

# Estrategia Nacional de Inclusión Financiera en Colombia

## Comisión Intersectorial para la Inclusión Financiera

2016



## **Comisión Intersectorial para la inclusión financiera<sup>1</sup>**

### **Miembros**

1. Ministro de Hacienda y Crédito Público, quien la preside
2. Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural.
3. Ministro de Comercio, Industria y Turismo.
4. Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.
5. Director Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.
6. Superintendente Financiero de Colombia.
7. Superintendente de la Economía Solidaria.
8. Director Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera, quien actúa como secretario técnico.

### **Invitados permanentes**

1. Gerente del Banco de la República.
2. Director del Programa de Inversión Banca de las Oportunidades.
3. Presidente del Banco Agrario.
4. Presidente del Finagro.
5. Director del Departamento Nacional de Planeación.

### **Comité Consultivo**

1. Asobancaria.
2. Asomicrofinanzas.
3. Asomóvil.
4. Cámara Colombiana de Comercio Electrónico.
5. Confecoop.
6. Fasecolda.
7. Fenalco.
8. SAC.

---

<sup>1</sup> Creada mediante el Decreto 2338 de 2015.

## Contenido

1. Introducción
2. Avances y situación actual en Colombia
  - 2.1. Cobertura geográfica y canales de distribución
  - 2.2. Acceso y uso de productos financieros
    - 2.2.1. Cuentas de ahorro y productos simplificados
    - 2.2.2. Crédito
    - 2.2.3. Seguros
  - 2.3. Productos financieros para las MIPYMES
  - 2.4. Sector rural
  - 2.5. Productos financieros para la vejez
  - 2.6. Educación Financiera
3. Estrategia de inclusión financiera
  - 3.1. Prioridades
  - 3.2. Líneas de acción e instrumentos
  - 3.3. Esquema institucional propuesto
4. Bibliografía

## 1. Introducción

La inclusión financiera tiene una correlación directa con el crecimiento y desarrollo económico y contribuye a la reducción de la pobreza. Dado este impacto, varias jurisdicciones han promovido políticas públicas tendientes a facilitar el acceso y uso de los servicios financieros en la población.

Colombia no ha sido ajena a esta tendencia y en los últimos años ha trabajado de forma decidida en la masificación de los servicios financieros. En 2006 se adoptó la política de inclusión financiera Banca de las Oportunidades, y a partir de ella se creó el Programa de Inversión “Banca de las Oportunidades” (Decreto 3078 de 2006) con el objetivo de crear las condiciones necesarias para promover el acceso al crédito y los demás servicios financieros de la población de menores ingresos, las mipymes y emprendedores.

Desde 2006 el Gobierno Nacional ha emprendido una estrategia con el apoyo de la política de Banca de las Oportunidades, lo que ha permitido la ejecución de diversas iniciativas de inclusión financiera como, ampliar la cobertura geográfica regional y crear productos de ahorro simplificados con menores costos y requisitos de acceso. Igualmente le dio un impulso significativo al otorgamiento del crédito, mediante la diferenciación del límite máximo de la tasa de interés del microcrédito, la revisión al régimen de garantías y la implementación de medidas regulatorias para dinamizar el factoring. También se han implementado medidas que apuntan al desarrollo de seguros inclusivos mediante la comercialización a través de redes y corresponsales. Recientemente se crearon las Sociedades Especializadas en Depósitos y Pagos Electrónicos (SEDPEs), las cuales facilitarán el ofrecimiento de servicios financieros transaccionales a más colombianos y a más bajo costo.

Estas acciones, sumadas a una estrategia de incentivos públicos dirigidos a la industria y al esfuerzo del sector privado, han permitido avanzar de forma considerable en la inclusión financiera en el país.

Este documento resalta los avances de la política y busca identificar las barreras que aún persisten así como los nuevos retos que se deben abordar. A partir de este diagnóstico se establecen recomendaciones tendientes a mejorar la efectividad de la política y profundizar los avances logrados. Atendiendo las recomendaciones y estándares internacionales en la materia, la Comisión intersectorial para la inclusión financiera propone una Estrategia Nacional de Inclusión Financiera con el fin de priorizar las poblaciones y productos a

trabajar, definir metas y formular estructuras institucionales para coordinar las líneas de acción requeridas.

## **2. Avances y situación actual en Colombia**

En este capítulo se hace un repaso de los avances de la inclusión financiera en el país y se identifican los principales aspectos sobre los cuales es necesario trabajar como parte de la estrategia del Gobierno Nacional a futuro.

En 2006, con la expedición del Conpes 3424, Colombia adoptó la política de inclusión financiera llamada “Banca de las Oportunidades”. Bajo esta directriz se fomentó una intervención coordinada entre el sector público y el privado en este frente.

Desde entonces el Gobierno Nacional ha introducido reformas regulatorias para facilitar la prestación de los servicios y ha entregado incentivos a las entidades financieras para promover el desarrollo de productos especializados y la adopción de metodologías de distribución ajustadas a las necesidades de la población de menores ingresos. Del lado de la industria, las entidades han participado en la implementación de la política invirtiendo importantes recursos operativos, humanos y financieros para llevar los servicios financieros a la población tradicionalmente excluida del sistema financiero.

La política se ha venido fortaleciendo a través de los planes nacionales de desarrollo. En la Ley 1511 de 2007 (Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010) la política se fijó como una acción de largo plazo dirigida a crear las condiciones necesarias para facilitar el acceso y uso de servicios financieros integrales y se fortaleció la institucionalidad de Banca de Oportunidades. Por su parte, la Ley 1540 de 2011 (Plan Nacional de Desarrollo 2010–2014), adoptó por primera vez una meta concreta de inclusión y adicionó medidas para garantizar la oferta en regiones apartadas, diseñar productos adecuados para los diferentes segmentos poblacionales y promover la educación económica y financiera. Finalmente, la Ley 1753 de 2015 (Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018) adicionó una serie de metas que complementan el esquema de monitoreo y seguimiento de los avances de la inclusión financiera.

Como complemento, el Gobierno ha apoyado la elaboración de estudios para profundizar en el conocimiento de la demanda de servicios financieros y medir los resultados en materia de inclusión financiera a través de encuestas adelantadas por la Banca de las Oportunidades

y los reportes de inclusión elaborados por la misma entidad y por la Superintendencia Financiera<sup>2</sup>.

El trabajo conjunto de las entidades públicas y privadas y el marco legal e institucional que se ha venido implementando ha permitido resolver las restricciones más urgentes de la inclusión financiera y lograr avances considerables en varios frentes como se describe a continuación.

### **2.1. Cobertura geográfica y canales de distribución**

Ampliar la cobertura geográfica del sistema financiero fue una de las primeras prioridades bajo la política de Banca de las Oportunidades. Para el momento de expedición del Conpes 3424 en 2006, 71% de los municipios del país tenía presencia bancaria. Sin embargo, al excluir las oficinas del Banco Agrario, la cobertura era tan solo del 25%.

Para revertir esta situación, se autorizó a los establecimientos de crédito a celebrar contratos de corresponsalía con terceros no financieros, como supermercados y droguerías, para prestar servicios financieros a través de ellos y llegar a zonas en las que la operación de los canales tradicionales se hace onerosa. Esta figura, que se conoce como Corresponsales Bancarios (CB), recibió un impulso inicial por parte del Gobierno mediante un esquema de incentivos dirigidos a la industria<sup>3</sup>.

Esto permitió alcanzar una cobertura del 100% de los municipios en 2015. Hoy la presencia de los CB se concentra particularmente en ciudades y municipios intermedios (gráfica 1).

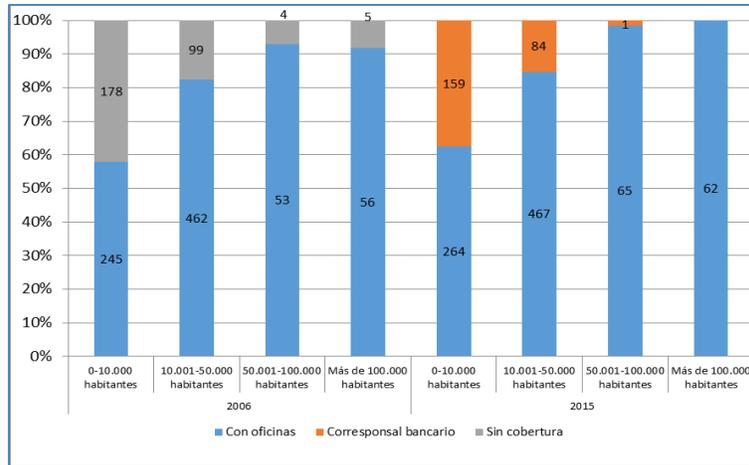
El reto de canalizar una mayor cantidad de transacciones a través de productos financieros depende crucialmente de la reducción de los costos de la prestación del servicio, especialmente en las transferencias más pequeñas como las que se realizan entre personas o hacia negocios del sector informal de la economía. En el mundo, el aprovechamiento de tecnología y de redes alternativas más livianas y menos costosas que las de sistema financiero tradicional, ha sido central para alcanzar este objetivo.

#### **Gráfica 1. Cobertura geográfica del sistema financiero: 2006-2015 (Numero de municipios por tipo de cobertura)**

---

<sup>2</sup> Las encuestas y reporte trimestrales y anuales de inclusión financiera se pueden consultar en: <http://www.bancadelasoportunidades.gov.co/portal/default.aspx>

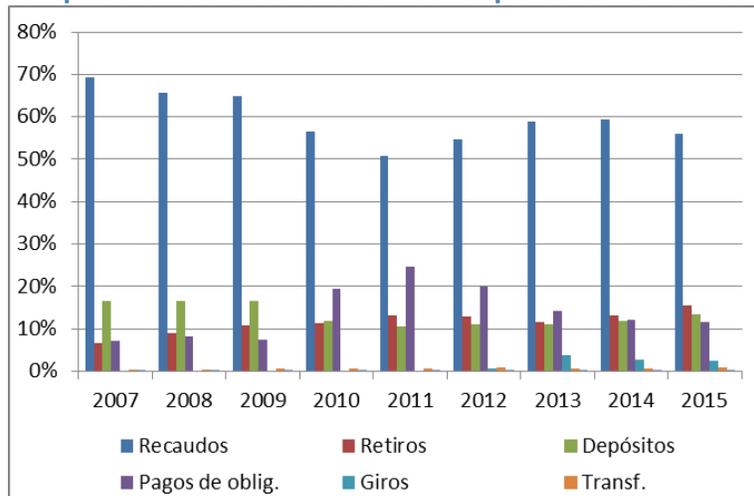
<sup>3</sup> Banca de Oportunidades realizó 3 convocatorias entre 2007 y 2010 para incentivar la cobertura a través de corresponsales bancarios en 187 municipios. Ver: CGAP, 2013.



Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia y Banca de las Oportunidades.

En Colombia el modelo de los CB ha sido exitoso y ha demostrado tener un gran potencial. Su desarrollo permitió lograr plena cobertura geográfica regional y el volumen de transacciones a través del canal ha evolucionado positivamente. Sin embargo, hoy se mantiene una fuerte concentración en operaciones de recaudo y pagos y algunos CB aún tienen espacio para crecer en volumen transaccional. En ese sentido, es importante seguir promoviendo la masificación de este canal, especialmente para la canalización de operaciones entre personas, como el caso de las transferencias y los giros y en general el acceso a productos de ahorro y crédito sobre todo en las zonas rurales (gráfica 2).

**Gráfica 2. Composición transacciones en Corresponsales Bancarios: 2007-2015**



Fuente: Superintendencia Financiera y Banca de las Oportunidades.

## 2.2. Acceso a productos financieros

### 2.2.1. Cuentas de ahorro y productos simplificados

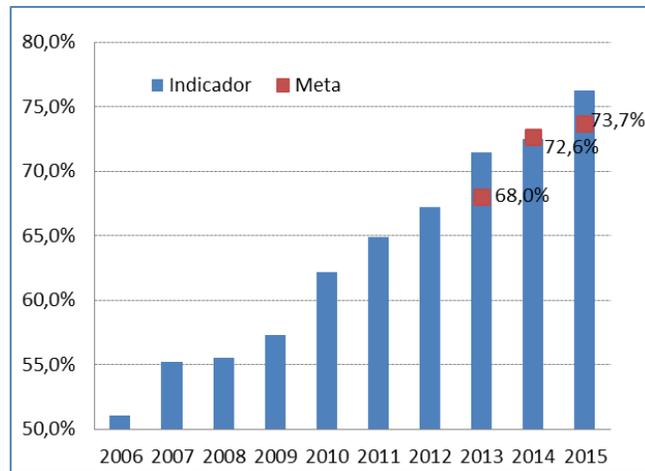
El Gobierno Nacional, con el apoyo del Programa de Inversión Banca de las Oportunidades, en 2013 implementó el trámite simplificado para depósitos de dinero electrónico y cuentas de ahorro, estableciendo límites en topes de saldo y monto de transacciones mensuales. Esto con el fin de facilitar el acceso a productos financieros de ahorro y transaccionales de manera más conveniente. Bajo el trámite simplificado, las cuentas de ahorro y los depósitos electrónicos tienen una regulación proporcional de control del lavado de activos, en términos de requisito de apertura, y están exentas al Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF).

En adición a estas medidas, el Gobierno decidió distribuir a través de cuentas de ahorro y depósitos electrónicos las transferencias monetarias condicionadas de Más Familias en Acción y otros programas sociales dirigidos a jóvenes y víctimas del conflicto armado. Como resultado de esto, cerca de 2,8 personas beneficiarias de estos programas accedieron por primera vez al sistema financiero y el Gobierno logró una reducción en los costos operativos de la dispersión de los recursos en un 50% aproximadamente.

Estas acciones tuvieron un impacto directo en la inclusión financiera. Entre 2007 y 2015 más de 8 millones de personas accedieron al sistema financiero con lo cual el porcentaje de la población adulta con al menos un producto financiero pasó del 55% al 76,3% (Banca de las Oportunidades, Diciembre 2015). Así las cosas, la meta de inclusión que se fijó en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 (68%) se superó en 2013 con 69% de adultos con acceso a al menos un producto financiero en el sistema formal y desde entonces el indicador de inclusión ha mantenido una tendencia creciente (gráfica 3).

De otro lado, el país hizo una importante apuesta para llevar servicios financieros a más colombianos y a más bajo costo, mediante la expedición de la Ley 1735 de 2014. Esta ley creó una nueva licencia financiera más liviana: las Sociedades Especializadas en Depósitos y Pagos Electrónicos – SEDPES, facultadas para captar ahorros del público y prestar únicamente servicios financieros transaccionales como pagos, transferencias y giros. Estas nuevas entidades no podrán otorgar crédito y estarán bajo la supervisión de la Superintendencia Financiera de Colombia. Los recursos captados por las SEDPE deberán permanecer como depósitos a la vista en establecimientos de crédito o en el Banco de la República y estarán cubiertos por el seguro de depósito de Fogafín.

### Gráfica 3. Indicador de Inclusión Financiera: 2006 – 2015



Fuente: Banca de la Oportunidades.

La canalización de recursos a través de estos nuevos vehículos genera efectos positivos sobre la inclusión financiera. Por un lado permite llevar servicios transaccionales a lugares apartados mediante el uso de las nuevas tecnologías aprovechando redes ya existentes. Por el otro, crea un historial de pagos de los clientes lo que facilita el tránsito a otros productos más sofisticados como el ahorro, el crédito y la adquisición de productos de seguros. Se prevé que el surgimiento de las SEDPES permita el ingreso de nuevos actores al sistema, lo que eleva la competencia en servicios financieros especialmente en la base de la pirámide y reduce los costos de acceso.

Hacia adelante es necesario avanzar en el uso de los servicios financieros. En efecto, las cuentas de ahorro son el producto a través del cual una mayor proporción de adultos se vincula al sistema financiero formal pero todavía muestra bajos niveles de actividad, lo que reduce los beneficios de la inclusión. Existen dos tipos de indicadores sobre la actividad<sup>4</sup> de las cuentas de ahorro. Según número de cuentas, a diciembre de 2014 del total de 55,9 millones de cuentas, el 46% se reportan activas. Según número de adultos: a diciembre de 2014, de un total de 21,8 millones de adultos con cuentas de ahorro, el 70% las tenían activas (Banca de las Oportunidades y Superintendencia Financiera de Colombia, 2014 (b)).

### 2.2.2. Crédito

Las cifras de número de personas con cuenta de ahorro contrastan con el número de personas que accede a crédito. Según Asobancaria, en el 2007, 14.8 millones de personas tenían una cuenta de ahorros, sin embargo solo 3.6 millones tenían acceso a crédito de consumo y 612,000 a microcrédito<sup>5</sup>.

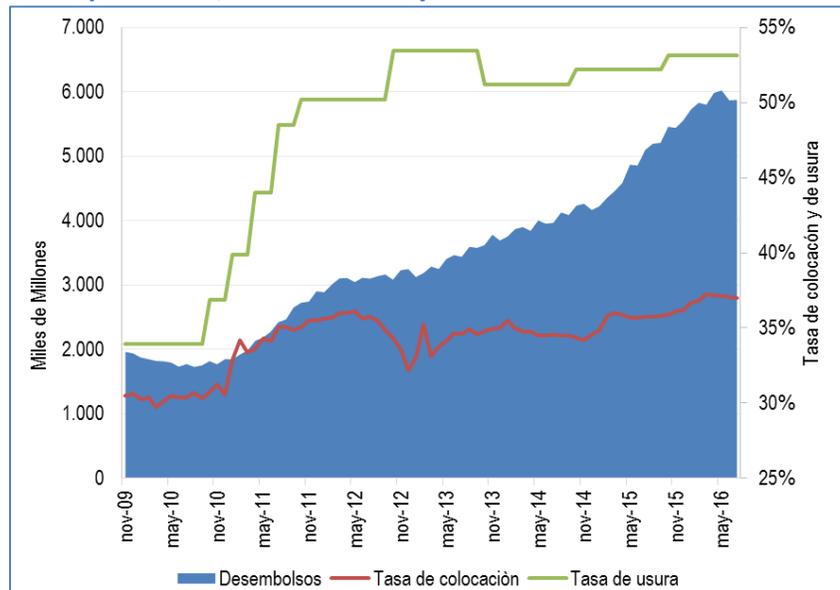
<sup>4</sup> Se considera producto financiero activo uno que haya sido utilizado dentro de los últimos seis meses.

<sup>5</sup> La Ley 590 de 2000 definió la figura del microcrédito.

En el caso particular del microcrédito, los límites a tasas de interés eran un obstáculo importante para su desarrollo, pues no permitían la recuperación de los costos operativos en que deben incurrir las entidades financieras al originar este tipo de préstamos.

Esta situación ameritó el desarrollo de una estrategia de política pública dentro de la cual unas de las principales medidas fue la autorización en 2007 a la Superintendencia Financiera para implementar la certificación del interés bancario corriente por modalidad, separando el microcrédito del crédito de consumo y ordinario (Decreto 519 de 2007 y Decreto 1000 de 2010), y el ajuste a la definición de microcrédito (Decreto 3590 de 2010). Estas acciones ayudaron a dinamizar este tipo de crédito sin que se evidenciara una convergencia al nuevo techo regulatorio (gráfica 4).

**Gráfica 4. Tasa promedio, tasa de usura y desembolsos de microcrédito 2009-2014**



Fuente: Superintendencia Financiera.

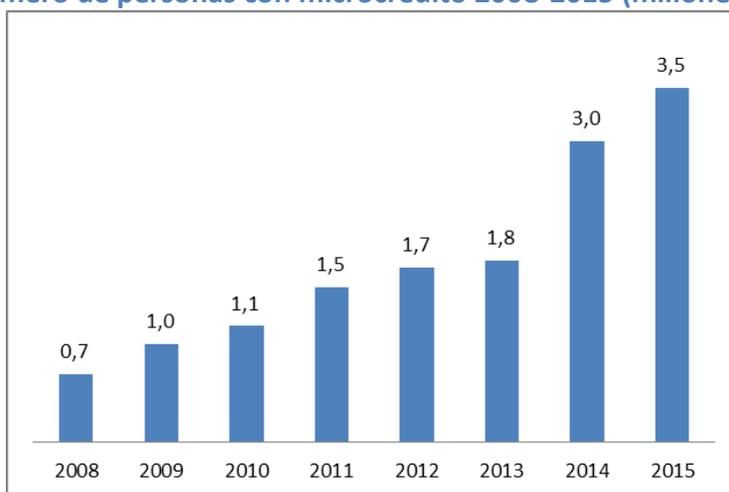
La posibilidad de flexibilizar el límite a la tasa de interés del microcrédito es relevante dadas las características especiales de estos créditos. En efecto, su colocación requiere el uso de metodologías especializadas para recabar información de hábitos de pago del deudor y permitir la constitución de garantías con colaterales no convencionales.

