



ENSAYOS SOBRE
**INCLUSIÓN
FINANCIERA
EN COLOMBIA**

Editores:

Alejandro Vera y César E. Tamayo

VOLUMEN II

**Aso
Ban
Caria**

Acerca la
Banca a los
Colombianos



ENSAYOS SOBRE
**INCLUSIÓN
FINANCIERA
EN COLOMBIA**

Editores:

Alejandro Vera y César E. Tamayo



VOLUMEN II

**Aso
Ban
Caria**

Acerca la
Banca a los
Colombianos

Editores

Alejandro Vera

César Tamayo

.Puntoaparte Editores

Dirección editorial – Andrés

Barragán, Juan Mikán

Corrección de estilo – Jhon

Güechá, Ángela Alfonso

Diseño y diagramación – Angélica

Villate, Inti Alonso, Jeisson Reyes,

Cristine Villamil, Valeria Cobo

Fotos: www.shutterstock.com

ISBN: 978-958-9040-86-7

Bogotá, Colombia

2022



AGRADECIMIENTOS

Asobancaria agradece a las siguientes personas que hicieron posible la publicación del volumen dos del libro *Ensayos sobre inclusión financiera en Colombia*:

Los autores y sus instituciones.

A todo el equipo de la Dirección de Transformación Digital e Inclusión Financiera de Asobancaria.

Bryan Ortiz Mayorga. Asobancaria.

Nicolle Naizaque Barreto. Asobancaria

Paula Lancheros Ramírez. Asobancaria

Juan Pablo Espinosa Meléndez. Finagro.



Contenido

PRÓLOGO

Hernando José Gómez

PÁG. 6

INTRODUCCIÓN

Alejandro Vera y César E. Tamayo

PÁG. 8

SECCIÓN 1: Instrumentos financieros para contrarrestar la pandemia

1

CAPÍTULO
PÁG. 26

Balance de la inclusión financiera en el país y retos para el siguiente quinquenio

Juan Pablo García, Juan Sebastián León y Alejandra Rodríguez

2

CAPÍTULO
PÁG. 90

Transferencias monetarias y originación de crédito: el caso de Ingreso Solidario

Virginia Olivella, Sergio Olaya, Freddy Castro, Daniela Londoño y Camilo Peña

SECCIÓN 2: Análisis de brechas por cerrar

3

CAPÍTULO
PÁG. 132

Inclusión financiera en el sector minero colombiano: avances y recomendaciones de política pública

Judith Vergara, Tatiana Aguilar y Luis Fernando Marín

4

CAPÍTULO
PÁG. 190

Brechas de género en la inclusión financiera en Colombia

Diana Mejía

5

CAPÍTULO
PÁG. 240

Panorama de financiamiento mipyme en Colombia

Alejandra Dussán, Natalia Orozco, Nidia García, Lina María Jaime, Felipe Clavijo, Juan Pablo García, Juan David Urquijo y Felipe Londoño

6

CAPÍTULO
PÁG. 304

Análisis de la inclusión financiera en áreas rurales en Colombia

Dairo Ayiber Estrada

SECCIÓN 3: Nuevos actores e instrumentos para la inclusión financiera

7

CAPÍTULO
PÁG. 388

Estrategias para la profundización de los pagos electrónicos en economías emergentes

Carlos Alberto Arango y Ana Carolina Ramírez

8

CAPÍTULO
PÁG. 468

Avances y retos en educación financiera para Colombia - 2022

Guido Fernando Zúñiga

9

CAPÍTULO
PÁG. 522

Inclusión financiera del sector *fintech* en Colombia

Erick Rincón, Samir Kiuhan y Óscar Garnica

10

CAPÍTULO
PÁG. 552

¿Qué factores inciden en la demanda de crédito de la microempresa en Colombia?

Freddy Castro, Daniela Londoño, Álvaro José Parga y Camilo Peña

Prólogo

La pandemia del COVID-19 reafirmó, como ninguna otra crisis antes, el impacto que tiene la existencia de productos financieros habilitados digitalmente sobre las necesidades de ahorro, transaccionalidad y crédito de personas y empresas, y sus efectos en el cierre de brechas sociales y reducción de la pobreza. En este sentido, la inclusión financiera, movilizada por la transformación digital, se consolida como un factor de cambio determinante para el desarrollo equitativo y sostenible del país.

Sin lugar a duda, durante los últimos cinco años, el país ha presenciado grandes avances en materia de acceso y uso de servicios financieros. Nueve de cada diez colombianos tienen acceso a un producto financiero, en la mayoría de los casos a costos bajos o nulos, y tres de cada cuatro usan esos productos regularmente. La acción decidida de la industria para implementar procesos de transformación digital ha sido clave en estos logros. Las acciones del Estado para proveer un marco regulatorio adecuado para la innovación también han contribuido.

A pesar de estos avances, el camino por recorrer para lograr incluir a poblaciones poco atendidas, con modelos sostenibles en el tiempo, es largo. Nuestras acciones no solo deben contemplar el cierre de las brechas de acceso y uso, sino también promover el bienestar de los consumidores.

En este contexto, el volumen dos de *Ensayos de inclusión financiera* recopila y analiza los avances que ha visto el país en los últimos cinco años en esta materia, y pone de presente los desafíos que debemos enfrentar como sociedad durante los próximos años. Así, estos ensayos analizan los principales logros del país en materia de inclusión financiera, las ganancias logradas en acceso a crédito formal, el papel de las fintech en la inclusión, la profundización de pagos electrónicos y los avances en educación financiera. Además, se discuten la situación actual en materia de brechas de género, los desafíos en áreas rurales y las barreras que enfrentan las mipymes en general y el sector minero en particular.

Estamos seguros de que los ensayos compilados contribuyen decisivamente al debate y ponen en la agenda pública propuestas para potenciar la inclusión financiera en Colombia. Amablemente los invitamos a leerlos.

Hernando José Gómez R.
Presidente Asobancaria

INTRODUCCIÓN

Autores

Alejandro Vera

Vicepresidente técnico-

Asobancaria

Email: avera@asobancaria.com

César Tamayo

Decano Escuela de Economía y

Finanzas-EAFIT

Email: ctamayo@eafit.edu.co

1

Introducción

En los últimos cinco años ha habido importantes transformaciones y logros en el sector financiero en Colombia, no solo en términos de inclusión y acceso a servicios financieros, sino también por la entrada de nuevos jugadores, la adopción de productos y medios de pago digitales, el uso de tecnologías disruptivas en el sector y la discusión sobre la apertura de datos.

Estos años también han servido para consolidar el consenso según el cual el sector financiero no solamente debe ser profundo e innovador, sino además debe ser inclusivo y sostenible para que sus actuaciones tengan efectos reales en la reducción de la pobreza y en la eficiencia económica. Gracias al esfuerzo del sector financiero y del Estado, la disposición de las estadísticas y la recopilación de la información es cada vez mejor, lo que ha permitido crear metas y comparaciones que nos aproximan a un mejor entendimiento y diagnóstico respecto al estado de

la inclusión financiera y las preferencias de los usuarios en el país.

Las más recientes cifras de la Banca de las Oportunidades y de la Superintendencia Financiera de Colombia dan un parte positivo para el país, pero también plantean retos importantes a futuro. El número de adultos con al menos un producto financiero ha aumentado considerablemente en los últimos cinco años, pasando del 80% en 2017 al 90,5% en 2021, llegando a 33,5 millones de personas (Banca de las Oportunidades y Superintendencia Financiera de Colombia, 2022). Uno de los principales impulsores del avance en términos de acceso a productos financieros fueron los productos digitales de depósito.

Además del acceso, el uso de los productos financieros es una faceta importante de la inclusión financiera. El indicador de uso nacional aumentó 6,8 puntos porcentuales desde 2017. Sin embargo, la brecha entre acceso y uso de productos financieros también aumentó, lo que indica que más personas tienen al menos un producto financiero, pero las personas que hacen uso recurrente del mismo no han crecido a la misma tasa.

Sin lugar a duda, los logros están relacionados con los avances del sector bancario en transformación digital. Los productos con vinculación digital y simplificada permiten llegar con más agilidad, pertinencia y a menor

costo a todos los segmentos poblacionales y de empresas. Procesos totalmente digitales ofrecen una mejor experiencia de usuario y una mayor practicidad tanto para bancos como para usuarios.

