podrán emplear los incentivos, así como los criterios de elegibilidad de los potenciales beneficiarios.

### **Recuadro 3. características de los créditos individuales y criterios de elegibilidad**

Las operaciones de crédito individual popular dirigidas al segmento agropecuario serán de hasta cuatro millones de pesos (\$4,000,000) y tendrán hasta 24 meses de plazo para su pago<sup>14</sup>. Los préstamos del segmento no agropecuario serán de hasta dos millones de pesos (\$2,000,000) y tendrán hasta 12 meses de plazo para su pago<sup>15</sup>.

Los créditos desembolsados para ambos segmentos podrán ser otorgados en zonas urbanas o rurales para financiar capital de trabajo o inversión de actividades productivas de baja cuantía.

Los créditos se otorgarán únicamente a personas naturales, mayores de edad y que cumplan los siguientes criterios:

- Adelantar actividades o proyectos productivos agropecuarios o no agropecuarios de cualquier sector de la economía.
- Estar clasificado los grupos A, B o C del Sisbén IV.
- No haber tenido acceso al crédito formal en los últimos cuatro años con establecimientos de crédito vigilados por la Superintendencia Financiera de Colombia; cooperativas de ahorro y crédito vigiladas por la Superintendencia de la Economía Solidaria; organizaciones no gubernamentales, fundaciones o sociedades por acciones simplificadas con actividades de colocación de microcrédito; o *fintech* colocadoras o intermediarias de crédito.

<sup>14</sup> Crédito colocado únicamente por establecimientos de crédito vigilados por cooperativas de ahorro y crédito vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia o por la Superintendencia de la Economía Solidaria.

<sup>15</sup> Crédito originado por establecimientos de crédito vigilados por la Superintendencia Financiera de Colombia, cooperativas de ahorro y crédito vigiladas por la Superintendencia de la Economía Solidaria, organizaciones no gubernamentales, fundaciones y sociedad por acción simplificada especializadas en microcrédito y *fintech* originadoras de crédito.

Por su parte, entendiendo las complejidades para que los proveedores de servicios financieros determinen la probabilidad de incumplimiento de las unidades económicas que se encuentran por fuera del sistema financiero formal, el prototipo o paquete inicial de incentivos le apunta a superar las barreras de acceso al mercado crediticio para construir historial y evidenciar la capacidad y voluntad de pago de este segmento. Bajo esta filosofía se evaluará el funcionamiento de dicho paquete con el objetivo de probarlo, medir su impacto, calibrarlo, adaptarlo y, posteriormente, escalarlo, tal como se detalla más adelante en este documento.

#### **Recuadro 4: instrumentos de promoción crediticia bajo esquemas de portafolio**

Como parte del trabajo de generación de capacidades internas del Grupo Bicentenario, se destaca la modernización de productos financieros para las unidades productivas de baja escala. Destacan dos:

- Esquemas de garantías a deudores: a lo largo de 2023, el FNG diseñará garantías de portafolio silenciosas a primeras pérdidas. Los esquemas de garantías de portafolio o de cartera a primeras pérdidas son herramientas financieras diseñadas para respaldar a las instituciones financieras frente al riesgo crediticio en un conjunto de préstamos, especialmente en casos donde los prestatarios enfrentan dificultades para proporcionar garantías tradicionales o tienen un perfil de riesgo más alto. En estos esquemas, una entidad garante se compromete a asumir la totalidad de las pérdidas generadas por impagos en la cartera de créditos, pero solo hasta un límite o tramo predeterminado. Una vez que se alcanza este límite, la responsabilidad del sistema de garantía finaliza y las pérdidas adicionales deben ser absorbidas por la institución financiera<sup>16</sup>.
- Mecanismos complementarios de fondeo concesional: en 2023, Finagro desarrollará el esquema de fondeo global, mediante el cual podrá otorgar créditos directos a proveedores de servicios financieros. Esta metodología facilita la gestión operativa para que irrigen de manera más eficiente financiación de bajo monto y alto volumen<sup>17</sup>.

Finalmente, Banca de las Oportunidades impulsará modelos colaborativos entre instituciones financieras y terceros no financieros, promoviendo la adopción de soluciones financieras basadas en la cotidianidad de la EP. Este enfoque busca fortalecer las relaciones de confianza entre el sector real y la economía popular, aprovechando la experiencia y especialización de los proveedores de servicios financieros en el desarrollo de soluciones de financiamiento, la evaluación de riesgos y la gestión de cobranzas.

#### **5.1.1.2. Crédito asociativo en encadenamientos productivos**

Con el fin de promocionar el crédito asociativo en encadenamientos productivos como una herramienta de profundización del crédito para la economía popular agropecuaria, Finagro cuenta hasta con \$7 billones para movilizar en las diferentes líneas de crédito para el año 2023, entre estas se incluyen los esquemas asociativos y de integración.

<sup>16</sup> Se ha identificado que, a medida que aumenta el volumen de colocaciones y las características de los créditos respaldados por los sistemas de garantía se vuelven menos diferenciadas, el modelo de portafolio resulta más adecuado, ya que proporciona agilidad y menores costos operativos (CEPAL, 2021)

<sup>17</sup> En el proyecto de Plan Nacional de Desarrollo 2023 – 2026 se ha incluido un artículo en donde se faculta a Finagro para adelantar este tipo de operaciones.