Como complemento, desde el Plan Nacional de Desarrollo 2002 – 2006 (Ley 812 de 2003) , y más recientemente a través de Banca de Oportunidades, se han implementado instrumentos de intervención directa del Estado para proveer apoyo y asistencia técnica a las entidades financieras para asegurar que el diseño del producto, los canales de acceso y los estándares de administración del riesgo sean especializados y acordes con las

características del microcrédito y el perfil de sus receptores (Comité de Supervisión Bancaria de Basilea 2010).

Los resultados en esta materia han sido contundentes. Entre 2008 y 2015, el número de personas con microcrédito se ha triplicado (gráfica 5).

**Gráfica 5. Número de personas con microcrédito 2008-2015 (millones de personas)**



Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia y Banca de las Oportunidades

El número de entidades con modelos especializados de microcrédito ha crecido de forma importante. Antes del 2005 este mercado se caracterizaba por estar atendido especialmente por ONG, y actualmente hay varios bancos con programas de microcrédito especializados (como Banco de Bogotá, Bancolombia, Banco Caja Social, Banco Agrario y Banco Compartir) y ONGs microcrediticias que se transformaron en bancos: Bancamía, Banco Mundo Mujer y Banco WWB. A estos hay que agregarles compañías de financiamiento que tienen programa de microcrédito, como el caso de Opportunity International, así como las cooperativas financieras con programa de microcrédito y las ONGs dedicadas a esta actividad.

Por otra parte, con el fin último de lograr mayores indicadores de uso de los productos financieros, en los últimos años el Gobierno ha promovido el diseño de productos ajustados a las necesidades de la población. Un ejemplo concreto de esto es la expedición del Decreto 2654 de 2014, mediante el cual se crea la categoría de crédito de consumo de bajo monto, por un monto máximo de 2 SMLMV, un plazo de hasta 36 meses y sin necesidad de constituir garantías.

Dado que este tipo de préstamos está dirigido a personas naturales de bajos ingresos sobre la cual no existe información en el sistema financiero, las entidades recurren a metodologías

de colocación especializadas, que incorporan información alternativa como hábitos de pago de servicios públicos, de arrendamientos e incluso consumo en las tiendas de barrio. Dado esta tecnología crediticia, el Gobierno autorizó un límite diferencial de la tasas de interés que busca reflejar, entre otros, los costos operativos en los que debe incurrir una entidad para ofrecer el producto.

### **2.2.3. Seguros**

Los seguros son una herramienta adecuada para enfrentar choques económicos y estabilizar ingresos y mejorar así la calidad de vida de la población. No obstante, existe un gran potencial de crecimiento de la industria aseguradora, especialmente en segmento de microseguros. Se estima que el 50% de la población colombiana tiene acceso al menos a un seguro y 37% de la población reporta tener un seguro voluntario. Este indicador baja a menos del 20% en los niveles socioeconómicos 1-3<sup>6</sup>.

En este frente, el Gobierno Nacional ha fomentado el acceso al seguro agropecuario con medidas tales como la disminución de la tarifa del IVA del 16% al 5% para este producto , el incremento del subsidio a la prima del 60% al 70% a los productores medianos y grandes que tengan crédito en condiciones Finagro y al 80% a los pequeños productores que cumplan la misma condición y la incorporación de actividades rurales adicionales a la agricultura que pueden gozar del subsidio a la prima .

Estas medidas han ayudado a aumentar el número de hectáreas aseguradas de 60 mil a 180 mil en los últimos cuatro años. No obstante, persisten fallas de mercado como la falta de información agroclimática, la baja cultura financiera y de manejo de riesgos y las barreras geográficas, entre otras, que dificultan el ofrecimiento de microseguros agrícolas, especialmente a la población vulnerable la cual se concentra en el primer eslabón de la cadena de producción (siembra y producción primaria), en donde la exposición a los riesgos suele ser mayor.

Al mismo tiempo, existen desafíos para adecuar el diseño del producto a las necesidades específicas de la población. Por ejemplo, el subsidio al costo de la prima del seguro agropecuario no se ajusta a la capacidad de pago de la población vulnerable rural. Incluso con un incentivo del 80% del valor de la póliza ofrecido actualmente, los productores deben pagar \$20.000 mensualmente (valor correspondiente del 10% restante más el IVA), cuando la capacidad de pago promedio no supera los \$1.500 mensuales.

---

<sup>6</sup> Superintendencia Financiera y Banca de las Oportunidades (2013). Encuesta de Demanda para Analizar la Inclusión Financiera en Colombia.

Igualmente se han venido implementando medidas para avanzar en la senda de seguros inclusivos. En 2015 se adoptó una regulación proporcional en el control del lavado de activos y financiación de terrorismo con la expedición de la Circular Externa 034 de la Superintendencia Financiera, la cual simplificó el régimen de SARLAFT para los seguros de bajo monto.

Así mismo, el Decreto 034 habilitó la posibilidad para que las entidades aseguradoras ofrezcan seguros a través de la figura de corresponsales bancarios y a través del uso de red. A partir de esta disposición es posible comercializar seguros que cumplan con las características de sencillez, universalidad, estandarización y comercialización masiva y que pertenezcan a los ramos autorizados exclusivamente para estos canales, como el caso del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT), exequias, accidentes personales y desempleo, entre otros.

A través de la Circular Externa 049 de la Superintendencia Financiera se reglamentó el Decreto 034 para lo relativo a la comercialización de seguros a través del uso de red. Actualmente está en trámite la reglamentación para la promoción a través de corresponsales.

### **2.3. Productos financieros para las MIPYMES**

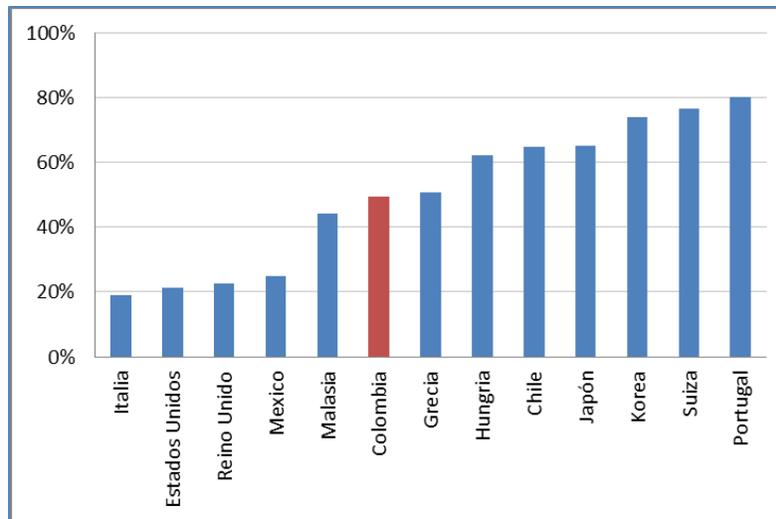
A pesar de la importancia de las pymes en la generación de empleo en el país, el acceso a financiación por parte de estas empresas es restringido. De acuerdo con el informe de 2013 del Banco de la República sobre la Situación del Crédito en el país, las pymes recibieron sólo el 14% de los préstamos comerciales en ese año. Este indicador es bajo frente a los indicadores observados en otras jurisdicciones de mayor desarrollo (gráfica 6).

Según estudios disponibles, sólo la mitad de las pymes solicitan crédito <sup>7</sup> y dentro de los factores que desincentivan el uso del crédito formal por parte de estas firmas se destacan los trámites y requisitos de solicitud y los costos de otorgamiento (Banca de las Oportunidades y Superintendencia Financiera de Colombia, 2014(a)).

#### **Gráfica 6. Financiación a PYMES. Cartera PYME/Cartera Total, 2014\*.**

---

<sup>7</sup> Según los resultados históricos de la Gran Encuesta PyME ANIF, en promedio el 46% de estas empresas manifiestan haber solicitado crédito. Al desagregar por sector se observa que el segmento industria es el que más solicita financiación, seguido (49%), seguido de comercio y (46%) y servicios (42%) (Anif, 2016).



\*La información de Chile corresponde a 2013.

Fuente: OECD (2016) Financing SMEs and Entrepreneurs 2016: An OECD Scoreboard.

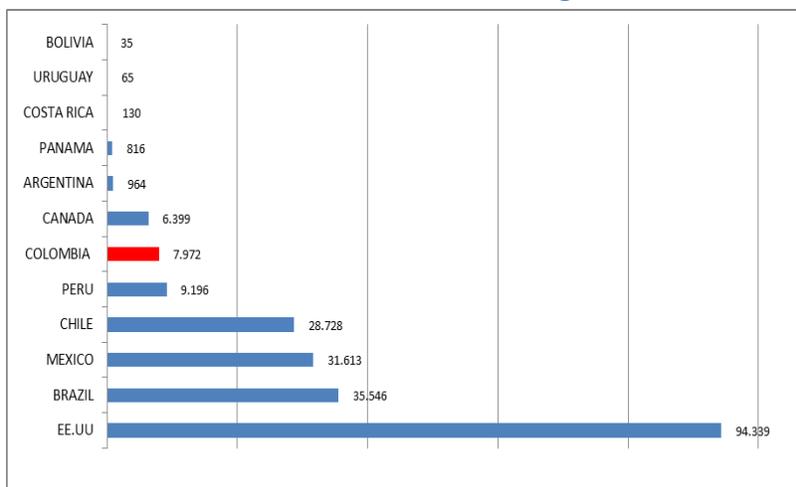
Un panorama similar se observa en otras alternativas de financiación de las pymes como el factoring, cuya profundidad sigue siendo baja de acuerdo con referentes internacionales. En efecto, con la reglamentación de la Ley 1231 de 2008 el factoring ha permitido que las empresas encuentren liquidez gracias a la posibilidad de negociar sus facturas previo a su vencimiento. Sin embargo el uso de esta figura sigue siendo bajo. Según la gran encuesta Pyme ANIF 2015, solo el 3% de las pymes recurren a este tipo de financiación. La profundidad de este mecanismo es baja comparada frente a otros países con similar nivel de desarrollo (gráfica 7).

Como parte del desarrollo del factoring, la Ley 1753 de 2015 (Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018) creó el Registro de Facturas Electrónicas el cual incorpora las facturas que sean consideradas título valor que circulen en el territorio nacional. El registro será administrado por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo empleando mecanismos confiables de identificación y comunicación que garanticen la protección de los derechos de terceros y el mercado de los títulos valores en general. En 2015 se expidió el decreto 2242 mediante el cual se reglamenta las condiciones de expedición e interoperabilidad de la factura electrónica con fines de masificación y control fiscal. Adicionalmente, con el fin de mejorar la trazabilidad de estos instrumentos, el decreto 1349 de 2016 habilitó la circulación de facturas electrónicas como título valor y fijó las condiciones generales de su registro.