A pesar de los avances en inclusión financiera, la brecha de género se ha acentuado, lo que nos plantea el reto de incluir a las mujeres. Igualmente, destacamos el avance importante del indicador de acceso a productos financieros por edad, ya que los jóvenes empezaron el quinquenio con la inclusión financiera más baja, pero a cierre de 2021 superaron a los adultos mayores de 65 años, llegando a un 86,6% de acceso, muy cerca de los adultos entre 26 y 40 años.

Frente a los indicadores de inclusión financiera en las diferentes categorías de ruralidad, se observa que el acceso a productos financieros ha aumentado en todas las categorías desde 2017. Sin embargo, la brecha entre las ciudades y aglomeraciones y los territorios intermedios, rurales y rurales dispersos ha crecido en los últimos años debido a que mientras en las grandes ciudades crece dinámicamente hasta cerca del 99% de adultos incluidos financieramente, en las zonas rurales el crecimiento es menor y apenas se llega a una inclusión de entre el 56% y el 69% del total de adultos. En el indicador de uso de productos financieros, la brecha ya existente se acentúa desde 2017, espe-

cialmente en las regiones más apartadas, que cierran el quinquenio con un indicador de uso inferior.

Finalmente, otra brecha preocupante es la de la inclusión financiera de las mipymes. Este es un reto importante que tenemos como país, pues está asociado a la persistencia de la informalidad del tejido empresarial del país. La adopción de tecnologías como el *big data* y la inteligencia artificial son caminos para brindarles crédito formal y productos transaccionales pertinentes.

La primera edición de esta serie de *Ensayos sobre inclusión financiera en Colombia*, editada hace un lustro, hizo énfasis en el progreso y recopilación de información estadística sobre inclusión financiera, lo que permitió ahondar en los debates clásicos sobre este tópico en el país y poner en perspectiva internacional los avances logrados (Tamayo y Malagón, 2017).



En esa edición, las conclusiones giraron en torno a la necesidad de que la política pública del país se rebarajara e hiciera énfasis en la dimensión de uso de los productos financieros, sin descuidar el nivel de acceso, incluyendo, de forma paralela, metas en materia de inclusión por el lado activo del balance bancario, buscando avanzar en la llegada de instituciones financieras a las zonas rurales e incrementar el acceso a financiación de las mipymes.

Esta edición también concluía que para avanzar en inclusión financiera se requería una postura mucho más activa de la industria bancaria y que esto implicaba, además, un esfuerzo por reducir los costos de los servicios y productos financieros. Por último, se mencionaba que el entorno regulatorio sería decisivo para abaratar los costos de originación de productos y servicios.

Los diez ensayos compilados en esta segunda edición de *Ensayos sobre inclusión financiera en Colombia* aportan a las diferentes discusiones alrededor de la inclusión financiera, muestran los avances logrados frente a lo mencionado en la edición anterior y proponen respuestas a los principales retos para cerrar las brechas que aún persisten.

Esta segunda edición enseña que los avances recientes en materia de acceso a productos financieros son bastante sobresalientes,

aunque en materia de uso aún tenemos que hacer un esfuerzo mayor. Además, muestra que la industria bancaria se ha puesto la camiseta en materia de inclusión, utilizando instrumentos digitales que la incrementan a costos muy bajos o incluso con gratuidad, pero llama la atención al identificar las brechas que persisten en el país en materia de inclusión financiera por género, ruralidad, sectores específicos y mipymes, y propone acciones para intentar su cierre.

Para esto, el libro se divide en tres grandes secciones. La primera de ellas, que incluye los primeros dos ensayos, se refiere a lo avanzado en el último lustro que abarca el empujón dado por los instrumentos creados para contrarrestar los efectos de los confinamientos derivados de la pandemia del COVID-19, como el Ingreso Solidario (IS). La segunda sección aborda los análisis de cuatro ensayos sobre brechas por cerrar: sector minero, género, ruralidad y mipymes. Finalmente, la última sección, a través de cuatro ensayos, aborda análisis sobre los instrumentos recientes y nuevos actores que pueden servir de habilitantes para elevar la inclusión financiera y la demanda por crédito.

La primera sección inicia con un ensayo en el que García *et al.* hacen un análisis de los avances recientes en materia de inclusión financiera y cómo la transformación digital se ha convertido en un eje de trabajo clave para



ofrecer más y mejores productos. Los autores sugieren que con el objetivo de incrementar la inclusión en todas sus dimensiones es fundamental profundizar la innovación y la transformación digital del sector, pues son elementos habilitantes y eliminan las barreras en este camino.

En esa misma sección, Castro *et al.* investigan los efectos no intencionados del programa Ingreso Solidario (IS), una transferencia monetaria no condicionada, sobre el acceso al crédito y el perfil de riesgo de sus beneficiarios. Los autores encuentran que 96.000 beneficiarios accedieron por primera vez a un producto de crédito en el sistema financiero formal y evidencian, también, que las personas que recibieron el subsidio mejoraron su perfil de riesgo frente a sus pares comparables.

La segunda sección del libro arranca con un ensayo en el que Vergara *et al.* discuten la

inclusión financiera con un enfoque desde el sector minero colombiano, entendiendo, en particular, las restricciones que hoy presentan los mineros para acceder a productos financieros formales. Los autores recomiendan cuatro ejes de trabajo (información, formalización, educación y mecanismos financieros innovadores) para la construcción de políticas que permitan avanzar en la agenda de inclusión para el sector.

Posteriormente, Diana Mejía presenta los principales hallazgos en materia de brechas de género de las encuestas de capacidades financieras realizadas en Colombia en 2013 y 2019 por el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF). El capítulo analiza la evolución que han tenido los conocimientos, actitudes y comportamientos financieros de hombres y mujeres en el país. A partir de este análisis la autora recomienda medidas para articular las políticas con mayor innovación en los productos financieros dirigidos a mujeres y propone la construcción de indicadores que permitan caracterizar mejor la oferta y la demanda de productos y servicios.

En el tercer ensayo de esta sección, García *et al.* realizan una radiografía del financiamiento del segmento mipyme, partiendo desde una revisión de literatura y contexto a nivel internacional para llegar hasta el análisis del mercado de deuda, capitales, mecanismos alternativos e instrumentos gubernamen-

tales que tienen las firmas para financiarse actualmente. Los autores discuten las principales barreras a las que se enfrentan las mipymes para acceder a financiamiento formal e identifican caminos que deber ser abordados desde la política pública para resolver esta problemática.

Esta sección finaliza con un ensayo donde Dairo Estrada examina las cifras más relevantes en materia de inclusión financiera rural, describiendo la caracterización de la ruralidad a nivel municipal para profundizar en la evolución de los indicadores de acceso y uso de servicios financieros. Aunque el autor destaca los importantes avances en los últimos años, hace énfasis en que aspectos como la distancia geográfica, la falta de infraestructura y conectividad, y la informalidad en los factores de producción, siguen siendo un impedimento para un mayor acceso a financiamiento y otros servicios en la ruralidad. El ensayo propone que la política pública se enfoque en caminos para mejorar estas condiciones, lo que redundará en una mayor inclusión de las zonas rurales del país.

La tercera sección inicia con un ensayo de Ana Ramirez y Carlos Arango, en el que recogen las experiencias internacionales respecto a la digitalización de los pagos en economías emergentes y las compara con el caso colombiano. Los autores destacan el rol que han tenido los pagos inmediatos en la

profundización de los pagos digitales y cómo un sistema que cuente con amplia participación de actores y un diseño adecuado de la experiencia de uso presenta una alternativa eficiente para los pagos de los hogares, los negocios y el Gobierno.

Posteriormente, Fernando Zuñiga presenta los avances y aprendizajes más destacados que han logrado facilitar la educación financiera en Colombia. El autor destaca los distintos efectos positivos de la educación financiera, tanto en los individuos como en la sociedad, y cómo esta se convierte en una prioridad social, económica y política.

En el tercer ensayo de esta sección, Rincón *et al.* aborda los principales beneficios económicos y sociales de la inclusión financiera a través de las *fintech*. Los autores destacan cómo a través de la aplicación de nuevas tecnologías, las *fintech* facilitan los procesos de otorgamiento de crédito digital, al tiempo que ofrecen servicios financieros accesibles y convenientes, propiciando la inclusión de grupos poblacionales subatendidos por esta vía.