El primer esquema está dirigido a asociaciones, cooperativas u organizaciones del sector solidario, que pueden ser responsables del pago del crédito u organizar esquemas de responsabilidad individual de sus asociados. El segundo se estructura por una persona natural o jurídica denominada ‘integrador’, quien es el responsable del pago del crédito, en beneficio de pequeños productores unificados en el esquema. El integrador también deberá disponer de la capacidad administrativa, prestar servicios de asistencia técnica y estructurar los proyectos de comercialización de la producción que se obtenga a través del sistema.

La CNCA y Finagro revisarán y actualizarán ambas líneas de fomento, con la finalidad de brindarles una mayor profundización y dinamismo<sup>18</sup>. Como parte del proceso de actualización de las líneas, se analizará la caracterización de asociaciones productivas existentes mediante el análisis de registros administrativos, como el RUES de Confecámaras, y en articulación con entidades de Gobierno como la UAEOS, para comprender la diversidad de esquemas asociativos y detectar patrones geográficos y sectoriales. Asimismo, se harán ejercicios de análisis y revisión de dinámicas propias de este mercado.

Complementariamente, se explora la posibilidad de que las fiduciarias públicas del Grupo Bicentenario desarrollen esquemas de garantía, administración y fuente de pago para el impulso de la financiación asociativa. Igualmente, las mencionadas surgen como alternativa para integrar los esfuerzos de las entidades del Grupo y demás actores públicos y privados, agrupando la oferta y la demanda para acceder a recursos de la economía popular con fuentes de pago basadas en derechos económicos de contratos, facturación y, en general, flujos futuros de los deudores (Fiducóldex, 2023).

De manera paralela, se evaluará la viabilidad de desarrollar esquemas de fomento para actividades diferentes a la agropecuaria a través de las entidades del Grupo Bicentenario con el mandato para atender estos segmentos<sup>19</sup>.

Por último, Banca de las Oportunidades promoverá el desarrollo y fortalecimiento de metodologías de crédito dirigido a asociaciones que operan en encadenamientos productivos. Este ejercicio busca generar recomendaciones a los proveedores de servicios financieros frente a la efectividad y pertinencia de los análisis de riesgo de crédito y factibilidad financiera hoy empleados. El diseño de estas metodologías contemplará tanto metodologías convencionales de colocación, como la viabilidad de respaldar las operaciones de crédito con bienes muebles, como los contratos de compra y comercialización futura de cosechas o animales<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> El Banco Agrario, el sector cooperativo y algunas Organizaciones no Gubernamentales lo han utilizado en algunas zonas del país, enfocándolos en grupos de empresariales de sectores económicos específicos.

<sup>19</sup> A través de Bancóldex se desarrollaría la estrategia para actividades asociativas y grupales no agropecuarias.

<sup>20</sup> El régimen de garantías mobiliarias se enmarca en la Ley 1676 de 2013 en Colombia, que tiene como objetivo principal fomentar el acceso al crédito mediante la utilización de bienes muebles como respaldo de obligaciones financieras. En ella se establece el marco legal para la constitución, inscripción, ejecución y extinción de las garantías sobre bienes muebles, corpóreos e incorpóreos.

La promulgación de la Ley y sus normas complementarias permitieron fortalecer la infraestructura de acceso a financiación del país. Primero, se amplió el abanico de bienes muebles que pueden darse en garantía, posibilitando el respaldo de obligaciones presentes o futuras, siempre que estas últimas sean específicas y determinadas. Segundo, se constituyó un registro centralizado de garantías, actualmente bajo la administración de Confecámaras, facilitando la trazabilidad sobre los derechos de prelación de los bienes que fueron dados en garantía. En tercer lugar, se modernizaron y simplificaron los esquemas de ejecución de garantías. En caso de incumplimiento de la obligación garantizada, el acreedor puede hacer uso de la garantía y proceder a la reclamación del bien objeto de la misma. La ejecución puede realizarse mediante la venta del bien en una subasta pública, la adjudicación del bien al acreedor, entre otros medios.

Las innovaciones que trajo el régimen de garantías mobiliarias brindan una mayor seguridad jurídica a lo largo del ciclo de vida de las obligaciones garantizadas y, por ende, abren un sinnúmero de posibilidades para el desarrollo de nuevos productos de crédito.

### **5.1.1.3. Créditos grupales populares**

Con el objetivo de fomentar la financiación de grupos de personas con bajos ingresos y acceso limitado a servicios financieros, que incluso pueden no ser sujetos de crédito individual, pero que se encuentran unidos solidariamente y con necesidades de financiamiento de montos reducidos, Banca de las Oportunidades implementará un programa para impulsar el desarrollo de modelos populares de crédito grupal. En una primera etapa, se identificará oportunidades para establecer o fortalecer capacidades técnicas y operativas entre los proveedores de servicios financieros, con el fin de diseñar e implementar modelos de crédito grupal. Posteriormente, se ofrecerá apoyo a un conjunto de proveedores de servicios financieros en el análisis de oportunidades para definir modelos de negocio, plantear esquemas operativos y tecnológicos, preparar herramientas y mecanismos de gestión y control operativo y de riesgos, estructurar planes de gestión comercial y de mercado, y planificar la implementación de los modelos definidos.

El Banco Agrario trabajará en la promoción de financiación directa bajo esquemas grupales populares.

### **5.1.2. Servicios financieros indirectos**

Distintos estudios y evaluaciones<sup>21</sup> han evidenciado que el bienestar financiero incrementa con una oferta diversa de productos y servicios financieros inclusivos, especialmente de aseguramiento, prestados responsable y sosteniblemente. En consecuencia, el enfoque en financiación de la estrategia se engranará con iniciativas tendientes a construir un ecosistema financiero inclusivo, mediante la promoción del acceso a productos y servicios financieros complementarios al crédito.