Se espera que la entrada en funcionamiento del registro impulse el desarrollo del mercado de factoring y de esta manera incrementar el acceso al crédito y aumentar la liquidez de las pymes. En todo caso, es importante seguir trabajando en la divulgación y posicionamiento

de esta fuente de financiación, ya que según la encuesta de ANIF citada anteriormente, la causa principal del bajo uso de esta figura es el desconocimiento sobre sus bondades.

**Gráfica 7. Facturación Factoring, 2013.**



Fuente: Cifras [https://fci.nl/downloads/annual\\_review\\_2014.pdf](https://fci.nl/downloads/annual_review_2014.pdf), cálculos URF

Por otra parte, en agosto de 2013 se expidió la Ley 1676 con la finalidad de generar condiciones para incrementar el acceso al crédito mediante la ampliación de bienes, derechos o acciones que pueden ser objeto de garantía mobiliaria, simplificando los procesos de constitución, oponibilidad, prelación y ejecución. Los principales beneficiarios de la ley son los micro y pequeños empresarios, quienes pueden acceder con mayor facilidad al crédito garantizándolo con sus activos mobiliarios (máquinas, vehículos, electrodomésticos, derechos de pagos de depósitos de dinero, entre otros) y de esta forma mejorar su perfil de riesgo.

En febrero de 2014, mediante el Decreto 400 del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, se reglamentó el registro de Garantías Mobiliarias que apunta a una inscripción eficiente, rápida, a bajo costo y que brinda publicidad y oponibilidad de las garantías. En septiembre de 2015, con el Decreto 1835, se reglamentó el proceso para ejecutar estas garantías, incorporando un esquema más expedito de ejecución de las mismas y en ese mismo mes la Superintendencia Financiera de Colombia expidió la circular externa 032 mediante la cual las incluyó como garantías idóneas, siempre que cumplan con los principios definidos en la mencionada circular<sup>8</sup>. Recientemente se expidió el decreto 466 de 2016 que las incluye como garantías admisibles. El registro ya cuenta con bienes inscritos y se espera que con el marco regulatorio completo la medida tenga un positivo y notorio impacto sobre los niveles de crédito a los microempresarios.

<sup>8</sup> Las garantías deben tener un valor establecido con base en criterios técnicos y objetivos, ofrecer un respaldo jurídicamente eficaz al pago de la obligación y con una posibilidad de realización razonablemente adecuada.

Recientemente, con el fin de propender por una liquidación ágil y eficiente el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo expidió la Resolución 1196 de 2016 mediante la cual define las tarifas aplicables a las Cámaras de comercio frente a los procedimientos de ejecución de las garantías mobiliarias.

Estos esfuerzos apuntan a generar condiciones más apropiadas para el otorgamiento de crédito. Tal como lo señaló el Conpes 3424 de 2006, son estos elementos los que crean un ambiente propicio para ampliar la cobertura de los préstamos a bajos costos.

#### **2.4. Sector rural**

El potencial de crecimiento de la agricultura colombiana es enorme pero está desaprovechado por el bajo nivel de inversión, el cual se puede relacionar con factores como las restricciones de acceso al financiamiento, que limitan el flujo suficiente de recursos al sector. Teniendo en cuenta que la agenda de paz y la política de asignación y restitución de tierras del Gobierno Nacional requiere, entre otros, de una financiación adecuada para actividades productivas y fomento del desarrollo rural, es necesario remover estas barreras. El acceso a servicios financieros del sector rural ha sido una preocupación permanente de los gobiernos recientes puesto que aún no se observa una tendencia de cultura de ahorro y el crédito no se estructura en los plazos y montos requeridos para el desarrollo del sector.

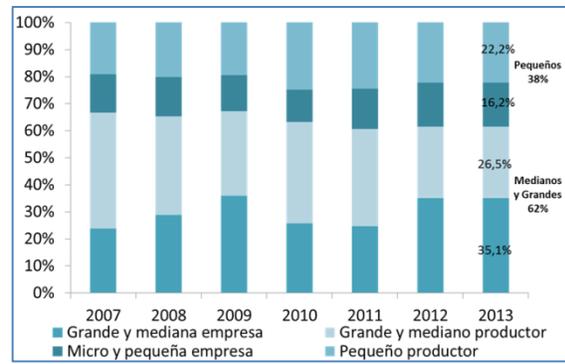
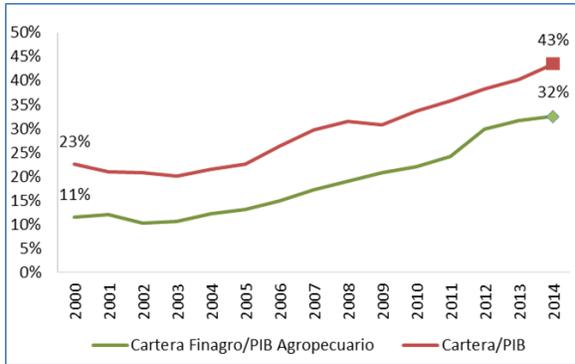
En diciembre de 2014 había alrededor de 4,7 millones de cuentas de ahorros en municipios catalogados como rurales o rurales dispersos en el país (Banca de las Oportunidades y Superintendencia Financiera de Colombia, 2014 (b)), lo que significa que solo el 39% de la población adulta que habita estas regiones tiene acceso a una cuenta. Este porcentaje es bajo con respecto a América Latina (46%), e incluso frente al indicador de inclusión en las grandes ciudades y municipios intermedios en Colombia (87%).

Por el lado del crédito, vale la pena mencionar que la relación entre el saldo de préstamos al sector agropecuario y el PIB se encuentra 10 puntos por debajo del indicador de profundización financiera para el total de la economía (gráfica 8, A) y este rezago se ha concentrado especialmente en los pequeños productores (gráfica 8, B).

#### **Gráfica 8. Financiación del sector agropecuario**

##### **A. Profundización financiera**

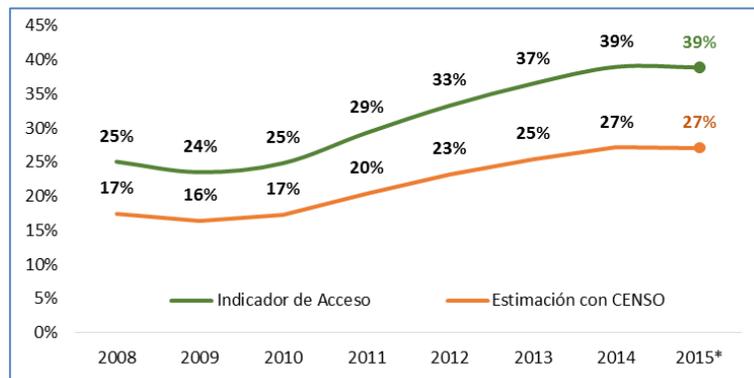
##### **B. Desembolsos cartera agropecuaria**



Fuente: Finagro, SFC y DANE.

De igual modo, si bien el número de productores con acceso a un crédito en condiciones Finagro ha tenido una tendencia positiva, la participación aún es baja: 39% de los productores agropecuarios son beneficiarios Finagro según estimaciones realizadas con base en la Gran Encuesta Integrada de Hogares, y del 27% si el cálculo se hace con base en los datos obtenidos en el Censo Nacional Agropecuario de 2014 (gráfica 9).

**Gráfica 9. Beneficiarios Finagro / Productores Agropecuarios**



\*Septiembre de 2015.

Fuente: Finagro.

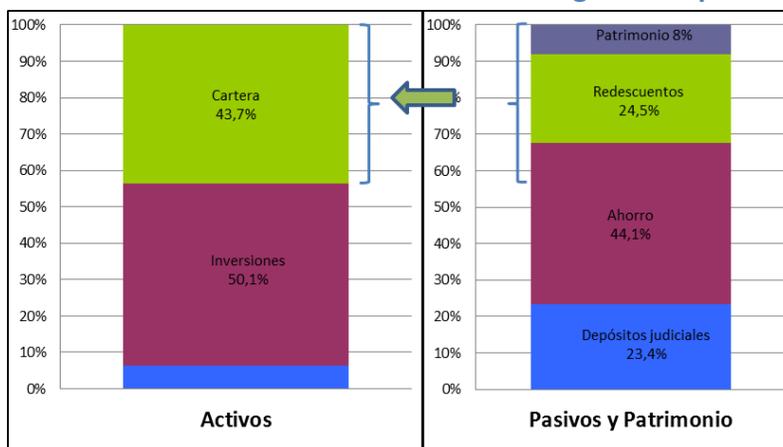
Estudios indican que esta situación se origina principalmente por la falta de desarrollo de una oferta sostenible de productos y servicios que contemplen las necesidades específicas del sector rural así como a distorsiones introducidas por algunos instrumentos de la política pública de promoción del financiamiento agropecuario que afectan la operación del Banco Agrario y generan restricciones al acceso y uso de servicios financieros rurales en general (Marulanda Consultores, 2013).

Un ejemplo de esto es la limitación a las tasas de interés a pequeños productores cuando el crédito se financia con recursos de Finagro, lo cual inhibe el desarrollo de una oferta sostenible pues no permite recuperar los costos operativos implícitos en la operación. Por su parte, el Banco Agrario, que es el banco de mayor cobertura rural, no tiene incentivos

adecuados para tener una participación activa en la prestación de servicios financieros rurales. Como la cartera la financia casi en su totalidad con recursos redescontados con cargo a Finagro, la realidad es que no necesita captar ahorro del público activamente pues también cuenta con los depósitos judiciales y las captaciones de entidades públicas para realizar inversiones (gráfica 10).

La excesiva dependencia del fondeo de Finagro del Banco Agrario ha distorsionado la promoción de servicios financieros en las zonas rurales. Esta es una situación que afecta negativamente la inclusión financiera dado que en muchos municipios apartados, el Banco Agrario es precisamente el único intermediario financiero disponible.

**Gráfica 10. Financiación de los activos del Banco Agrario. Septiembre 2015**



Fuente: Banco Agrario y Finagro.

En efecto, si bien la cobertura física del sistema financiero ha crecido significativamente y ha respondido de forma positiva a las intervenciones de la política, como se describió anteriormente, la cobertura a nivel rural sigue siendo un reto para la inclusión.

Otra de las principales barreras en el acceso al crédito en el sector rural son las garantías. La mayoría de la población rural no cuenta con suficientes garantías o enfrentan restricciones para su constitución. En muchos casos ocurre que las garantías que ofrecen los productores tienen un valor más elevado que el crédito solicitado pero no pueden fragmentarlas, haciendo que estas no puedan ser útiles para otras operaciones crediticias.