Finalmente, Castro *et al.* analizan los factores que inciden en la demanda de crédito de la microempresa en Colombia. Los autores encuentran que variables como la educación financiera, el uso de tecnología para realizar transacciones financieras, los ingresos y la

formalidad empresarial se asocian con una mayor probabilidad de que las empresas soliciten crédito formal.

Las conclusiones generales de los ensayos de esta segunda edición muestran un importante avance en materia de inclusión financiera en su dimensión de acceso. Gran parte de ese avance ha ocurrido por la transformación digital en que se embarcó el sistema financiero en la última década y por el empuje que le dio la pandemia del COVID-19, motivando la creación de ayudas monetarias que potencializaron la creación y uso de instrumentos financieros. Un primer gran mensaje es que la estrategia de innovación y transformación digital, que lleva productos más baratos y de fácil apertura a las poblaciones subatendidas, es un elemento que debe mantenerse e incluso profundizarse.

Un segundo mensaje es que hay que focalizarse en el cierre de brechas en materia de inclusión financiera. Para ello, transversal a los sectores y segmentos en que hay que trabajar, la labor debe ser coordinada entre la política pública y el sector financiero. En el caso de la política pública, debe avanzarse en la construcción de indicadores para caracterizar la oferta y demanda en materia minera y de género, mantener la lucha frontal contra la informalidad que afecta a todos los sectores económicos y, en materia rural específicamente, articular acciones que eleven

la calidad de la infraestructura y la conectividad. En el caso del sector financiero, se vuelve vital el diseño de productos innovadores que atiendan las necesidades de grupos poblacionales específicos, así como fortalecer la educación financiera, una labor en la que hay mucha tarea por hacer, sobretodo en medición, de manera articulada con el Ministerio de Educación Nacional.

Por último, el tercer mensaje del libro se deriva de que hay estrategias e instrumentos adicionales que también deben fortalecerse para elevar la demanda por crédito y la inclusión financiera. Por ejemplo, garantizar un sistema de pagos inmediatos, eficiente y barato, ayudaría a elevar el uso de los productos y servicios financieros por parte de la población, por lo que tanto el Banco Central como la industria bancaria deberán generar sinergias en este aspecto. Además, medir sistemáticamente y cuantificar los resultados



en materia de educación financiera permitirá saber si estamos haciendo lo correcto o si debemos corregir hacia una política que cada vez se vuelve más importante. Finalmente, estimular la competencia en el sector a través de la llegada de nuevos jugadores se vuelve trascendental pues incentiva la innovación en los jugadores tradicionales, quienes, junto a los nuevos, podrán diseñar esquemas que permitan elevar la originación de crédito y el diseño de nuevos productos para poblaciones subatendidas.

En suma, esta segunda edición trae un análisis técnico y detallado de lo logrado en el último lustro, transcurrido entre la primera edición y este lanzamiento. Los avances han sido sobresalientes, pero los retos también se han vuelto más desafiantes.

Esperamos, por un lado, que este libro sirva de motivación para profundizar la investigación y recomendaciones de política en materia de inclusión financiera y principalmente en materia del cierre de las brechas sociales y financieras en el país. Por otro lado, aspiramos que, en cinco años, cuando seguramente se haga una nueva edición de este libro, podamos mostrar los progresos logrados en el cierre de las brechas identificadas y en una mayor inclusión financiera de personas y empresas subatendidas.

Referencias

Banca de las Oportunidades y Superintendencia Financiera de Colombia. (2022). *Reporte de Inclusión Financiera 2021*. <https://www.bancadelasoportunidades.gov.co/sites/default/files/2022-08/Reporte%20de%20inclusi%C3%B3n%20financiera%202021.pdf>

Tamayo, C. y Malagón, J. (Eds.). (2017). *Ensayos sobre inclusión financiera en Colombia* (1.ª ed.). Asobancaria y Banco Interamericano de Desarrollo.



SECCIÓN

**Instrumentos
financieros
para
contrarrestar
la pandemia**



CAPÍTULO

Balance de la inclusión financiera en el país y retos para el siguiente quinquenio

Autores

Juan Pablo García

Director. Dirección de transformación digital e inclusión financiera – Asobancaria
Email: jgarcia@asobancaria.com

Juan Sebastián León

Profesional Junior. Dirección de transformación digital e inclusión financiera – Asobancaria
Email: jleon@asobancaria.com

Alejandra Rodríguez

Profesional Junior. Dirección de transformación digital e inclusión financiera – Asobancaria
Email: arodriguez@asobancaria.com

1

Introducción

Los avances en materia de inclusión financiera en Colombia han sido significativos en los últimos cinco años, siendo las estrategias de transformación digital y la innovación del sector financiero los factores determinantes de los aumentos en la inclusión en el país.

Por medio de la implementación de modelos de negocio que se apalancan en la digitalización y las dinámicas de competencia y cooperación con nuevos jugadores, la industria ha diseñado productos financieros que facilitan mejoras en las dimensiones de acceso y uso para la inclusión financiera. Las dinámicas competitivas y la creación de productos financieros y canales de interacción con altos niveles de experiencia de usuario en términos de eficiencia y usabilidad también han beneficiado las dimensiones de calidad y bienestar de la inclusión financiera. Este ensayo analiza los desarrollos en materia de inclusión financiera en el país desde 2017, destacando los avances y resaltando las brechas existentes en segmentos especí-

ficos como mujeres, jóvenes, ruralidad y mipymes, enfatizando el papel de la innovación y la transformación digital del sector financiero en el cierre de estas brechas.

La literatura especializada encuentra que la inclusión financiera de personas y empresas es una potente herramienta para mejorar la eficiencia económica, aumentar el bienestar de la población, y luchar contra la pobreza (Dinova y Adebawale, 2018, citado en Ibrahim y Aliero, 2020). El acceso a productos y servicios financieros de calidad permite que el consumidor conecte con el circuito económico formal al permitirle hacer transacciones fáciles y de bajo costo, y adquirir bienes duraderos o de capital, educación, vivienda, entre otros; a la vez que evade los problemas causados por acudir a soluciones financieras informales o ilegales que retrasan o impiden alcanzar estas metas. Para lograr los objetivos de inclusión financiera formal, el sector financiero ha encontrado que la transformación digital y la innovación son sus mejores aliados, al reducir los costos de entrada y atención de segmentos de mercado de difícil acceso, bajar los tiempos para llegar al mercado con soluciones adecuadas a las necesidades de los consumidores y ofrecer servicios que brindan una excelente experiencia de uso.

Los desarrollos en materia de transformación digital e innovación se han convertido

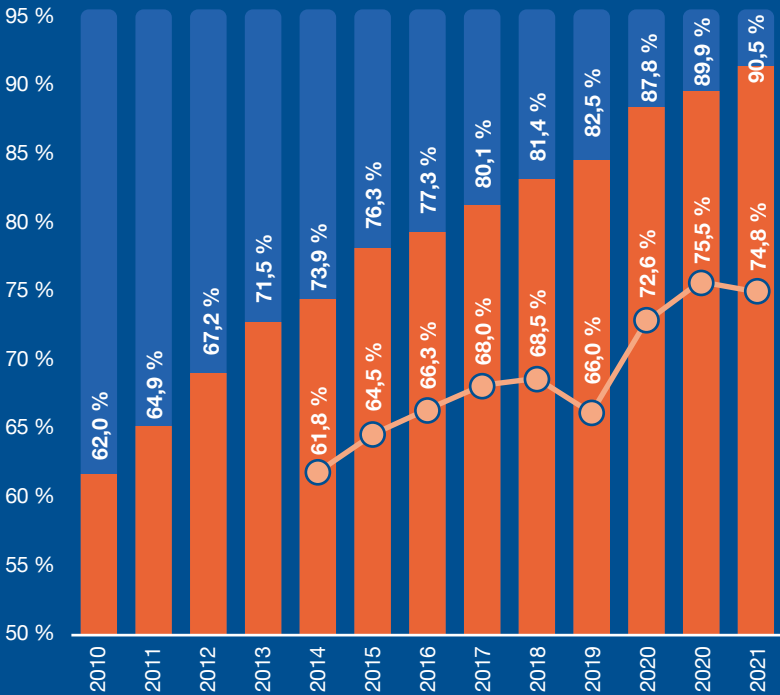
en parte fundamental de la estrategia organizacional de los jugadores del sector, quienes han dedicado importantes recursos en la promoción de cambios de mentalidad y cultura, lo que ha resultado en la puesta en marcha de ideas innovadoras, con claros efectos en el mercado. Muestra de esta apuesta competitiva son los 320.000 millones invertidos por el sector en investigación, desarrollo, e innovación en 2020, además del despliegue de espacios para fomentarlos como laboratorios de innovación, fábricas de innovación, aceleradoras e incubadoras, entre otras, por parte del 88% de las entidades financieras. Estas políticas se complementan con la puesta en marcha de incentivos para la innovación y desarrollo para los empleados implementadas por el 44% de las entidades. Esta estrategia se ha visto acompañada por la visión del sector, ya que el 69% de los jugadores consolidados se apoyan en las capacidades de innovación de fintech para desarrollar proyectos conjuntos (Asobancaria, 2021).