#### **5.1.2.1. Seguros inclusivos**

El mercado de seguros colombiano, pese a haberse diversificado, tiene un amplio potencial de expansión. Las aseguradoras del sector financiero público redoblarán esfuerzos para el robustecimiento y ampliación del portafolio de seguros embebidos e inclusivos, relacionados con la distribución oportuna de estos servicios en la cotidianidad comercial de la economía popular. Complementariamente, Banca de las Oportunidades y Fasecolda, en alianza con el programa Seguros con Impacto de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), desarrollarán una estrategia para promover seguros para la economía popular con la red de aseguradoras del país.

#### **5.1.2.2. Vivienda de interés social**

Complementario a las soluciones financieras mencionadas a lo largo del presente documento, Findeter promoverá el acceso al financiamiento de vivienda para la EP.

## **5.2. Servicios no financieros**

Las entidades financieras del Grupo Bicentenario y Banca de las Oportunidades trabajarán en la promoción de servicios no financieros que propendan por la creación y fortalecimiento de capacidades

---

<sup>21</sup> Mejía, Cuadros, & Cárdenas (2020), Sumani & Roziq (2020) y Mokhtar & Husniyar (2017) mencionan la importancia de tener productos complementarios (ahorro, crédito, seguros) dentro de los determinantes del bienestar financiero.

tanto de proveedores de servicios financieros (oferta) como de las personas que hacen parte de la EP (demanda).

En relación con la demanda, se coordinará con actores públicos y privados la prestación de servicios de asistencia técnica y educación financiera para el desarrollo de habilidades financieras y gerenciales. Esto permitirá a los beneficiarios hacer un uso adecuado del crédito obtenido y gestionar eficientemente sus actividades productivas. En cuanto a la oferta, se fomentará la consolidación de las capacidades de la red de intermediarios, especialmente del sistema financiero cooperativo, promoviendo la competencia, la regulación, el acceso a instrumentos de promoción crediticia y la eficiencia en las transacciones.

### **5.2.1. Creación de capacidades de la demanda**

La generación de capacidades para la economía popular con miras a recibir financiamiento es fundamental para poder gestionar con mayor eficiencia sus actividades productivas y mejorar la calidad de vida de este segmento. Sin embargo, formas de pensamiento como valorar más el presente que el futuro, la extrema aversión al riesgo, el exceso de confianza y otros sesgos cognitivos conducen a un proceso de elección ineficiente en relación con la administración del negocio. Estos elementos tienen mayor relevancia en la toma de decisiones de la EP y de las mujeres, quienes cuentan con menores niveles de educación financiera (Tenjo & Mejía, 2019). La teoría del comportamiento plantea atajos mentales que evitan este tipo de distorsiones y mejoran el proceso de elección referente al negocio de la EP.

Dado lo anterior, se implementarán cursos, materiales de asistencia y capacitación que incluyan elementos de la economía del comportamiento, con un diferencial de género, con el fin de mejorar los procesos de toma de decisión financieras y de los negocios de la EP:

- Educación financiera: el Grupo Bicentenario y Banca de las Oportunidades lanzarán una campaña de sensibilización centrada en el crédito para la EP. La finalidad de la campaña es sensibilizar a la EP sobre los riesgos y desventajas del crédito informal, promover el acceso al crédito formal y fomentar la cultura y las ventajas del pago oportuno. En la práctica, los canales de comunicación de las entidades del grupo y los proveedores de servicios financieros transmitirán mensajes claros y sencillos mediante diversos materiales gráficos y audiovisuales.

Adicionalmente, se llevarán a cabo acciones sectorialmente diferenciadas. En el ámbito agropecuario, se implementará una iniciativa de formación de formadores que capacitará a los extensionistas de la Agencia de Desarrollo Rural, quienes instruyen y acompañan de manera permanente a los pequeños productores del país frente al primer crédito productivo y la gestión de riesgos agropecuarios.

Para sectores distintos al agropecuario, Banca de las Oportunidades, Bancóldex, iNNpulsa, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el SENA y Prosperidad Social ofrecerán acompañamiento técnico y educación financiera con servicios móviles e inteligencia artificial, desde las experiencias y fortalezas de cada institución<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> Se contemplará el desarrollo de una asesoría financiera basada en inteligencia artificial para orientar a la EP en temas centrales de la gestión del negocio, comparación de tasas de interés, orientación sobre planes de negocio, utilidad de productos, entre otros.

- Ferias para la economía popular: Banca de las Oportunidades, con el apoyo de la Presidencia de la República y la red de proveedores de servicios financieros, organizará las Ferias Financieras de la Economía Popular, con el objetivo de promover, difundir y acercar la estrategia de inclusión crediticia en las regiones del país. Se ofrecerá asesoría financiera personalizada a los asistentes, llegando a las áreas más populares y comerciales de cada municipio, ahorrando tiempo, dinero y esfuerzo a la población. Las ferias se coordinarán con el apoyo de ministerios, Prosperidad Social, aliados nacionales, regionales, autoridades municipales y la red de proveedores de servicios financieros.

### **5.2.2. Ampliación de la red de proveedores de servicios financieros**

La banca pública de desarrollo y la red de proveedores privados actúan complementariamente en el ecosistema financiero para satisfacer las necesidades de financiamiento de diferentes sectores de la economía y fomentar el crecimiento y el desarrollo sostenible del país.