Recientemente el gobierno ha impulsado acciones para eliminar estas barreras. En 2016 se expidió el decreto 47, el cual amplía los límites de operaciones de redescuento de Finagro con cooperativas vigiladas por la Superintendencia de la Economía Solidaria y de esta forma apoya la línea de Microcrédito Rural de Finagro. Igualmente, la Ley 1731 de 2014 y el

decreto 1449 de 2015 creó y reglamentó, respectivamente el Fondo de Microfinanzas Rurales para financiar, apoyar y desarrollar las microfinanzas rurales en el país.

Es necesario en todo caso aunar esfuerzos para promover la oferta de servicios financieros integrales y ajustados a las necesidades particulares del sector rural.

### **2.5. Producto financiero para la vejez**

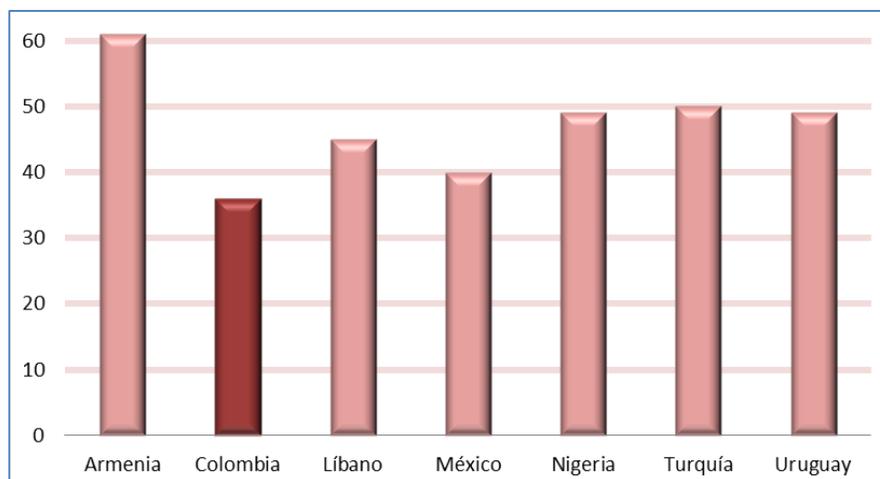
En los últimos años el Gobierno ha trabajado en adecuar mecanismos de ahorro y protección para la vejez para la población más vulnerable. En esa línea, a través del Conpes 156 de 2012, se estableció el diseño e implementación de los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS), siguiendo los lineamientos establecidos en el Acto Legislativo 01 de 2005, el artículo 87 de la Ley 1329 de 2009 y la Ley 1540 de 2011 (PND 2010-2014).

Los BEPS son un esquema de ahorro sobre el cual el Gobierno Nacional entrega un subsidio del 20% adicional a lo ahorrado y como incentivo adicional el ahorrador recibe un microseguro de vida e invalidez. Este esquema es operado por Colpensiones y está dirigido a personas que pertenezcan a los niveles de Sisben 1, 2 y 3 y que no cuentan con la posibilidad de cotizar para una pensión, o que habiéndolo hecho, cumplieron la edad y no lograron obtenerla. El programa inició operaciones en 2015 y Colpensiones espera finalizar el 2016 con 275 mil ahorradores.

### **2.6. Educación Financiera**

Diversos estudios muestran que la educación financiera en Colombia es baja. Según la última encuesta disponible del Banco Mundial, a 2013 sólo el 37% de los adultos hace planeación financiera y aunque el 87% conoce el concepto de interés, sólo el 35% tiene la capacidad de calcular el interés simple y el 26% el interés compuesto. Estas cifras contrastan negativamente frente a los niveles observados en países de mayor desarrollo e incluso de la región como México (gráfica 11) (Banco Mundial, 2013).

#### **Gráfica 11. Porcentaje de adultos que hace planeación financiera. 2013**



Fuente: Banco Mundial, 2013

En los últimos años se han adelantado esfuerzos para elevar la educación financiera de la población tanto del sector público como privado. Las acciones han estado enfocadas tanto a consumidores financieros como a niños y jóvenes. En el primer caso, la Ley 1328 de 2009 creó un régimen de protección al consumidor financiero y allí se incorporó la educación financiera como un derecho de los consumidores y la obligación para que las entidades financieras ofrecieran programas de educación a sus clientes.

En el caso de la población estudiantil, la Ley 1450 de 2011 (Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014) asignó al Ministerio de Educación Nacional (MEN) la definición de las competencias básicas que deben tener los estudiantes frente a la educación financiera. A partir de esta disposición, el MEN firmó un convenio con Asobancaria con el fin de fortalecer la educación financiera a nivel de primaria y secundaria y publicó un documento instructivo sobre la enseñanza de estos temas.

No obstante estos avances, se hizo evidente la necesidad de establecer una institucionalidad para la implementación de mejores prácticas de interacción entre los diferentes interesados, evitar duplicidades y estructurar un plan de trabajo que permitiera a los colombianos mejorar su conocimiento sobre los productos financieros, su utilidad y riesgos y contribuir al desarrollo de habilidades para facilitar la toma de decisiones financieras.

Es este sentido, en el Plan Nacional de Desarrollo 2010 - 2014 se estableció que se crearía una estrategia nacional para brindar a la población, educación económica y financiera de calidad. Siguiendo esa línea, se expidió el Decreto 457 de 2014 el cual creó el Sistema Administrativo Nacional para la Educación Económica y Financiera y la Comisión Intersectorial para la Educación Económica y Financiera.

El Sistema reúne las políticas, lineamientos, actividades, recursos, programas e instituciones públicas y privadas relacionados con la educación económica y financiera. Tiene como objetivo servir de marco de coordinación político y técnico de las actividades que deben adelantarse con el fin de implementar una estrategia integral para brindar una educación económica y financiera de calidad para la población.

Por su parte, la Comisión Intersectorial para la Educación Económica y Financiera (CIEEF) sirve como órgano de coordinación y orientación superior del Sistema Administrativo Nacional para la Educación Económica y Financiera y está integrada por las siguientes entidades:

Miembros Principales:

1. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
2. El Ministerio de Educación Nacional.
3. La Superintendencia Financiera de Colombia.
4. La Superintendencia de la Economía Solidaria.
5. El Departamento Administrativo Nacional de Planeación.
6. El Fondo de Garantías de Instituciones Financieras FOGAFIN.
7. El Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas FOGACOOOP.
8. La Unidad de Regulación Financiera URF.

Invitados permanentes:

1. El Gerente del Banco de la República.
2. El Director del Programa Banca de las Oportunidades.

En 2015 la Comisión Intersectorial avanzó en la elaboración de la estrategia para la educación financiera y económica. En particular se definieron los objetivos y grupos poblaciones objeto de la misma. Estos elementos se describen a continuación:

Objetivo general: Fomentar la educación económica y financiera (EEF) para contribuir al desarrollo de conocimientos, actitudes y comportamientos de la población colombiana, que impacten en la toma de decisiones responsables e informadas en las diferentes etapas de vida.

Objetivos específicos:

- Coordinación de esfuerzos desarrollados por distintos entes que participan dentro de la estrategia nacional de educación económica y financiera.

- Fomento de hábitos de planeación y ahorro asociados a las diferentes etapas de vida, incluyendo los relacionados con esquemas previsionales.
- Promoción de uso responsable del crédito.
- Fomento de hábitos de prevención relacionados con situaciones de potencial fraude o afectación de los ingresos o el patrimonio.

Grupos poblacionales: si bien la estrategia está dirigida a toda la población, la CIEEF decidió priorizar los siguientes segmentos poblaciones en los cuales se considera que la educación económica y financiera puede tener un mayor impacto para la toma de decisiones: educación formal, Vulnerables, Microempresarios, Etapa Activa y Previsión para el retiro y la vejez.

La CIEEF cuenta con una subcomisión consultiva integrada por representantes del sector privado con la función de presentar recomendaciones para la elaboración y desarrollo de la Estrategia. La subcomisión fue conformada<sup>9</sup> y recientemente se llevó a cabo su primera sesión de instalación.

### **3. Estrategia de inclusión financiera**

A nivel internacional, hoy existe una institucionalidad liderada por el G-20 que fomenta y coordina las políticas e intervenciones promotoras de inclusión financiera. En particular, el G-20 definió un plan de trabajo con 4 componentes: financiación a pymes, regulación y estándares, protección y educación al consumidor financiero y sistemas de pagos. Además, fijó una serie de principios orientadores que deben observar los países para la masificación de los servicios financieros dentro de los cuales se destaca la innovación, la competencia y la coordinación (GPFI, 2014).

Por su parte, la Alianza para la Inclusión Financiera (AFI)<sup>10</sup>, que se ha venido consolidando como la red global que facilita el cumplimiento de las directrices del G-20, ha señalado que la inclusión se desarrolla principalmente en tres dimensiones: 1) Acceso: posibilidad de acceder a servicios y productos de instituciones financieras; 2) Uso: profundidad o alcance del uso de servicios y productos financieros; 3) Calidad, que se refiere a la relevancia que

---

<sup>9</sup> Conforman la Subcomisión las siguientes entidades: AFIC, AMV, Analfe, Ascun, Asobancaria, Asobolsa, Asofiduciarias, Asofondos, Asomicrofinanzas, Colpensiones, Confecoop, Fasecolda.

<sup>10</sup> AFI está conformada por 104 instituciones de 87 países que tiene a cargo formular políticas para la inclusión financiera.

tiene del servicio o producto para las necesidades del consumidor y en ese sentido propiciar un mayor bienestar en la población (AFI, 2013)

En el marco de las actividades promovidas por AFI, en 2011, 125 reguladores de 96 países, incluido Colombia, acogieron la Declaración Maya<sup>11</sup> para la inclusión financiera. En particular los países se comprometieron a promover políticas de inclusión costo eficientes con enfoque en el acceso de las pymes y propiciar una regulación proporcional entre la inclusión, la estabilidad y la integridad de los mercados financieros. Igualmente asumieron la protección y la educación como pilares de la inclusión y acogieron estándares de medición y monitoreo de las políticas.

Desde entonces cada uno de los países ha venido definiendo compromisos individuales atendiendo las necesidades de sus economías. En América Latina los esfuerzos se han concentrado principalmente en la inclusión digital y la adopción de estrategias nacionales, que articulan las diferentes iniciativas en la materia.