Resultado del esfuerzo en transformación digital e innovación, durante los últimos cinco años el país ha avanzado de manera decidida en materia de acceso y uso de los servicios financieros. A cierre de 2021, 33,5 millones de adultos tenían acceso a un producto financiero formal, lo que representa un 90,5% de la población adulta y un crecimiento promedio anual de 4,5% desde 2016. En

paralelo, 27,7 millones de adultos, el 75,5% de la población adulta del país, usan regularmente sus productos financieros lo que significa un aumento promedio anual de 4,1% desde 2016 (figura 1.1).



FIGURA 1.1.
Indicador de acceso y uso nacional



Fuente: Banca de las Oportunidades (2022a).

● Indicador de acceso
● Indicador de uso



A pesar de los avances de los últimos cinco años, aún existen brechas de inclusión financiera que reducir, en particular en los segmentos de mujeres, ruralidad, jóvenes y mipymes. En cuanto a la brecha de género, esta alcanzó los 6,4 puntos porcentuales en 2021, un aumento respecto de 2017 en el que la brecha era tan solo de 1,1 puntos porcentuales. El comportamiento de esta brecha es sorprendente, pues si bien el acceso ha crecido tanto para hombres como para mujeres, el aumento de la brecha se da porque el acceso a productos financieros por parte de los hombres ha crecido en mayor medida que el acceso de las mujeres (Banca de las Oportunidades, 2022a). Esto contrasta además con el sustancial aumen-

to de la tenencia de productos digitales, en donde la brecha de tenencia de productos es casi inexistente entre géneros (Banca de las Oportunidades, 2022a).

Cuando se analiza la dimensión geográfica de la inclusión financiera, aunque se observa un incremento en el acceso a servicios financieros en la ruralidad de 65,1% a 69,1% desde 2017, el acceso en ciudades y aglomeraciones creció más rápido lo que resultó en una ampliación de la brecha urbano-rural. Considerando esto, la inclusión financiera medida como acceso creció 11,7 puntos porcentuales en las zonas urbanas mientras que el crecimiento en las zonas rurales fue de tan solo 4,0 puntos porcentuales. Este panorama es retador si se analiza el comportamiento de las zonas rurales dispersas, que solo creció 1,5 puntos porcentuales desde 2017 y se ubicó en 56,2% en 2021 (Banca de las Oportunidades, 2022a).

Frente a la inclusión financiera de los jóvenes, se evidencia un alto crecimiento en la métrica de acceso de 32,7 puntos porcentuales desde 2017. Así, en 2021 el 86,6% de las personas en este grupo de edad alcanzaron acceso a un producto financiero. De esta forma, los adultos más jóvenes son el segundo grupo etario que ha tenido más avance en términos de inclusión financiera, solo precedido por los adultos mayores de 65 años. A pesar de estos positivos avan-

ces, los jóvenes siguen siendo, junto con los mayores de 65 años, los segmentos poblacionales con menor nivel de acceso a productos financieros (Banca de las Oportunidades, 2022a).

Finalmente, la inclusión financiera de las mipymes encuentra dos retos. Por un lado, fenómenos como la ilegalidad y la informalidad, ambos fuertemente arraigados en el país, hacen que las mediciones actuales fallen en capturar la realidad del acceso y uso de servicios financieros por parte de las mipymes. Por el otro, cuando se analiza la cartera óptima del sector financiero se encuentra que el financiamiento a las mipymes tiene alto potencial de crecimiento. En la actualidad, la cartera empresarial alcanza el 25% del PIB y podría llegar al 36,1%. Al desagregar este posible crecimiento en los diferentes segmentos empresariales, se encuentra que la cartera mipyme podría alcanzar el 10,1% del PIB en condiciones óptimas (un aumento de 6,6 puntos porcentuales) (Asobancaria, 2022).

El capítulo analiza, en la segunda sección, los avances y retos de inclusión, la dimensión de transaccionalidad y ahorro. La tercera sección revisa la dimensión de financiamiento y en la cuarta los canales de atención. El capítulo cierra con conclusiones y propuestas para resolver los retos de inclusión financiera en los próximos cinco años en el país.

2

Transaccionalidad y ahorro como punto de entrada a los servicios financieros

Tener acceso a productos y servicios financieros de depósito, que permitan realizar transacciones, pagos, compras y ahorrar, es el primer paso en el camino de la inclusión financiera al ser este el elemento habilitante para adquirir productos financieros más complejos.

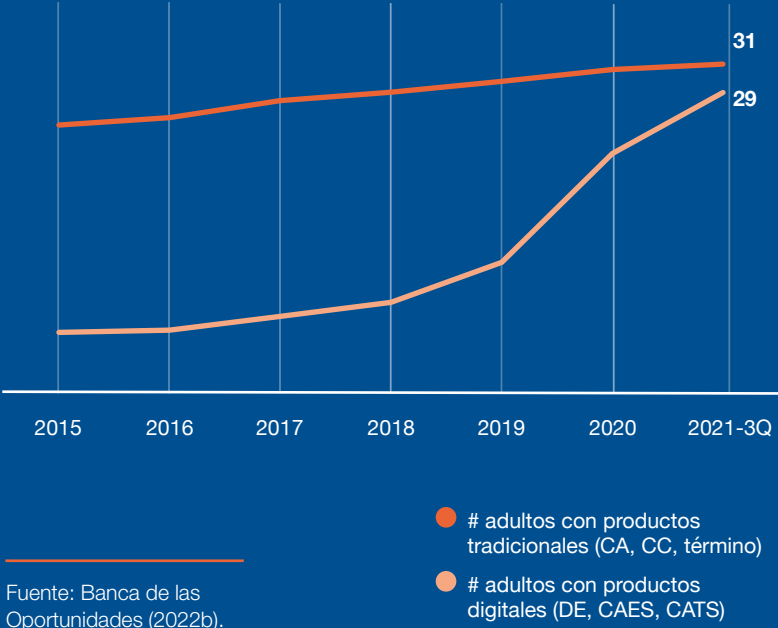
Al acceder a las cuentas de depósito y transaccionales, personas y empresas tienen mayor probabilidad de usar otros servicios financieros como el crédito y los seguros, invertir en educación o salud, administrar riesgos y superar conmociones financieras (Banco Mundial, 2022). Además, el acceso a servicios financieros de depósito disminuye los costos transaccionales, facilitando el día a día de personas y empresas, y su uso continuo genera capacidades en materia de educación financiera al ayudar a familias y a empresas a planificar para lograr objetivos a largo plazo y para emergencias.



La digitalización del sector bancario ha permitido incrementar la oferta de productos financieros diseñados para el ahorro y la transaccionalidad. En 2021 el país alcanzó un indicador de acceso a productos de depósito y transaccionales del 89,1% (71,7% de uso), por lo que 33 millones de personas en el país tienen al menos un producto de depósito en el sistema financiero. Al desagregar la tenencia de estos productos se evidencia la importancia de las cuentas de ahorro digitales en el acceso al sistema financiero. Para septiembre de 2021, un total de 28,6 millones de personas tuvieron cuentas de ahorro, 3 millones de personas accedieron una cuenta de ahorro electrónica (CAES), y 13,6 millones de personas tenían depósitos electrónicos (DE). En menos de cinco años, la transformación digital del sector financiero ha contribuido efectivamente al aumento de la tenencia y uso de las cuentas transaccionales por medio de la oferta de productos de ahorro de trámite simplificado (CATS) y de los depósitos electrónicos (figura 1.2).