Fuera de la banca pública de desarrollo, otros actores jugaran un papel importante dentro de la estrategia, en especial desde su rol en la banca de primer piso e irrigadores de los recursos de redescuento y fondeo entre los beneficiarios de la estrategia. Por esta razón se propenderá por configurar un ecosistema financiero inclusivo, con una amplia y diversa variedad de proveedores de servicios financieros vinculados a la banca de desarrollo.

#### **5.2.2.1. Fortalecimiento del sistema financiero cooperativo**

Orientado en la visión asociativa y del bienestar social, el sector cooperativo financiero juega un rol crucial en la profundización del acceso y uso de servicios financieros. En particular, el sector solidario tiene mayor penetración en las zonas más apartadas y distantes del país, donde el acceso a servicios e infraestructura financieras es comparativamente limitado.

Banca de las Oportunidades y el Grupo Bicentenario desarrollarán un programa orientado al fortalecimiento integral de entidades con vocación por la financiación productiva, especialmente las cooperativas. Se buscará consolidar a estas entidades como canales robustos y sostenibles para la atención de la EP. El programa promoverá el acceso a cupos o límites de exposición entre las entidades del Grupo bajo un acompañamiento técnico enfocado en el fortalecimiento de capacidades financieras, administrativas y de gobernanza.

Se buscará que la planificación y diseño de este programa se integre con los frentes de trabajo definidos en la hoja de ruta del subsector solidario de ahorro y crédito de la URF<sup>23</sup>, con el fin de implementar acciones ambiciosas encaminadas a generar economías de escala en la administración de riesgos y a la transformación digital y robustecimiento de las capacidades internas del sector cooperativo financiero, en especial de las cooperativas de menor tamaño<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> En el documento de la URF (2022), se hace referencia a casos de éxito de Ecuador, México, Costa Rica, Alemania, Estados Unidos, y Canadá. De manera general surgen buenas prácticas como la eliminación de asimetrías regulatorias entre distintas entidades que desarrollan una misma actividad, así como la segmentación por nivel de activos, la complejidad de sus servicios y la suficiencia de su capital.

<sup>24</sup> El programa busca incorporar tanto el desarrollo de modelos de integración de cooperativas como de centros de servicios compartidos o integrados para la gestión de riesgos, diseño de productos, desarrollo de canales, soporte de operaciones y tecnológicos, entre otros.

Para el diseño de programa, se han constituido una mesa de trabajo a nivel de Gobierno, con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Banca de las Oportunidades, la Unidad de Regulación Financiera, la Superintendencia de la Economía Solidaria, Fogacoop y la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias.

#### **5.2.2.2. Acceso al Fondo de Microfinanzas Rurales para entidades no vigiladas**

El Fondo de Microfinanzas Rurales (FMR) es un instrumento especializado en irrigar recursos para facilitar el acceso al crédito y otros servicios financieros para pequeños productores y unidades productivas que operan en áreas rurales del país mediante fondeo a intermediarios, principalmente entidades especializadas en la colocación de microcrédito. Sobre el particular, Finagro trabajará en el desarrollo de esquemas diferenciales e innovadores para mejorar el acceso a los pequeños productores de bajos ingresos que desarrollen actividades agropecuarias.

### **6. Datos abiertos como componente habilitador de la estrategia**

Los sistemas de información convencionales, que sirven de garantía reputacional al solicitar un crédito, cuentan con problemas de opacidad y asimetría de la información, en especial frente a las unidades productivas de baja escala. La disponibilidad y el intercambio de la información con que cuenta un amplio espectro de entidades tanto del sector financiero como del sector real y del gobierno, resulta fundamental para reducir fricciones relacionadas con el conocimiento, vinculación y perfilamiento del cliente y, de esta forma, impulsar tanto la oferta como la demanda de crédito del segmento poblacional actualmente desatendido, sin tener que aumentar los riesgos del sistema. Contar con un esquema de datos abiertos permitirá fortalecer modelos de análisis de riesgo alternativos en el país, basados en información transaccional de las personas proveniente de diversas fuentes.

Mayor y mejor información contribuye con la disminución en costos, el mejoramiento en el diseño de productos financieros y la formulación de políticas públicas ajustadas a las necesidades heterogéneas de la población. Igualmente, un ambiente de libre acceso a los datos impulsa una integración del ecosistema direccionada al consumidor y acelera el desarrollo tecnológico.

Las Bases del PND reconocen la necesidad de avanzar en la democratización del crédito mediante el acceso a información adecuada. El Gobierno promoverá el acceso a información que pueda ser empleada para facilitar el acceso a productos y servicios financieros mediante un esquema datos abiertos<sup>25 26</sup>. El Gobierno nacional establecerá las reglas para garantizar el adecuado funcionamiento de la arquitectura y gobernanza del esquema datos abiertos. Así mismo, se definirán los estándares operativos, tecnológicos y de seguridad para la compartición de datos. Se definirán también protocolos para garantizar la calidad y actualización de los datos, utilizando formatos y estándares abiertos e interoperables, y reglas claras que permitan la reutilización y redistribución de los datos.

Este tipo de garantía reputacional facilitaría, entre otras, la profundización de modelos de originación basados en información, como los créditos digitales. En este caso, las reconocidas ventajas de los

---

<sup>25</sup> Sin perjuicio de las excepciones a su acceso y las garantías de reserva de la información, con el fin de garantizar la consistencia normativa, el tratamiento de los datos personales se regirá por lo establecido en las Leyes Estatutarias 1712 de 2014, 1266 de 2008, 1581 de 2012, 2157 de 2021, o aquellas que las modifiquen o sustituyan, así como sus normas reglamentarias.