Precisamente este tipo de estrategias han sido destacadas por organismos multilaterales como el Banco Mundial como una de las herramientas más efectivas para lograr avances contundentes en la masificación financiera. Hoy más de 50 países, incluidos Perú, Brasil, México y Paraguay han adoptado planes de trabajo de esta naturaleza en los cuales se priorizan las poblaciones y productos a trabajar, se definen metas y esquemas de seguimiento y se formulan estructuras institucionales para coordinar y liderar las líneas de acción (World Bank, 2012), (Cihak M, 2013).

Se estima que entre 2011 y 2014 los países que adoptaron estrategias de inclusión lograron aumentar en 10 puntos porcentuales el indicador de acceso a una cuenta de ahorros de la población adulta, mientras que en aquellas naciones que no estructuraron un plan de trabajo el aumento fue tan solo de 5 puntos porcentuales (Pearce D, 2014).

En el caso colombiano, se han hecho importantes avances en estos frentes pero aún queda un importante camino por recorrer. Con esa visión, el Gobierno Nacional a través de la Comisión intersectorial para la inclusión financiera, ha trabajado en el diseño de una estrategia de inclusión financiera que busca atender las recomendaciones y estándares

---

<sup>11</sup> Documento formado por los miembros de AFI, donde se comprometen con la inclusión financiera, a través de establecer una política de inclusión financiera que genere un entorno favorable para el acceso rentable a los servicios financieros, con un marco normativo sólido y proporcional y reconociendo la protección al consumidor.

internacionales en la materia y en particular promover iniciativas para lograr avances en las dimensiones de acceso, uso, calidad y bienestar señaladas por AFI.

La estrategia propuesta busca incentivar el acceso y uso a una amplia gama de productos y servicios financieros de calidad y asequibles, provistos de una manera económicamente sostenible. Este plan se enmarca en el logro de objetivos de política superiores como lo son la reducción de la pobreza, la formalización de la economía, la trazabilidad de las transacciones, la seguridad y la mejora en la calidad de vida de los ciudadanos.

A continuación se describen los frentes de trabajo priorizados, los instrumentos y metas a alcanzar y un esquema institucional que permita consolidar la estrategia propuesta.

### **3.1. Prioridades**

Puntualmente se han definido 4 frentes de trabajo:

1. Promover el uso de servicios financieros
2. Estimular el acceso y uso de servicios financieros para el sector rural
3. Implementar nuevos esquemas de financiación para mipymes
4. Desarrollar la estrategia de educación economía y financiera

En las bases de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018 se establecieron metas concretas que atienden a los frentes antes descritos, así: contar con 5 SEDPES en 2018; reducir el efectivo desde niveles del 11.7% en 2014 al 8.5% en el 2018 medido como la relación entre el efectivo y el agregado monetario M2; aumentar el indicador de inclusión financiera desde 72.6% en 2014 a 84% en 2018; y aumentar las cuentas de ahorro activas desde 52.9% en 2014 a 65% en 2018. Adicionalmente, en el capítulo de Transformación del Campo del PND se estableció la meta de colocación de 206.457 créditos en los municipios rurales y rurales dispersos y se estableció un objetivo puntual en materia de protección del campo con el fin de pasar de 68.491 hectáreas aseguradas en 2013 a 150.000 en 2018.

### **3.2. Líneas de acción e instrumentos**

#### **1. Promover el uso de servicios financieros**

Colombia ha hecho importantes avances en el acceso y uso a productos financieros, especialmente de ahorro y crédito. Para seguir profundizando en este camino y siguiendo los estándares internacionales en la materia, el Gobierno Nacional definió un plan de

trabajo para facilitar el uso de los servicios financieros a través del fomento de los pagos electrónicos y la generación de un ecosistema digital en la economía. Adicionalmente, elaboró una agenda de trabajo para fomentar el acceso y uso de seguros en la economía. Estos elementos se escriben a continuación.

### **1.1. Digitalización de pagos**

La digitalización de los pagos y la consecuente reducción del efectivo, genera beneficios para todas las partes. Acelera el crecimiento económico, facilita la inclusión financiera y el control de lavado de activos, fomenta la formalización y generan beneficios para la población en términos de mayor seguridad y conveniencia, entre otros.

La literatura y experiencia internacional destacan varias condiciones como requisito para fomentar un ecosistema de pagos. En particular, se considera necesario disponer de una infraestructura de telecomunicaciones robusta y presente en todo el territorio y asegurar un sistema de pagos con elevados estándares de calidad y seguridad de la información. Igualmente se considera fundamental contar un alto cubrimiento del sistema financiero y un entorno regulatorio propicio para la inclusión financiera.

Colombia ha logrado importantes avances en estos aspectos en los últimos años. En efecto, además de la mejora en cobertura y acceso financiero descrita en la primera parte del documento, el país ha ampliado igualmente el acceso a redes de telecomunicaciones y conectividad móvil mediante la política Vive Digital. Hoy el cubrimiento celular, medido como el número de suscripciones por cada 100 personas, es del 116% frente a 92% en 2009 y más del 53% de la población tiene acceso a internet.

Adicionalmente se han impulsado medidas regulatorias y de gestión para fortalecer la infraestructura de pagos. Como resultado, actualmente se dispone de sistemas electrónicos y cámaras centrales que soportan la liquidación y compensación de las transacciones en la economía con amplia capacidad operativa y de seguridad (Better than Cash, 2015). Además, se viene trabajando en el fortalecimiento de la transparencia de los pagos electrónicos. Un ejemplo de esto es la reglamentación de reversión de pagos prevista en el artículo 51 de la Ley 1480 de 2011. Esta medida facilita la devolución de pagos de servicios públicos por errores en la facturación, entre otros, lo cual promueve la domiciliación de pagos y de esta forma lograr un mayor uso de servicios financieros.

Estos avances han facilitado la trayectoria hacia la digitalización en el país. Se estima que en 2015 el 69% de los pagos en la economía (Better than Cash, 2015) y el 41% de las transacciones financieras (SFC, 2015) se realizaron de forma electrónica. Por su parte, las

cifras del comercio electrónico indican una evolución positiva y se calcula que el valor de las transacciones no presenciales en 2014 ascendió al 2,62% del PIB (CCE, 2015).

En ese sentido, para seguir impulsado esta tendencia y fomentar la inclusión financiera el Gobierno Nacional definió una estrategia para avanzar en dos frentes: la formalización financiera de los pequeños comercios, en un entorno que promueva el uso de servicios financieros digitales; y en la digitalización de los pagos originados desde el sector público. A continuación se describen cada uno de estos frentes de trabajo:

- **Promover pagos electrónicos en pequeños comercios**

La formalización de los comercios es un elemento esencial para aumentar posibilidades de uso de los productos financieros por parte de los hogares. La mayor parte de los pagos de la economía se siguen haciendo en efectivo, especialmente los pagos de personas a negocios (P2B) y de personas a personas (P2P), lo que redundará en costos de desplazamiento, seguridad y almacenamiento. Es por esto que se hace necesario trabajar en medidas que incentiven la formalización e inclusión financiera de los comercios donde concurre la población excluida de los servicios financieros y consecuentemente aumentar el uso de los medios de pago electrónicos y disminuir el uso del efectivo circulante.

Para lograr este cometido el Gobierno Nacional a través de la Unidad de Regulación Financiera (URF), ha adelantado un trabajo de coordinación en tres frentes. El primero ha sido fomentar un diálogo público-privado amplio sobre las barreras y necesidades de los diferentes actores y la identificación de soluciones para la construcción de un ecosistema integral. En ese trabajo de socialización, la URF cuenta con el apoyo técnico del Foro Económico Mundial (WEF) y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Los primeros resultados de este ejercicio han identificado la necesidad de fomentar un arreglo institucional y de mercado con beneficios tangibles para todos los actores. Por ejemplo, para los pequeños comerciantes las soluciones de pago electrónico a proveedores deben poder realizarse a costos razonables y redundar en una mayor productividad, mediante aumento en el volumen de ventas y optimización de manejo de inventarios.

Las experiencias de otros países en la implementación de ecosistemas de pagos demuestran la necesidad de contar con un amplio número de jugadores. En ese sentido, el segundo frente de trabajo del Gobierno consiste en un rol de coordinación, tendiente a ayudar generar la escala requerida para facilitar la implementación de iniciativas y pilotos de modelos de pagos.

Por último, el tercer rol del Gobierno se concentra en el análisis de las barreras que frenan el tránsito hacia la formalización, particularmente de los pequeños comercios y que, en consecuencia, limitan la aceptación de los pagos electrónicos. En esa línea, el Gobierno se encuentra estudiando la viabilidad de fomentar un esquema tributario simplificado, gradual y proporcional a la naturaleza y dinámica de este segmento empresarial.

Como complemento de todo lo anterior, la entrada en operación de las SEDPES, como nuevas entidades que permiten canalizar operaciones electrónicas a bajo costo y de forma masiva, facilitará la construcción de los ecosistemas de pagos y en general ayudará a visibilizar historiales de pago especialmente de la población vulnerable, lo que a su vez redundará en el acceso futuro a otros productos financieros como el crédito.

- **Digitalización pagos y recaudos del Gobierno**

La digitalización de pagos y recaudos públicos también resulta necesaria. Según el diagnóstico para Colombia de la *Alianza Mejor que el Efectivo (Better Than Cash Alliance – BTCA)*, el 94% del valor y el 76% del volumen de los pagos del Gobierno Central se realizan a través de medios electrónicos lo que hace que este agente sea el mayor pagador en medios digitales de la economía y el de mayor capacidad para promover la digitalización de la misma.

No obstante, aún faltan avances especialmente a nivel de territorial. En efecto, la forma de los pagos que reciben y realizan los municipios que no son capitales de departamento tiene una gran dependencia del tipo de canal del sistema financiero presente en su entidad territorial. Si bien las oficinas bancarias son por excelencia el canal que permite la prestación de todos los servicios financieros, para los municipios que solo cuentan con otros tipos de canales como por ejemplo un CB, la realización de pagos está limitado.

En ese contexto, el Gobierno se encuentra adelantando un estudio con la asistencia técnica del BID sobre el uso de tecnologías que permitan digitalizar los pagos de gobierno y fomenten la inclusión financiera. Con este estudio se espera en particular identificar barreras para el uso de pagos y recaudos digitales gubernamentales.

## **1.2 Seguros inclusivos**

Como se comentó en la primera parte del documento, los seguros son una herramienta adecuada para mitigar choques adversos que afecten la estabilidad económica de los

hogares. En ese sentido, y teniendo en cuenta el crecimiento de la clase media en los últimos años en el país, la promoción del acceso y uso de seguros inclusivos puede ayudar como un mecanismo de consolidación de esta tendencia.