FIGURA 1.2.
Adultos con productos de depósito
tradicional y digital



A pesar de los avances que ha habido en el país respecto al acceso a productos de depósito, aún persisten retos para lograr que toda la población tenga al menos uno de estos productos. En particular, las mujeres, las zonas rurales y los jóvenes tienen un menor acceso a productos de depósito cuando se les compara con la métrica de acceso del país.

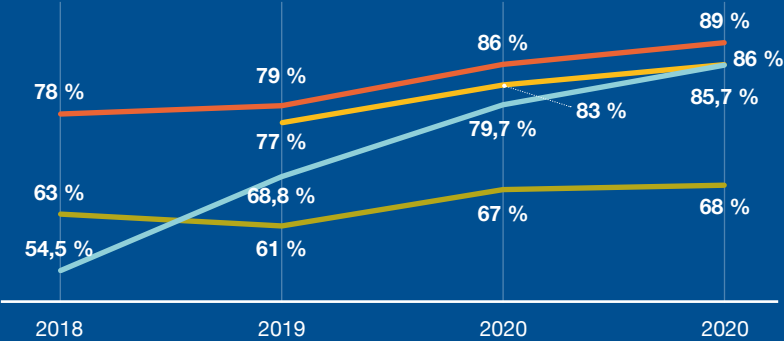


Mujeres, jóvenes y ruralidad continúan con dificultades de acceso a productos transaccionales y de ahorro

En general, gracias a la transformación digital y la innovación que ha permeado el sector financiero en los últimos años se han logrado importantes avances en la tenencia y el uso de los productos de depósito y transaccionales y, por ende, en la inclusión financiera general. Sin embargo, segmentos poblacionales como las mujeres, los jóvenes y la ruralidad muestran brechas persistentes en el acceso y uso de estos productos (figuras 1.3 y 1.4).



FIGURA 1.3.
Indicadores de acceso de productos de depósito

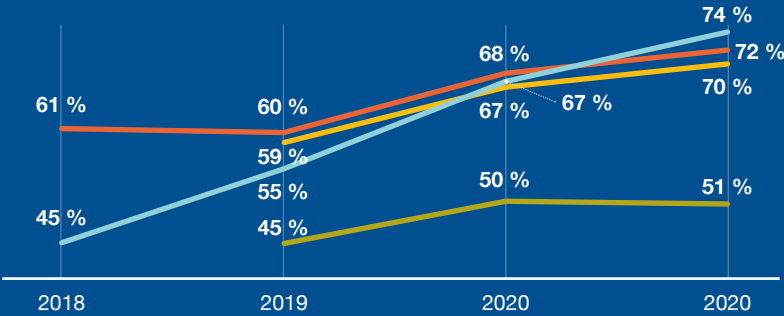


Fuente: Banca de las Oportunidades (2022a).

- Nacional
- Mujer
- Rural
- Joven



FIGURA 1.4.
Indicadores de uso de productos de depósito



Fuente: Banca de las Oportunidades (2022a).

- Nacional
- Mujer
- Rural
- Joven

En cuanto al acceso de mujeres a productos de depósito y transaccionales, mientras que el 90,5% (74% en uso) de los hombres tenía un producto de depósito en 2021, solo el 84,5% (70,5% en uso) de las mujeres tenían estos productos. Una alternativa para observar la tenencia desigual de productos financieros es a través de la distribución del número total por género. En este caso, del total de productos financieros de depósito de 2020, el 52,3% del total pertenecía a hombres y el 47,7%, a mujeres, lo que contrasta con la tenencia de depósitos de bajo monto (depósitos electrónicos, cuentas de ahorro de trámite simplificado y cuentas de ahorro electrónicas) en los que las mujeres superan a los hombres en 1,7 puntos porcentuales, evidenciando así una penetración superior de estos productos en el segmento de las mujeres (Banca de las Oportunidades, 2022a).

Por grupos de edad, los adultos entre 41 y 65 años tienen el mayor acceso a productos de depósito, alcanzando el 94,5% de la población en ese rango de edad. Los adultos de 18 a 40 años son el siguiente grupo de edad con mayor acceso, alcanzando el 85,6%. En contraste los adultos mayores de 65 años son el grupo con menor acceso a productos de depósito, con el 80,8%. Vale la pena resaltar el rápido aumento de la tenencia de productos de depósito entre los jóvenes, pues en cuatro años pasaron de



ser el grupo con menor acceso a productos de depósito, con solo el 54,5% en 2018, a igualar el acceso de la población de 25 a 40 años, lo que representa un aumento de 31,2 puntos porcentuales. Adicionalmente, las cifras muestran aumentos en el uso de todos los grupos de edad, en especial en el grupo de 18 a 25 años, quienes alcanzan el 74,2% de uso. En cuanto al tipo de producto de preferencia de cada grupo, la evidencia muestra que los depósitos de bajo monto y los productos digitales son preferidos por los jóvenes mientras que los productos tradicionales como las cuentas de ahorros y corrientes son preferidos por los adultos mayores de 26 años (Banca de las Oportunidades, 2022a).

En cuanto a la tenencia y uso de productos de depósito y transaccionales en la

ruralidad, las cifras muestran aumentos significativos en el acceso y uso de estos en este segmento de la población durante los últimos años, al pasar de 61,2% de acceso (44,7% de uso) en 2019, a 67,7% de acceso (50,5% de uso) en 2021. No obstante, la brecha urbano-rural persiste. A cierre de 2021, mientras que el 97,6% de la población adulta que vivía en ciudades y aglomeraciones contaban con al menos un producto de depósito (24,3 millones de adultos), en los municipios intermedios este indicador solo llegó al 75,7% (4,7 millones), en los rurales al 67,7% (2,4 millones), y en los rurales dispersos al 55,2% (1,2 millones) (Banca de las Oportunidades, 2022a).



Cuentas de ahorro digitales: nuevos productos para el ahorro y la transaccionalidad

Las cuentas de ahorro electrónicas (CAES) y las cuentas de ahorro de trámite simplificado (CATS) se desarrollaron como instrumentos de inclusión financiera pues reducen drásticamente las barreras de entrada a nuevos clientes. Estos productos permiten realizar pagos y transacciones de forma segura y construir historiales de información que les permiten transitar a otros productos financieros como el crédito formal.

La normatividad introdujo el depósito de bajo monto con características electrónicas y simplificadas para fomentar la inclusión financiera, estableciendo requisitos de apertura simplificados y sin la necesidad de la presencia física por parte del consumidor. Así, la apertura y administración de estos depósitos se hace de manera electrónica en aplicaciones para celulares o páginas web. La regulación establece a los depósitos de bajo monto como depósitos a la vista, a nombre de personas naturales, y la condición principal para su funcionamiento es que ni el saldo ni el monto acumulado de las transacciones realizadas en un mes calendario excedan ocho salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV).

La facilidad de apertura y manejo de estos productos los han hecho populares entre los consumidores financieros. Para 2020, las CATS representaban más de un cuarto del total de la tenencia de productos de depósito y transaccionales, de los cuales casi el 75% reportaba actividad (Banca de las Oportunidades, 2021). La tenencia del producto tuvo un aumento significativo entre 2019 y 2020, saltando un 145% y alcanzando a 8,1 millones de adultos. Respecto al número de CATS activos, este indicador pasó de 1,9 millones en 2019 a 6,1 en 2020, lo que evidencia un crecimiento del 221%. Este aumento supera otros incrementos en el uso productos de depósito (cuenta corriente, cuenta de ahorro, depósito electrónico) evidenciados en los últimos años.

Billeteras digitales: servicios de integración al alcance de la mano

La dinámica de innovación y transformación digital en la que han avanzado tanto jugadores nuevos como consolidados del ecosistema financiero ha permitido desarrollar productos como las CAES y las CATS, que son netamente digitales, generan eficiencias operativas, son escalables y tienen experiencias de usuario limpias. Además, el desarrollo y la regulación de los productos de depósi-

to de bajo monto ha disminuido las barreras en la apertura de productos financieros y ha apalancado la creación de productos innovadores como las billeteras digitales.