<sup>26</sup> El artículo 71 de la segunda sección del Proyecto de Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 establece disposiciones en este sentido.

créditos digitales, como su agilidad y experiencia de usuario, se aunarán a procesos de conocimiento y perfilamiento más pertinentes. Por último, la iniciativa de datos abiertos deberá articularse con el Sistema de Pagos Inmediatos (SPI), actualmente en diseño por el Banco de la República. El SPI es un proyecto que aspira a modernizar el sistema de pagos de bajo valor en Colombia mediante la implementación de transacciones electrónicas en tiempo real, lo cual generará un mayor flujo de datos de carácter transaccional.

## **7. Evaluación y monitoreo**

Se han establecido tres frentes de trabajo para medir el desempeño de los objetivos de inclusión financiera y crediticia de la estrategia. Por un lado, a través de una mesa técnica conformada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el DNP, el Grupo Bicentenario, Banca de las Oportunidades y el Banco Interamericano de Desarrollo, se realizará una evaluación del impacto en bienestar financiero y la eficiencia relativa de los instrumentos de promoción crediticia. Por el otro, se realizará un monitoreo periódico del desempeño de la cartera y las colocaciones. Finalmente, se dará seguimiento a la evolución del estado de la inclusión crediticia de las unidades productivas de baja escala a través de la Encuesta de Micronegocios del DANE.

### **7.1. Medición de impacto**

La evaluación de impacto, cuya definición metodológica está en curso, contempla distintos pasos. Primero, se definirá el objetivo de la evaluación y se establecerán las hipótesis específicas para cuantificar el impacto de la estrategia sobre los siguientes indicadores:

- **Bienestar financiero:** la conceptualización de esta medición se basará en los lineamientos propuestos por la Oficina para la Protección Financiera del Consumidor (CFPB, por sus siglas en inglés) y los lineamientos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Asimismo, se complementará con algunas mediciones implementadas en el país, buscando disminuir la subjetividad en este indicador.

La CFPB define el bienestar financiero como el estado en el que una persona puede cumplir plenamente con sus obligaciones financieras actuales y futuras, sentirse segura respecto a su futuro financiero y ser capaz de tomar decisiones que le permitan disfrutar de la vida.

Cuantificar esta definición implica establecer variables relacionadas con el control de las finanzas diarias y mensuales, la capacidad de afrontar un choque financiero, la libertad financiera para tomar decisiones que permitan disfrutar de la vida y el logro de metas financieras.

- **Eficiencia relativa de los instrumentos de promoción crediticia:** esta medición pretende determinar cómo los incentivos del paquete inicial dispuestos por las entidades del Grupo Bicentenario facilitan la superación de barreras a financiamiento formal. En particular, se evaluará si las garantías parciales de crédito incrementan el apetito de proveedores de servicios financieros, si el fondeo concesional con crean capacidades para el perfilamiento crediticios y si el abono a capital construye hábitos.

Bajo esta conceptualización, se seleccionarán los indicadores de impacto relevantes que se utilizarán



para medir los cambios causados por la intervención. Los indicadores se alinearán con el alcance de la evaluación (primer paso). Tras acotar los indicadores, se determinarán las características y propiedades de la muestra y grupos de control, de manera que sea representativa de los individuos o grupos que se verán impactados por la intervención evaluada.

Seguidamente, se establecerán los protocolos para capturar y sistematizar los datos necesarios para construir los indicadores de impacto bajo el marco muestral de la evaluación. Esto incluirá encuestas, entrevistas, registros administrativos o análisis de fuentes secundarias de información, como registros de obligaciones financieras de centrales de información, según se requiera. Los datos recopilados se analizarán para estimar los impactos de la intervención, mediante técnicas estadísticas y econométricas. Los resultados del análisis se interpretarán para caracterizar y describir los efectos de la intervención, contrastando los grupos de tratamiento con los grupos de control, o sus equivalentes metodológicos. Estos hallazgos y sus implicaciones prácticas de política serán integrados para el escalamiento previsto a partir de 2024.

La Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas (DSEPP) del DNP contribuirá con la coordinación de las mesas técnicas para la definición metodológica de la medición de impacto y el monitoreo de los instrumentos de promoción crediticia. Por su parte, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Banca de las Oportunidades y el BID brindarán apoyo técnico en todas las fases de la medición de impacto. Además, el BID contribuirá con la financiación de los últimos cuatro pasos.

## **7.2. Monitoreo**

Al menos semestralmente, se hará una revisión de la salud de la cartera del programa y su siniestralidad, según se vaya recabando información, con el fin de anticipar controles y ajustes frente a la irrigación de los instrumentos de promoción crediticia (ver Anexo 1). La salud de la cartera se evaluará en función de los niveles de morosidad, riesgo de impago y aquellas operaciones clasificadas como incobrables o con una alta probabilidad de impago.

Como en el caso de la medición de impacto, con base en estos análisis, se calibrarán las características de los créditos o los instrumentos de promoción crediticia que apalancarán estas operaciones, con el fin de garantizar su sostenibilidad, impacto y escalabilidad.

## **7.3. Evolución de la inclusión crediticia de los micronegocios**

Analizar el estado y las barreras para la inclusión crediticia permite retroalimentar la planeación y ejecución de la estrategia, así como caracterizar su impacto en el crecimiento, bienestar financiero y sostenibilidad de las unidades productivas de baja escala. Bajo el liderazgo de Banca de las Oportunidades, se cofinanciará y actualizará el módulo de inclusión crediticia de la Encuesta de Micronegocios del DANE para 2023, incorporando un enfoque en financiamiento.