Puntualmente se desarrollará un plan de acción, con la participación de Banca de las Oportunidades, Fasecolda y el Departamento para la Prosperidad Social, para promover el diseño, distribución y masificación de seguros inclusivos, fortalecer las capacidades del sector asegurador, promover la adopción de buenas prácticas comerciales y de protección al consumidor y fomentar la toma de decisiones informada mediante programas de educación financiera.

## **2. Acceso a servicios financieros del sector rural**

El acceso al crédito para el sector agropecuario ha sido una preocupación permanente de los gobiernos recientes. Gran parte de los esfuerzos han estado encaminados a ofrecer a la población y empresas rurales productos de crédito que se ajusten a sus capacidades de pago y de esta forma contribuir al desarrollo del sector.

Siguiendo esta línea el Banco Agrario y algunas entidades microfinancieras como Bancamía, Banco WWB, Banco Mundo Mujer y ONGs microcrediticias han ido ajustando su oferta y metodología a las necesidades de la población rural, incluso en regiones apartadas. Este esfuerzo ha permitido consolidar las microfinanzas como un modelo de inclusión financiera y económica en el país.

No obstante, es importante seguir aunando esfuerzos en el desarrollo de una oferta sostenible y acorde con las características del sector, especialmente del Banco Agrario debido a su amplia cobertura territorial en municipios rurales y su objetivo misional así como a través de entidades microfinancieras cuya metodología de otorgamiento resulta propicia para atender a esta población. Frente a este último punto, el PND 2014-2018 destacó la necesidad de transformar al Banco Agrario en una entidad con una amplia oferta de productos y servicios financieros a la medida del sector, oportunos, pertinentes, con énfasis en los pequeños productores, y colocando recursos adicionales a los de redescuento.

Para lograr esto se propone trabajar en los siguientes cuatro frentes:

- **Optimizar y facilitar el crédito de redescuento de Finagro**

Existen consideraciones operativas que limitan el uso del redescuento por parte del sistema financiero. Actualmente Finagro adelanta esfuerzos tendientes a remover dichas restricciones y agilizar el proceso, en particular mediante el desarrollo del redescuento por operaciones en bloque acompañado de un sistema de garantía global que facilite el uso del FAG para parte de los intermediarios financieros.

En adición a lo anterior, se propone focalizar los recursos de redescuento a aquellos eslabones de la cadena con mayor restricción de financiación, como por ejemplo la producción y transformación primaria, con énfasis en los microproductores. En ese sentido, se propenderá por incentivar el acceso a los recursos de redescuento de este tipo de sectores con énfasis en la financiación de los pequeños productores.

Como complemento de lo anterior, y siguiendo lo previsto en los artículos 65 y 66 de la Constitución Política de Colombia, es necesario avanzar en el análisis sobre la conveniencia de dar un tratamiento diferencial al crédito agropecuario, teniendo en cuenta los ciclos y riesgos propios de este sector de la economía.

- **Fortalecer esquema de garantía para créditos rurales**

A partir de la entrada en vigencia de la normatividad de garantías mobiliarias, la URF adelantará una estrategia para la promoción del uso de este tipo de colaterales, con énfasis en los créditos rurales. Dentro de esta iniciativa se contemplan seminarios dirigidos a las entidades financieras para compartir experiencias exitosas y estándares de constitución de estos esquemas de garantías.

Igualmente se buscará optimizar el uso de otros mecanismos de cobertura como el FAG. Para ello se adelantará un estudio sobre las implicaciones que tendría una disminución del límite máximo de garantías del FAG, en términos del riesgo moral y del nivel de cobertura del crédito. Este análisis debe tener especial consideración en la financiación de pequeños y micro productores dada su alta dependencia en el FAG. En efecto, el 97% de los desembolsos de este tipo de créditos entre 2014 y 2015 tuvieron como respaldo una garantía del FAG con un límite máximo del 80% del valor del crédito.

La optimización de este instrumento resulta pertinente no solo de cara al fomento del crédito sino además del desarrollo del mercado de seguros agropecuarios, para lo cual se revisará la necesidad de delimitar las coberturas del FAG de tal manera que no resulte ser un sustituto del seguro agropecuario.

- **Diseño de productos y canales financieros específicos para el sector rural**

El sector rural en Colombia se caracteriza por alta dispersión poblacional, debilidades en la infraestructura y elevados índices de pobreza e informalidad, entre otras variables, lo que dificulta el acceso a los servicios financieros.

En ese sentido, dentro de los principales desafíos de la inclusión financiera en este sector está la consolidación de una oferta integral de productos y servicios financieros ajustados a las necesidades específicas de este sector y ampliar la cobertura del sistema financiero en el sector rural. Para lograr estos objetivos el Gobierno se encuentra trabajando en una serie de iniciativas que se describen a continuación.

En materia de diseño de productos se destaca la Ley 1731 de 2014, la cual creó el Fondo de Microfinanzas Rurales (FMR) para financiar, apoyar y desarrollar las microfinanzas en la base de la pirámide en el sector rural. Actualmente Finagro se encuentra instrumentando la operación del Fondo y se espera que inicie operaciones en los próximos meses. Con el fin de facilitar el acceso de las instituciones microfinancieras rurales al FMR, Banca de las Oportunidades brindará asistencia técnica para fortalecer su capacidad institucional y sectorial.

Igualmente, a través de Banca de las Oportunidades se adelantarán estrategias para promover el conocimiento del sector rural por parte del sector financiero y facilitar así la adopción de políticas de análisis de riesgo, desembolso y pagos ajustados a las particularidades rurales. Dentro de estos procedimientos es importante contemplar estándares alternativos para la evaluación de los proyectos (por ejemplo basado en ingresos familiares y el flujo de caja) y la frecuencia de desembolsos y cuotas (dependiendo de la estacionalidad de la actividad), entre otros.

Como complemento se apoyará el desarrollo de metodologías de microcrédito agropecuario, lo cual implica adaptar tecnologías de colocación del microcrédito tradicional al contexto y condiciones agropecuarias. En particular, mediante la implementación de procesos de recolección de información específica de las estructuras de costos y rendimientos de las diferentes actividades productivas.

En materia de ahorro, se continuará propendiendo por la facilitación del acceso y uso de los productos y servicios financieros con la presencia de diferentes canales y productos diseñados para satisfacer las necesidades de este sector.

Por último, se propone la estructuración del FAG Hipotecario. A través de este instrumento se busca expedir certificados a los intermediarios financieros acorde al valor requerido en el crédito, de modo que los productores puedan utilizar el valor real de su predio.

En materia de la expansión de la cobertura en el sector rural se cuenta con las siguientes estrategias.

Primero, Finagro se encuentra adelantando una serie de reformas para habilitar la colocación de recursos de redescuento a través de cooperativas. Esta iniciativa pretende irrigar el crédito especialmente en zonas rurales apartadas en donde la presencia de intermediarios financieros es limitada.

Segundo, el Banco Agrario ha avanzado en la implementación de iniciativas tendientes a modernizar y agilizar sus procesos para aumentar la colocación de recursos al agro. Dentro de estas medidas se encuentran: i) implementación de soluciones novedosas de banca comunal con recaudos en sitio; ii) apertura de oficinas simplificadas a través de las cuales se podrá canalizar créditos de bajo monto, entre otros, y; iii) esquemas de asesores de crédito móviles, quienes adelantan visitas a clientes actuales y potenciales y usan a los corresponsales bancarios como base de sus transacciones.

- **Fortalecer la política de manejo de riesgos rurales**

La población rural está sujeta a múltiples riesgos, principalmente los de carácter climático. En 2015 el área asegurada alcanzó las 187 mil hectáreas, 45% más que en 2014, gracias a los recursos del Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios (FNRA). Sin embargo, la cultura de gestión de riesgos es incipiente y la oferta de productos para cubrir estos riesgos se concentra en seguros de tipo comercial, que por su costo se focaliza en grandes y medianos productores.

Recientemente el Gobierno ha venido adoptando medidas para promover el desarrollo de seguros inclusivos, con el fin de propender por la consolidación de una oferta integral de servicios para para la base de la pirámide. Como se mencionó en la parte inicial de este documento, en 2015 se habilitó la posibilidad para que las entidades aseguradoras ofrezcan seguros a través de la figura de corresponsales bancarios y a través del uso de red lo cual permitirá masificar la oferta de estos productos. Por su parte, Finagro creó una Unidad de Riesgos Agropecuarios que permitirá coordinar las iniciativas de los gremios, los centros de investigación y la academia para brindar información y herramientas de análisis especializadas sobre los riesgos agropecuarios, para solucionar asimetrías de información y ajustar los instrumentos de gestión de estos riesgos.

Precisamente, Finagro adelantará un diagnóstico sobre los productos de microseguros agropecuarios disponibles en el mercado así como una evaluación de las condiciones de demanda de estos seguros. A partir de este insumo y de las necesidades identificadas se

determinarán los ajustes requeridos en el diseño de los productos existentes y se evaluará la posibilidad de otorgar un subsidio a la prima.

Hacia adelante es necesario avanzar en el diseño de instrumentos de cobertura de los siniestros derivados del cambio climático y de gestión de los riesgos específicos para la población vulnerable, incluidos los microproductores. En tal sentido, el Gobierno apoyará la implementación de programas piloto de instrumentos alternativos, como los seguros colectivos, seguro de ingresos, seguros pecuarios, así como también, el seguro catastrófico, el cual puede ser adquirido por un gremio, una asociación o un municipio y cubrir a múltiples beneficiarios ubicados en una zona determinada.

Con base en estos pilotos se determinará la necesidad de emitir regulación específica de este tipo de aseguramiento y la conveniencia de diseñar indicadores puntuales que estimulen su implementación.

### **3. Promover nuevos esquemas de financiación para mipymes**

Como se explicó en la primera parte de este documento, el acceso a crédito de las micro y pequeñas empresas sigue rezagado. En esa línea y con el fin de favorecer las condiciones de acceso al crédito de estas firmas, se propone adelantar una revisión de la experiencia internacional e identificar nuevas alternativas de financiación de proyectos productivos como el crowdfunding<sup>12</sup> y el préstamo entre pares. A partir de este estudio se podrá determinar si es necesaria la regulación de este tipo de esquemas en Colombia dado el marco normativo vigente.

Esta iniciativa se enmarca dentro de la tendencia global de adopción de esquemas de innovación tecnológica para el ofrecimiento de servicios financieros conocida como fintech, la cual ha permitido generar y acceder a más información de los agentes, reducir la escala de costos operativos y en general acelerar la senda de inclusión financiera. Una de las áreas de mayor desarrollo del fintech en los últimos años ha sido el crowdfunding. Este esquema ha demostrado un gran potencial para servir como fuente de financiación, especialmente de poblaciones desatendidas por el sistema financiero formal, y que terminan recurriendo a prestamistas informales y en algunos casos ilegales.