Las billeteras digitales permiten la administración del dinero de forma virtual desde un dispositivo móvil y realizar pagos de forma simple en cualquier momento. En particular, el desarrollo de las billeteras en el país se ha materializado en casos de uso en los que estas se convierten en tiendas virtuales, ya que es posible comprar productos y servicios financieros y no financieros. Además, algunos jugadores se están apalancando en modelos de *Banking as a Service*¹ para ofrecer las funcionalidades de las billeteras a terceros de otros sectores económicos con el fin de simplificar los procesos de compra de sus clientes y ofrecer experiencias de compra sin fricciones.

Los consumidores financieros han adoptado masivamente las billeteras digitales debido a sus características especiales. En la actualidad, en el mercado hay más de 11 billeteras digitales y en menos de dos años el dinero transado ha aumentado un 195%, alcanzando los \$110 billones de pesos, el 10% del PIB de 2021. Además, durante ese mismo periodo, este segmento tuvo un incremento del 99% en el número de usuarios y de 122% en el número de transacciones (Colombia Fintech, 2022). Estas cifras



1. Modelo en el que las capacidades técnicas y operativas de las instituciones financieras son usados por un tercero para proveer servicios financieros a cambio de compensación económica.

muestran el apetito de los consumidores por soluciones que se apalancan en procesos de innovación para brindar experiencias de usuario mejoradas, eficiencias operativas, y menores costos.

Nuevos servicios habilitantes para la disminución del uso del efectivo

Acompañado del desarrollo de productos de fácil apertura y manejo, la industria financiera del país ha puesto a disposición de los consumidores, canales y servicios que facilitan la transaccionalidad y los pagos. De esta forma, el desarrollo del ecosistema de pagos digitales ha habilitado el aumento en la tenencia de productos digitales y el uso de canales no presenciales. La banca digital lidera las operaciones medidas por monto desde 2019 y para 2021 alcanzó el 48% del total. Otros canales de atención no presenciales como el teléfono, los pagos por PSE, y los pagos recurrentes también han aumentado su participación, alcanzando el 20% de las operaciones por monto en 2021. En contraste, la transaccionalidad en los canales físicos de atención (oficinas y corresponsales bancarios) ha decrecido constantemente y ahora solo alcanzan el 32% de las operaciones por monto, lo que ha detenido el aumento de la demanda por

efectivo (Superintendencia Financiera de Colombia [SFC], 2022).

En particular, el desarrollo de productos y plataformas de pago digitales como el botón de PSE, las transferencias digitales y los pagos sin contacto han sido clave para aumentar el uso de productos financieros formales y detener el aumento en el uso del efectivo. Las billeteras digitales, provistas tanto por jugadores nuevos como consolidados, son un ejemplo exitoso de servicio digital que resuelve las necesidades de ahorro y transaccionalidad a bajo costo en segmentos que habían probado ser de difícil inclusión financiera.

Acompañado del creciente desarrollo del mercado de pagos y transacciones del lado del consumidor, se encuentra el fortalecimiento de los servicios usados por las empresas para recibir pagos. Por un lado, los desarrollos regulatorios, la entrada de nuevos jugadores y las reducciones en costos de operación, debido a la implementación de transformación digital en el sector, han permitido aumentar la penetración de herramientas de pago en punto de venta. Así, el número de datáfonos se ha doblado desde 2018 y en 2021 alcanzó los 920.000 terminales operando, mientras que la infraestructura para pagos por código QR se multiplicó por cuatro en tres años y se ubicó en 1,89 millones de puntos en 2021. Por otro lado, la



Capítulo 1

pandemia fomentó la adopción de los códigos QR, que, al ser una tecnología de pagos sin contacto, brindó la posibilidad de realizar pagos presenciales de forma segura para la salud pública.

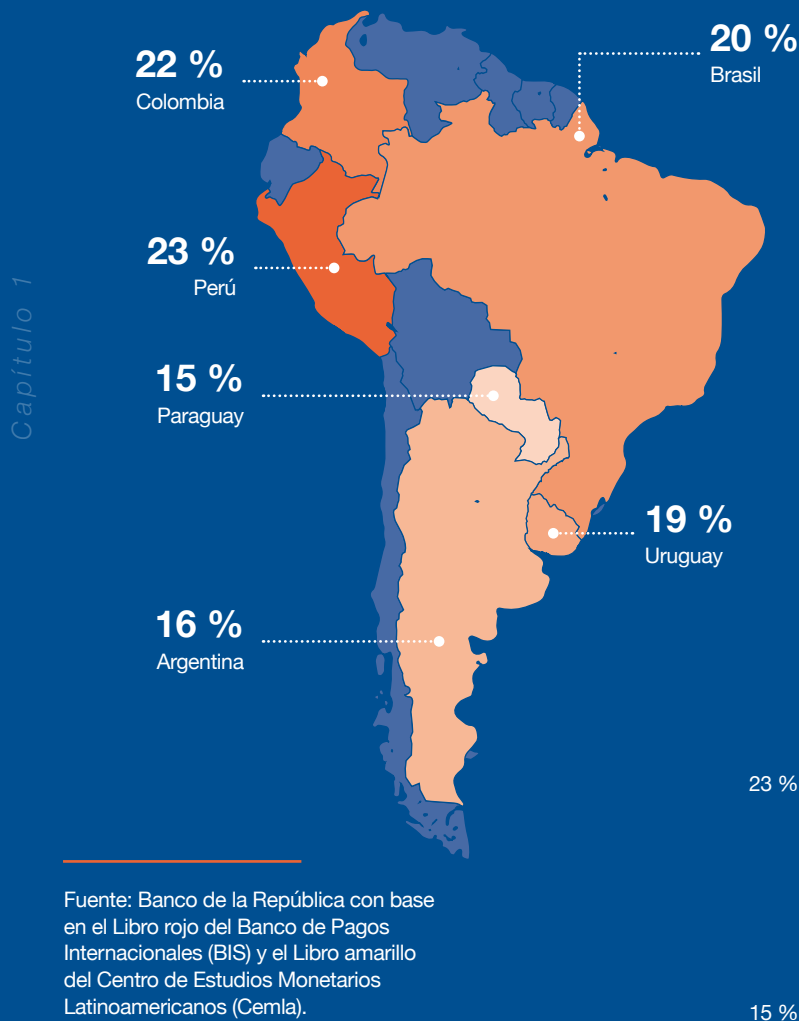
En suma, las dos puntas del mercado (la oferta de servicios de pago digitales y la demanda de estos) mantienen una relación simbiótica causada por las economías de red que caracterizan el mercado. En otras palabras, la adopción de los pagos digitales en los comercios se alimenta de una mayor demanda de los clientes para pagar con medios digitales en el punto de venta. La innovación en el mercado de pagos ha permitido, entre otras cosas, el uso y la expansión del código QR como un mecanismo de mediación entre la experiencia digital y la presencial, que sumado al fuerte incremento

en el número de datafonos y terminales QR que intermedian la relación entre compradores y comercios, permiten cerrar el circuito abierto por la mayor penetración de depósitos digitales (cuentas y billeteras), cuyo crecimiento refuerza los incentivos para que los comercios adopten las nuevas tecnologías de pago.

Este círculo virtuoso de adopción tecnológica en el mercado de pagos se enfrenta con la realidad del excesivo uso de efectivo en la economía colombiana. La relación de efectivo a M2, el indicador más aceptado para medir el uso de efectivo de una economía, se ubicó en 17% en 2021 y ha presentado una tendencia creciente, que ubica al país muy por encima de pares regionales y lejos de líderes internacionales. De igual manera, la demanda de efectivo a través de cajeros automáticos como proporción del PIB, usada como proxy de la demanda de efectivo, es superior a la de pares regionales como Paraguay y Argentina (figura 1.5) (Banco de la República, 2022). Además, según el reporte de sistemas de pago del Banco de la República, mientras que el 87,4% de los encuestados afirma que el efectivo es su medio de pago favorito, solo el 2% de los encuestados afirma que las tarjetas de crédito son su medio de pago favorito, un 5,3% que la tarjeta débito y 3,2% que las transferencias electrónicas (Banco de la República, 2022).