## 8. Referencias

- CFPB. (2017). CFPB Financial Well-Being Scale.
- Ocampo, J., Arias, P., & Torres, J. (2018). La banca nacional de desarrollo en Colombia.
- Mejía, D., Cuadros, P., & Johan Sebastián, C. (2020). Determinantes del bienestar financiero. Evidencia para América Latina.
- Sumani, S., & Roziq, A. (2020). Financial literacy: determinants of financial well-being in the batik small and medium industries in east java.
- Mokhtar, N., & Husniyar, A. (2017). Determinants of Financial Well-Being among Public Employees.
- DNP. (2023). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, "Colombia, potencia mundial de la vida"*. Bogotá D.C.
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (2023). *Informe de tejido empresarial*. Bogotá D.C: Oficina Estudios Económicos.
- Banca de las Oportunidades. (2021). *Inclusión financiera empresarial en Colombia 2019-2020*. Bogotá D.C: Unidad de Análisis Económico.
- CEPAL. (2017). Inclusión financiera de pequeños productores rurales. (F. G. Villarreal, Ed.) *Libros de la CEPAL*.
- Durston, J. (2000). ¿Qué es el capital social comunitario? *CEPAL - Serie Políticas Sociales*.
- Innovations for Poverty Action. (2017). Women's Economic Empowerment Through Financial Inclusion A Review of Existing Evidence and Remaining Knowledge Gaps. *Innovations for Poverty Action - Financial Inclusion Program*.
- CGAP. (2023). *Consultative Group to Assist the Poor*. Obtenido de <https://www.cgap.org/topics/collections/womens-financial-inclusion>
- Mazzucato, M., & Penna, C. (2016). Beyond market failures: the market creating and shaping roles of state investment banks. *Journal of Economic Policy Reform*, 19(4), 305-326.
- Mazzucato, M., & Penna, C. C. (2018). National Development Banks and Mission-Oriented Finance for Innovation. En S. Griffith-Jones, & J. A. Ocampo, *The Future of National Development Banks* (págs. 255-278). Oxford: Oxford University Press.
- Ocampo, J. A., Arias, P., & Torres, J. (Diciembre de 2018). La banca nacional de desarrollo en Colombia. *Revista Ensayos sobre Política Económica*(88), 1-36.
- Mazzucato, M., & Penna, C. C. (2015). The Rise of Mission-Oriented State Investment Banks: The Cases of Germany's KfW and Brazil's BNDES. *SWPS*, 2015-26.
- Griffith-Jones, S., & Ocampo, J. A. (2018). *The Future of National Development Banks*. Oxford: Oxford University Press.
- Roa, M. J., & Carvallo, O. A. (2018). *Inclusión financiera y el costo del uso de instrumentos financieros formales: las experiencias de América Latina y el Caribe*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Fiducóldex. (2023). Portafolio de servicios. Obtenido de [https://www.fiducoldex.com.co/sites/default/files/pdf/brochure\\_dic2018.pdf](https://www.fiducoldex.com.co/sites/default/files/pdf/brochure_dic2018.pdf)
- URF. (2022). *Hoja de ruta del subsector solidario de ahorro y crédito*. Bogotá D.C: Subdirección de. Obtenido de [https://www.urf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC\\_CLUSTER-198077%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased](https://www.urf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-198077%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased)
- CEPAL. (08 de Octubre de 2021). Hacia un sistema nacional de garantías: antecedentes, mejores prácticas e implicancias para el caso argentino. *Documentos de Proyectos*, 1-45.
- Tenjo, M. F., & Mejía, D. (2019). *Encuesta de medición de capacidades financieras de Colombia*.

Caracas: Superintendencia Financiera de Colombia y CAF. Retrieved from <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1717>.

## Anexo 1: condiciones del paquete de incentivos previsto para 2023

**Líneas de fondeo de carácter concesional mediante los bancos de segundo piso:** los intermediarios financieros con cupo en Bancóldex y Finagro podrán redescontar recursos con tasas de interés preferenciales. A su vez, las unidades productivas de baja escala y los pequeños productores de bajos ingresos bajos cuyos créditos sean desembolsados mediante estas líneas, obtendrán una compensación en la tasa de interés de los créditos. Las características del fondeo concesional se detallan en el Cuadro 2.

**Cuadro 2. Características de las Líneas de Fondeo Concesional**

Características	Resto de los sectores	Sector agropecuario
Entidad encargada	Bancóldex	Finagro
Tipo de fondeo	Global (crédito directo a proveedores de servicios financieros) o redescuento tradicional	Redescuento
Tasa de redescuento	Subcupo 1:	IBR NMV-1 pp
	Para pago de intereses mensuales: IBR NMV-2,7 pp	
	Para pago de intereses trimestrales: IBR NTV-2,5 pp	
	Subcupo 2:	
	Para pago de intereses mensuales: IBR NMV-3 pp Para pago de intereses trimestrales: IBR NMV-2,8 pp	
Tasa de interés	Libremente negociable entre el empresario y el intermediario financiero, en el marco del programa especial diseñado por cada intermediario financiero	Hasta IBR NMV + 18 pp
Subsidio o <i>passthrough</i> de tasa	Compromiso de reducción de 500 pb frente a la tasa plena que el intermediario hubiera aprobado en condiciones estándar de crédito, certificado por el respectivo representante legal	1.000 pb
Tipo de tasa de redescuento	Variable o fija equivalente	Variable
Subcupos	Subcupo 1: 68% micronegocios de la EP Subcupo 2: 32% micronegocios de la EP liderados por mujeres	Subcupo 1: 70% para proveedores de servicios financieros diferentes a cooperativas financieras o de ahorro y crédito  Subcupo 2: 30% para cooperativas financieras o de