---

<sup>12</sup> Crowdfunding se refiere a nueva forma de financiación a través del uso de pequeñas cantidades de recursos de varios individuos para donar o financiar, sin colateral, proyectos, negocios o actividades personales, a través de una plataforma con conexión a internet.

Como complemento, y en línea con experiencias internacionales como Project Innovate en el Reino Unido, se creará una subcomisión técnica en el marco de la Comisión Intersectorial para la Inclusión Financiera, como un espacio de diálogo formal en el que las autoridades y el sector privado puedan debatir y compartir conocimiento sobre la innovación en la prestación de servicios financieros y estudiar la regulación financiera a la luz de estos desarrollos.

Por otra parte, el Gobierno propenderá por la divulgación del factoring como mecanismo alternativo de financiación del sector de las pymes así como por la masificación del instrumento de garantías mobiliarias con el fin de efectivamente ampliar la recepción de garantías y el otorgamiento de créditos tanto a la pequeña como a la mediana empresa. Estas iniciativas buscan fortalecer los sistemas de información que soportan las actividades crediticias, especialmente aquellas dirigidas a la población no formal o sin acceso al sistema financiero.

Finalmente, con el fin de fortalecer la política de financiamiento para este segmento empresarial, se propenderá por articular espacios de trabajo con la Mesa Técnica de Financiamiento del Consejo Superior de las Mipymes.

#### **4. Estrategia de educación económica y financiera**

Como se comentó en apartes anteriores del documento, en los últimos años el Gobierno ha venido implementado un marco institucional y regulatorio propicio para el reconocimiento de la importancia de la educación económica y financiera de la población.

El Gobierno ha venido trabajando a través de la CIEEF en la formulación de la estrategia nacional en este frente, atendiendo las recomendaciones internacionales en la materia para iniciar la educación financiera desde temprana edad al tiempo que se facilita la información para que la población adulta tome decisiones informadas ajustadas a sus necesidades. Actualmente se está adelantando un plan de trabajo con la asesoría técnica del Banco Mundial y con el apoyo del sector privado para la definición de las líneas de trabajo específicas, las metas y los mecanismos de medición y seguimiento de la estrategia nacional.

#### **3.3. Esquema institucional propuesto**

Como ya se mencionó, en el documento Conpes 3424 de 2006 se propuso desde el Gobierno Nacional una política enfocada en el desarrollo de la inclusión financiera, la cual se ha

venido aplicando a través de la creación del programa de Banca de las Oportunidades para promover el acceso a los servicios financieros. El documento en mención encargó al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para liderar la implementación de esta política.

En desarrollo de esta política, mediante el Decreto 3078 de 2006, se creó la Comisión Intersectorial de Banca de las Oportunidades, la cual está compuesta por las siguientes entidades:

- Ministro Consejero de la Presidencia de la República
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
- Delegado del Presidente de la República
- Departamento Administrativo de la Economía Solidaria - Dansocial
- Departamento Nacional de Planeación

Dicha Comisión se ha encargado de “ejercer la coordinación y seguimiento de las actividades que se pretendan financiar con los recursos del Programa de Inversión Banca de las Oportunidades, así como de formular las recomendaciones a que haya lugar a las distintas entidades públicas en relación con temas vinculados a dicho programa.”

Gran parte de los avances alcanzados en materia de la inclusión financiera en el país se deben al trabajo de coordinación de dicha Comisión. No obstante, es importante igualmente reconocer el esfuerzo que se ha venido realizando desde entidades gubernamentales que no estaban incluidas en este arreglo institucional inicial pero que igualmente han propiciado acciones y políticas en beneficios de la inclusión financiera.

En ese sentido, y teniendo en cuenta la creación de la Comisión Intersectorial de Inclusión Financiera en 2015, se propone la creación de un nuevo esquema institucional que permita avanzar en la consolidación de una estrategia nacional de inclusión financiera y en particular cumplir los siguiente objetivos:

- Elevar la coordinación intergubernamental con otros Ministerios y entidades que resultan críticos para el desarrollo de una estrategia exitosa, dada la interrelación del sector financiero con otros sectores de la economía.
- Generar procesos flexibles y dinámicos que nutran el contenido de la política, en permanente interlocución con la oferta (sector financiero, cooperativo y ONG).
- Reconocer los actores públicos que tienen interés en temas de inclusión financiera.

Aprovechar los recursos, la experiencia y los procesos ya implementados por Bancóldex y Banca de las Oportunidades como brazo ejecutor para realizar las actividades de gestión y diseño de convocatorias para la asignación y control de incentivos en el marco de la estrategia de inclusión que permitan promover pilotos innovadores y compensar riesgos en la exploración de nuevos mercados o productos.

Para dar cumplimiento a estos objetivos y fortalecer el esquema institucional de la estrategia de inclusión financiera, se propone adecuar y adoptar la siguiente estructura orgánica para la orientación, dirección y operación de la política<sup>13</sup>:

1. Comisión Intersectorial de Inclusión Financiera - CIIF (Decreto 2338 de 2015):

- Asesora y recomienda la adopción y ejecución de medidas y políticas tendientes a desarrollar la inclusión financiera.
- Coordina y establece los lineamientos para el desarrollo de las actividades que adelanten las entidades públicas y privadas, tendientes a ampliar la inclusión financiera.
- Recomienda y discute reformas regulatorias, necesarias para lograr la implementación de la política de inclusión financiera.
- El Ministerio de Hacienda lo preside como rector de la política de inclusión financiera y responsable de “la estabilidad y solidez de la economía y del sistema financiero”, y es la instancia de coordinación intergubernamental.

La CIIF sustituye la actual Comisión Intersectorial de Banca de las Oportunidades.

2. Comité Consultivo (Decreto 2338 de 2015):

- Instancia participativa, encargada de la coordinar actores públicos y privados para intercambiar información con las entidades del sector financiero, conocer sus necesidades y convocarlas a acompañar el desarrollo de una agenda, que incluya unas metas a definir conjuntamente.

Este comité sustituye al consejo asesor con el que actualmente cuenta el programa de Banca de las Oportunidades y su función se centra en hacer recomendaciones ya no al programa de BdO, sino a la CIIF.

3. Comité Ejecutivo

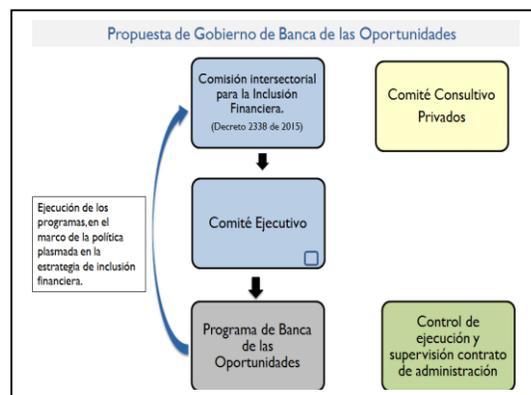
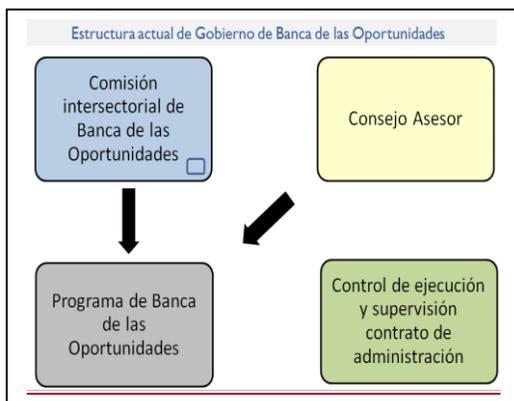
---

<sup>13</sup> Actualmente se encuentra en trámite de expedición un decreto que reglamenta el esquema institucional propuesto.

- Instancia que aprueba los proyectos y propone iniciativas para la ejecución de los recursos del programa de inversión de Banca de las Oportunidades, en el marco de la estrategia de inclusión financiera. Estará conformado por el Ministerio de Hacienda y el DPS de forma permanente y otros tres miembros elegidos de entre los miembros de la CIIF que rotarán cada dos años, Bancoldex participará con derecho a voz pero sin derecho a voto.

#### 4. Programa de Banca de Oportunidades

- Ejecuta programas para la financiación de actividades autorizadas por el Gobierno Nacional en el marco de la política de inclusión financiera, establecida en el presente documento.



#### 4. Bibliografía

Asobancaria (2014) Reporte de Bancarización 2014.

AFI (2013) Measuring Financial Inclusion: Core Set of Financial Inclusion Indicators. Financial Inclusion Data Working Group, Alliance for Financial Inclusion. Guidelines 4.

ANIF (2016) La gran encuesta pyme. Lectura Nacional. Informe de resultados 1er. Semestre de 2016.

Banca de las Oportunidades y Superintendencia Financiera de Colombia (2014 (a)) *Inclusión Financiera en Colombia: Estudio desde la Demanda*.

Banco Mundial (2013) Capacidades financieras en Colombia: resultados de la encuesta nacional sobre comportamientos, actitudes y conocimientos financieros.

Banca de las Oportunidades y Superintendencia Financiera de Colombia (2014 (b)) *Reporte de Inclusión Financiera: 2014*.

Banca de las Oportunidades (2015) *Reporte Trimestral de Inclusión Financiera: diciembre de 2015*.

Better than Cash (2015) Development Results Focused Research Program. Country Diagnostic: Colombia. Bankable Frontier.

Marulanda Consultores (2013) Propuestas de Reforma al Sistema de Financiamiento Agropecuario, USAID - Programa de Políticas Públicas.

Fomin, BID y CAF (2012) *7 Ideas Para La Inclusión Financiera, Programa Tecnologías para la Inclusión Financiera*

AFI (2013) *Empoderamiento del consumidor y conducta del mercado Estrategias nacionales de educación financiera*. Consumer Empowerment and Market Conduct Working Group. Nota de Orientación No. 3.

GPFI (2014) *Financial Inclusion Action Plan*.

CGAP (2013) Incentivos para la Apertura de Corresponsales No Bancarios de la Banca de las Oportunidades en Colombia. Disponible en: [https://www.cgap.org/sites/default/files/colombia\\_agent\\_subsidy\\_program\\_spanish.pdf](https://www.cgap.org/sites/default/files/colombia_agent_subsidy_program_spanish.pdf)

SFC (2015) Informe de Operaciones.

CCE (2015) Segundo estudio de transacciones no presenciales. Disponible en: <http://ccce.org.co/noticias/la-camara-colombiana-de-comercio-electronico-presenta-el-segundo-estudio-de-transacciones>