**FIGURA 1.5.**

Crecimiento anual promedio de la demanda de efectivo como el valor de los retiros por cajeros automáticos como porcentaje del PIB Latinoamérica



A pesar de los evidentes logros alcanzados en acceso y uso de servicios financieros, causados por la digitalización de las soluciones de ahorro y transaccionalidad, la marcada dinámica de competencia, la cooperación entre jugadores consolidados y nuevos, y el ambiente habilitante del entorno regulatorio, la prevalencia del uso del efectivo como medio de pago en el país es evidente. Dos fenómenos sociales y económicos presionan el uso de efectivo y ponen un techo al desarrollo del ecosistema de pagos digitales del país: la informalidad y la ilegalidad.

Respuesta a las cuarentenas causadas por el COVID-19

La pandemia causada por el COVID-19 creó una crisis social, económica y de salud sin precedentes en el país. Como respuesta a esta emergencia, el Gobierno nacional implementó programas de ayuda económica para las personas y sectores económicos más vulnerables y más afectados. El Programa Ingreso Solidario (PIS) fue diseñado para atender las necesidades de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad económica en todo el territorio nacional y su puesta en marcha contó con el apoyo del sector financiero. La primera dificultad que enfrentó el programa fue la baja pe-

netración de cuentas de depósito y transaccionales en la población del país. Ante esta situación, los sistemas de información públicos (por ejemplo, el Sisbén) y privados (bases de datos de clientes) se unieron en una operación sin precedentes para identificar a cuáles beneficiarios del programa era necesario abrirles una cuenta en el sistema financiero. Una vez abierta la cuenta bancaria, el desembolso de las transferencias del PIS es consignado y los beneficiarios pueden hacer uso de estos recursos utilizando la red de oficinas, corresponsales bancarios o canales digitales.

El PIS ayudó significativamente a reducir los efectos económicos negativos de las cuarentenas y facilitó el acceso a productos financieros de depósito a población tradicionalmente subatendida (Banca de las Oportunidades, 2021). Por un lado, el PIS tiene una cobertura de 4 millones 85 mil beneficiarios, con una inversión de 7.2 billones de pesos para 2022 y de 11.5 billones en los 23 pagos que ha hecho el programa desde su creación en marzo de 2020 (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2022). De otro, las transferencias no condicionadas a cuentas de ahorro del sistema financiero ayudaron a aumentar los niveles de acceso y uso de los productos financieros, llevando los beneficios del ecosistema de pagos y transacciones a las poblaciones en la base de la pirámide.

Además del PIS, el Gobierno nacional implementó el Programa de Devolución del impuesto de valor agregado (IVA) con el fin de proteger y mejorar la capacidad de consumo de los hogares más vulnerables frente a los efectos de la emergencia. Tan solo para los seis ciclos del programa en 2021, el Gobierno nacional destinó 912 mil millones de pesos que beneficiaron a 2 millones de personas (Departamento Prosperidad Social, 2021).

Los productos y canales de atención digitales implementados por la industria previos a la pandemia probaron sus capacidades de atención masiva de clientes, en un modelo de negocio sostenible, una vez empezaron a ser usados como medio de desembolso de ayudas económicas como el PIS. En respuesta a las medidas de restricción a la movilidad y las medidas de distanciamiento impuestas por la pandemia, las personas empezaron a hacer un mayor uso de los productos y canales digitales, lo que se ha visto reflejado en los indicadores de acceso y uso (Banca de las Oportunidades, 2021).

A pesar de la evidente adopción de los productos digitales, una vez las restricciones de distanciamiento y movilidad comenzaron a reducirse se ha evidenciado un leve decrecimiento en el uso de los productos financieros y un aumento coincidente del efectivo. En efecto, se observó un retorno de este me-



2. De acuerdo con un estudio realizado por el Centro Nacional de Consultoría y Asobancaria (2021) a través de diarios de pagos (total de 22.860) de 762 personas distribuidas en cinco ciudades principales.

dio de pago como el principal utilizado por la población² después de la cuarentena de 2020, pasando del 54,2% durante el periodo de confinamiento al 62% una vez este finalizó (Centro Nacional de Consultoría [CNC] y Asobancaria, 2021).

Las ganancias observadas durante los últimos años en materia de inclusión financiera han sido habilitadas por la implementación efectiva de estrategias de transformación digital, tanto de jugadores nuevos como consolidados, en materia de ahorro y transaccionalidad. La digitalización de la industria ha permitido que más personas y empresas tengan acceso a servicios financieros confiables, seguros y eficientes para ahorrar y realizar sus transacciones. Continuar en la senda de crecimiento de los avances alcanzados en materia de depósitos y transaccionalidad implica grandes retos en materia de interoperabilidad e inmediatez de la infraestructura de pagos en el país. Las piezas clave para la construcción de estas herramientas se desarrollan en la actualidad por los actores, tanto públicos como privados, del ecosistema, apoyándose en desarrollos previos de la industria. Es importante mantener la idea de construir sobre lo construido mientras se preserva el equilibrio regulatorio.

3

Financiamiento para la inversión productiva y la mejora en la calidad de vida

El acceso al financiamiento formal genera impactos positivos en el bienestar de las personas y en las posibilidades de crecimiento empresarial.

De cara a las personas, el acceso al financiamiento permite, entre otras cosas, realizar procesos de inversión, administrar riesgos, superar conmociones financieras y generar una mentalidad de planificación, lo cual mejora la calidad general de sus vidas. Frente a las empresas se evidencia que impacta los niveles de inversión al apalancar la compra de activos productivos y permite mantener la liquidez, además, permea el crecimiento y disminuye la mortalidad empresarial (Banco Mundial, 2022).

En cuanto al acceso a financiamiento de personas naturales, a cierre de 2021 más de un tercio de la población adulta del país (12,67 millones de personas) tuvieron un producto de crédito. La tarjeta de crédito

(21,3%) y el crédito de consumo (18,6%) continuaron siendo los más adquiridos por parte de los colombianos. El tercer lugar lo ocupó el microcrédito, puesto que el 6,1% de los adultos colombianos contaban con este producto en diciembre de 2021 (Banca de las Oportunidades, 2022a). Cuando se comparan las cifras de 2021 con información de crédito de años anteriores se encuentra una disminución en el acceso a crédito explicada por los efectos del COVID, que redujo la actividad económica y presionó a la baja la demanda de crédito. Sin embargo, información preliminar de colocaciones muestra una recuperación constante de los desembolsos que permite prever que en 2022 el país alcance los niveles mostrados antes de la pandemia.

Al analizar el financiamiento empresarial se encuentra que los niveles de cartera actuales de este segmento están por debajo de sus niveles óptimos dadas las condiciones económicas y financieras actuales. Algunos análisis de Asobancaria muestran que los mayores aumentos en la cartera pueden provenir del segmento comercial, que en su nivel óptimo podría alcanzar los 32,9% del PIB (un aumento de 8,6 puntos porcentuales respecto del actual), mientras que la cartera de microcrédito puede llegar al 3,3% del PIB (un aumento de 2,1 puntos porcentuales) (Asobancaria, 2022). A pesar de estos potenciales aumentos, el financiamiento

de personas y empresas enfrenta barreras estructurales como la falta de información necesaria que permita un estudio de crédito en línea con los lineamientos de supervisión a los que están sujetas las instituciones financieras vigiladas. A continuación, se analizan las brechas de financiamiento existentes en el país.

Financiamiento con oportunidades de crecimiento en todos los segmentos de mercado

Las brechas de financiamiento en el país se han potenciado a causa de los efectos negativos de la pandemia sobre la actividad económica, lo que resulta en reducciones de la demanda de crédito en todos los segmentos e impone presiones adicionales a aquellos con mayores vulnerabilidades. En particular, segmentos de difícil inclusión como las mujeres, los jóvenes, el sector rural y las mipymes se han visto afectadas. Las mujeres, los jóvenes y la población que habita las zonas rurales tienen retos especiales para acceder al financiamiento formal. Mientras que a nivel nacional el 34% de personas contaban con al menos un producto de financiamiento, las mujeres únicamente alcanzaron el 32,4%, los jóvenes el 22% y en la ruralidad solo se llegó al 21,8%, lo que

evidencia una brecha significativa en financiamiento en estos segmentos.