		<p>ahorro y crédito</p> <p>Los subcupos serán unificados a mediados de 2023. A partir de ese momento, el cupo unificado será de libre acceso.</p> <p>Al menos el 50% del cupo deberá estar dirigido a micronegocios de la EP liderados por mujeres</p>
--	--	--

En cuanto a la compensación de tasa, se aplicará de manera diferenciada para las operaciones agropecuarias y no agropecuarias. En el primer caso, se subsidiarán 10 pp, con una tasa de interés máxima para el beneficiario, mientras que en el segundo la entidad originadora se comprometerá a reducir 5 pp de la tasa final del deudor, en relación con aquella que el intermediario hubiera aprobado en condiciones estándar de crédito.

En el caso de la línea de fondeo concesional de Bancóldex, se establecerá un sub-cupo con tasas de interés de redescuento más bajas para mujeres. En el caso de Finagro, como mínimo, la mitad del cupo establecido se destinará a la financiación de proyectos productivos liderados por mujeres.

**Incentivos para fomentar la cultura del buen pago:** por medio de Bancóldex y Finagro, los deudores que cumplan con el pago oportuno de su obligación durante la vigencia del crédito podrán recibir un incentivo correspondiente a un abono a capital, correspondiente a un porcentaje del monto financiado. El funcionamiento de este instrumento se presenta en el Cuadro 3.

**Cuadro 3. Características del Incentivo para fomentar la cultura del buen pago**

Características	Resto de los sectores	Sector agropecuario
Entidad	Bancóldex	Finagro
Incentivo a pago oportuno	8% del capital financiado	5% del capital financiado
Momento de la obligación en el que se aplica el incentivo	Cuando se haya saldado al menos el 70% del capital, siempre y cuando se esté al día en el pago de la obligación	Cuando se haya saldado al menos el 70% del capital, siempre y cuando se esté al día en el pago de la obligación
Condiciones adicionales	<p>El beneficio podrá aplicarse al capital disminuyendo el valor de las cuotas de la obligación o reduciendo el plazo de esta, de acuerdo con lo definido por cada intermediario financiero.</p> <p>El beneficio del 8% del crédito desembolsado no podrá superar el saldo pendiente de la obligación.</p>	<p>El beneficio podrá aplicarse al capital disminuyendo el valor de las cuotas de la obligación o reduciendo el plazo de esta, de acuerdo con lo definido por cada intermediario financiero.</p> <p>El beneficio del 5% del crédito desembolsado no podrá superar el saldo pendiente de la obligación.</p>

	Si se presenta el prepago total de la obligación por parte del beneficiario antes de haber completado el 70% de amortización de este, o se pacta crédito en modalidad <i>bullet</i> , perderá el beneficio.	Si se presenta el prepago total de la obligación por parte del beneficiario antes de haber completado el 70% de amortización de este, o se pacta crédito en modalidad <i>bullet</i> , perderá el beneficio.
Adicionalidad de género (con recursos del Fondo Mujer Emprende de la Vicepresidencia de la República)	8% adicional bajo los mismos criterios descritos anteriormente, hasta agotar recursos	5% adicional bajo los mismos criterios descritos anteriormente, hasta agotar recursos

En línea con los montos y plazos establecidos para la EP agro y no agro, se establecieron porcentajes de abono a capital diferenciados, 5% y 8%, respectivamente. Dichos beneficios aplicarán cuando se haya saldado al menos el 70% de la deuda y sólo para aquellos deudores que hayan pagado oportunamente sus obligaciones.

Dada la novedad de este instrumento, se requiere que tanto los bancos de segundo piso, como los proveedores de servicios financieros adelanten adecuaciones operativas, tecnológicas y en procesos. Bajo este escenario, se prevé que el incentivo al buen pago comience a operar en el segundo semestre de 2023.

También se contempla adicionalidad de género. Los incentivos al buen pago adicionarán puntos porcentuales de abono a capital para las mujeres, apalancados con recursos del Fondo Mujer Emprende de la Vicepresidencia de la República.

**Garantías parciales silenciosas a través de los fondos públicos de garantías:** los proveedores de servicios financieros con cupo en el FNG o el FAG, podrán respaldar parcialmente operaciones. Las características de las garantías se consignan en el Cuadro 1.

**Cuadro 1. Características de las garantías parciales de crédito**

<b>Características</b>	<b>Resto de los sectores</b>	<b>Sector agropecuario</b>
Entidad que opera el instrumento	FNG	FAG
Esquema	Garantías individuales silenciosas	Garantías individuales silenciosas
Fuente de financiación de los intermediarios	Recursos propios o redescuento	Redescuento
Recuperación de cartera	Sin recuperación	Sin recuperación
Monto mínimo de reclamación	N.A.	N.A.
Altura mínima de mora para la reclamación	120 días	120 días
Deducible	Sin deducible	Sin deducible



## Anexo 2: el rol de la red de proveedores de servicios financieros privados

Colombia cuenta con diferentes tipos de entidades que ofrecen productos y servicios a los consumidores a nivel nacional. Dentro de las entidades que han venido operando y que jugarán un rol crucial en la estrategia de inclusión financiera están: los establecimientos de crédito vigilados por la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC), las cooperativas con sección de ahorro y crédito vigiladas por la Superintendencia de la Economía Solidaria (SES), y las organizaciones no gubernamentales (ONG), las fundaciones, y las sociedades por acciones simplificadas (SAS) especializadas en la colocación de microcrédito. A ellas se han sumado las *fintech*, que han surgido como alternativas innovadoras a la banca tradicional. A continuación, se describe su oferta de valor dentro del sistema financiero:

- **Establecimientos de crédito vigilados por la SFC:** la SFC supervisa y regula una amplia gama de instituciones que realizan actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento o inversión de recursos captados del público. Ofrecen una amplia gama de servicios financieros, incluyendo ahorro, crédito, seguros, inversiones, remesas y servicios fiduciarios. En términos de ahorro, las entidades ofrecen cuentas de ahorro, depósitos a término y fondos de inversión. En cuanto a crédito, ofrecen préstamos para vivienda, empresas, vehículos, educación, microempresas y consumo en general. También ofrecen productos de seguros para proteger a sus clientes de eventos imprevistos, como seguros de vida, seguros de hogar, seguros de salud, entre otros.

En particular, los bancos comerciales, cooperativas financieras y compañías de financiamiento, vigilados por la SFC serán claves para apalancar operaciones con los instrumentos de promoción definidos en estrategia. Actualmente, hay 29 bancos comerciales, cinco cooperativas financieras y 12 compañías de financiamiento que están bajo la supervisión y vigilancia de la SFC.

- **Cooperativas con sección de ahorro y crédito:** están sujetas a la regulación y supervisión de la SES, que se encarga de garantizar su solidez y estabilidad financiera. Las cooperativas de ahorro y crédito vigiladas son organizaciones financieras de la economía solidaria que se rigen por los principios cooperativos y ofrecen servicios de ahorro y crédito a sus asociados. Estas cooperativas son entidades sin ánimo de lucro, que buscan mejorar las condiciones socioeconómicas de sus asociados, ofreciéndoles servicios financieros accesibles y asequibles, y promoviendo la educación financiera y el desarrollo comunitario. Según el último informe de la SES, había 174 cooperativas de ahorro y crédito vigiladas por esta entidad.
- **ONG, fundaciones y S.A.S. especializadas en la colocación de microcrédito:** son organizaciones que brindan servicios financieros a personas y microempresas con acceso limitado a los servicios financieros tradicionales, como préstamos bancarios convencionales. Generalmente, estas organizaciones ofrecen préstamos de bajos montos, capacitación en gestión empresarial y financiera. Por ejemplo, las ONG microcrediticias a menudo se enfocan en poblaciones rurales o marginadas para proporcionar acceso a capital para mejorar la calidad de vida y reducir la pobreza a través del desarrollo económico sostenible. Banca de las Oportunidades ha identificado a 14 entidades de este tipo.

- **Fintech:** son empresas que ofrecen servicios financieros apalancados en innovación y tecnología con el fin de optimizar los servicios financieros tradicionales. El sector de las Fintech tiene un amplio campo de acción donde se ofrecen servicios asociados a los depósitos, préstamos, pagos, inversiones, seguros, entre otros. Así mismo, utilizan metodologías innovadoras basadas en esquemas de inteligencia artificial, automatización de procesos, servicios en la nube, y *blockchain*. Según el informe "*Fintech en Colombia 2020*" publicado por Finnovista, se identificaron 223 empresas Fintech en Colombia en ese momento. Estas empresas operaban en diferentes segmentos del sector financiero, incluyendo pagos y transferencias, préstamos y financiamiento, gestión patrimonial, seguros y finanzas empresariales.

## Acrónimos

A2ii	Access to Insurance Initiative
BANREP	Banco de la República
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAF	Banco de Desarrollo de América Latina
CFPB	Oficina para la Protección Financiera del Consumidor
CNCA	Comisión Nacional de Crédito Agropecuario
Confecámaras	Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio
Confecoop	Confederación de Cooperativas de Colombia
DSEPP	Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DNP	Departamento Nacional de Planeación
Emicrón	Encuesta de micronegocios
ENTerritorio	Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial
EP	Economía popular
FNA	Fondo Nacional del Ahorro
FAG	Fondo Agropecuario de Garantías
Fasecolda	Federación de Aseguradores Colombianos
FDN	Financiera de Desarrollo Nacional.
Fecolfín	Federación especializada de Cooperativas de Ahorro y Crédito & Financieras
FINAGRO	Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario
FME	Fondo Mujer Emprende
FMR	Fondo de Microfinanzas Rurales
FNG	Fondo Nacional de Garantías
Fogacoop	Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas
MHCP	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
MADR	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
MINCIT	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
RUES	Registro Único empresarial y Social
SAS	Sociedad por acciones simplificada
SISBEN	Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Subsidios Sociales
SFC	Superintendencia Financiera de Colombia
SECO	Cooperación Económica y Desarrollo
SES	Superintendencia de la Economía Solidaria
SMLMV	Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes
UAEOS	Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias
USAID	Agencia de EE. UU. para el Desarrollo Internacional
URF	Unidad de Regulación Financiera



**GOBIERNO DE COLOMBIA**



# Lineamientos para la estrategia de inclusión crediticia de la economía popular del Gobierno Nacional

## 2022-2026

*Documento técnico publicado a comentarios*



**MINISTERIO DE HACIENDA Y  
CRÉDITO PÚBLICO**



**MINISTERIO DE COMERCIO,  
INDUSTRIA Y TURISMO**



**MINISTERIO DE AGRICULTURA  
Y DESARROLLO RURAL**

**GRUPO  
BICENTENARIO**



**BANCA DE LAS  
OPORTUNIDADES**