En cuanto al financiamiento por género en 2021, mientras que el 35,6% de los hombres tenía un producto de crédito, solo el 32,4% de las mujeres tenían acceso a este tipo de productos. Frente a 2020, en 2021 el número de desembolsos se incrementó en todas las modalidades de crédito, tanto para hombres como para mujeres, sin embargo, los incrementos fueron de mayor magnitud para los hombres, mientras que en microcrédito y consumo de bajo monto el aumento fue superior en las mujeres. Además, el monto promedio desembolsado continúa siendo mayor para hombres que para mujeres en todas las modalidades de crédito (Banca de las Oportunidades, 2022a).



Frente al acceso a financiamiento visto por rangos de edad, se identifica un comportamiento similar al observado en los productos de depósito y transaccionales, es decir, las personas entre 18 y 25 años tienen un menor acceso al crédito que los demás grupos, exceptuando las personas mayores de 65 años. Así, mientras que el 22% de personas entre 18 y 25 años contaba con algún producto de crédito en 2022, en adultos entre 26 y 40 años esta cifra se ubicó en el 36%, lo que refleja una brecha de 14 puntos porcentuales. Esta brecha se profundiza más con las personas entre 41 y 65 años, ya que el 42% tienen acceso al crédito.

Por su parte, el financiamiento rural ha aumentado considerablemente en los últimos años, pasando a una cartera total del sector de \$34,5 billones y de colocaciones anuales de \$27,5 billones, lo que representa aumentos en cartera total de \$16,9 billones y 54,3% en colocaciones anuales respecto a 2016 (Finagro, 2022). Sin embargo, la profundización financiera del sector, medida como la relación de cartera agropecuaria a PIB del sector aún es baja y solo alcanza el 39,4%, debajo de la profundización financiera total, que alcanzó el 49% en 2021. Cuando se observa en términos de acceso a financiamiento de personas en la ruralidad, solamente el 18,9% de los adultos en la ruralidad alcanzan financiamiento formal mientras que en las ciudades y aglomera-

ciones el porcentaje de adultos con algún crédito llegó a 39,4% en 2021, en ciudades intermedias esta cifra se ubicó en 25,3% y en la ruralidad dispersa en 17,6% (Banca de las Oportunidades, 2022a).

En cuanto al financiamiento empresarial en el país, el estudio de cartera óptima del sector financiero muestra que el financiamiento a las mipymes tiene alto potencial de crecimiento. En la actualidad, la cartera empresarial alcanza el 25% del PIB y podría llegar al 36,1%. Al desagregar este posible crecimiento, se encuentra que la cartera mipyme podría llegar a pesar el 10,1% del PIB en condiciones óptimas (un aumento de 6,6 puntos porcentuales) (Asobancaria, 2022). Dentro de las mipymes, los micronegocios son los que enfrentan mayores barreras de financiamiento. Los más recientes resultados de la encuesta de micronegocios del DANE muestran que en el país existen 5,8 millones de estas empresas, que comprenden desde los negocios unipersonales (autoempleo) hasta las empresas con 9 empleados, y en los que están representados los diferentes niveles de informalidad empresarial. La encuesta revela, además, que el 82% de los micronegocios no solicitan financiamiento pero que cuando lo hacen el 88% resulta en aprobaciones. Además, pone de presente que los micronegocios desconocen las posibilidades de crecimiento empresarial, a través de la inversión en activos productivos,

que ofrece el apalancamiento con el sector financiero. Finalmente, la encuesta revela que una proporción importante de los micro-negocios recurren al financiamiento informal (gota a gota) para resolver sus necesidades de capital de trabajo.

Para mitigar las brechas existentes, el Gobierno nacional y la industria financiera han trabajado de la mano para crear productos inclusivos que impacten el financiamiento de las poblaciones desatendidas como el crédito de bajo monto. Además, el sector financiero ha puesto en marcha procesos de transformación digital de su operación, lo que ha permitido ofrecer productos y canales de atención digitales que han mejorado la cantidad y condiciones del financiamiento a personas y empresas.

Crédito de bajo monto como herramienta en contra del gota a gota

En 2017 se creó el crédito de consumo de bajo monto para promover la inclusión de personas que no han tenido acceso al sistema financiero formal. El foco de este producto son las personas naturales que no hayan accedido con anterioridad a un producto crediticio en el sistema financiero, diferente a otro crédito de consumo de bajo

monto. Cuenta con un proceso simplificado en el otorgamiento, tiene un cupo máximo de 6 SMLMV, puede tener carácter rotativo y no podrá ser ofrecido a través de sistemas de tarjetas de crédito. La colocación del producto ha venido en aumento desde su creación y desde 2020 aumentó 10 veces, alcanzando los 30.000 créditos mensuales otorgados. Esta modalidad se ajusta a las necesidades y condiciones de la población que tiene un perfil de riesgo más alto, brindándole un proceso de estudio y desembolso ágil y digital que la aleja del financiamiento informal.

Uno de los elementos que ha impedido el mayor aumento de este producto ha sido la restricción regulatoria sobre su colocación, que limita los sujetos de crédito solamente a personas que no hayan tenido un crédito previamente. Esta restricción impide que personas que hayan tenido, por ejemplo, un crédito de vivienda o educativo, puedan acceder a este tipo de producto. Afortunadamente, la regulación expedida por la Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera (URF), en el Decreto 1459 de 2022, permite que la colocación del crédito de bajo monto se haga sobre un conjunto más amplio de sujetos de crédito, con lo que se espera potenciar la penetración del producto.

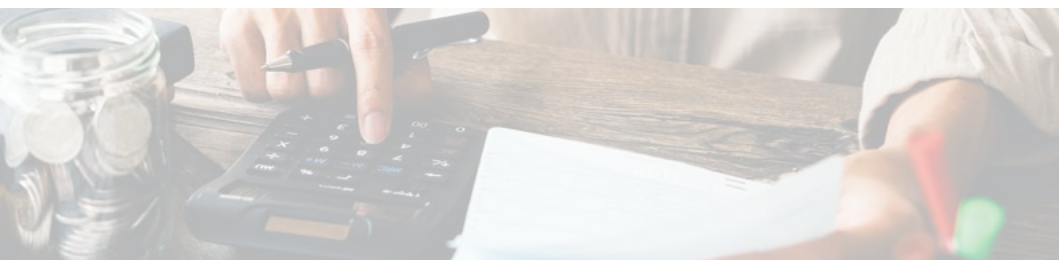
Programas de apoyo al financiamiento durante pandemia

Para contrarrestar los efectos negativos de la pandemia sobre las deudas de personas y empresas, el Fondo Nacional de Garantías estructuró e implementó el programa Unidos Por Colombia (UPC) para contrarrestar las dificultades económicas que ocasionó la pandemia en las mipymes, las grandes empresas y los trabajadores independientes. La idea detrás del programa es que, mediante el financiamiento, las empresas puedan solventar los problemas de liquidez y puedan reinventarse o continuar con su actividad económica en medio de la coyuntura.

Las garantías otorgadas por UPC aplican a créditos para vivienda, nómina, bonos, además de extender ayudas a créditos ya garantizados, como el aplazamiento del cobro de la comisión por anualidades o reestructuración o el no cobro de la misma por el primer año y el alivio de prorrogas. Entre 2020 y 2021, el valor garantizado bajo el programa UPC ascendió a los \$25,3 billones, el sector económico con más garantías movilizadas fue el del comercio al por mayor y al por menor, seguido de las industrias manufactureras y el sector construcción (Fondo Nacional de Garantías [FNG], s.f.).

Además, el Programa de Acompañamiento a Deudores (PAD) abrió las puertas para que los usuarios de productos de financiamiento pudieran ajustar las condiciones de sus créditos a su nueva capacidad de pago e ingresos. El PAD fue un conjunto de medidas dirigidas a los establecimientos de crédito para asegurar una reacción ágil y ordenada frente a la situación crediticia de los deudores, cuyos ingresos se vieron afectados por la coyuntura.

Los efectos negativos en el financiamiento debido a la pandemia retrasaron los avances alcanzados en materia de financiamiento a personas y empresas, y aunque debido a la recuperación económica posterior, los indicadores de acceso a financiamiento ya alcanzan niveles prepandemia, el país necesita aumentar los niveles de financiamiento. En particular, es necesario profundizar la cartera que promueve la inversión de micro, pequeñas y medianas empresas, y de pequeños productores rurales. El financiamiento de estas actividades debe apalancarse en garantías para el primer crédito, productos digitales de fácil y rápido desembolso, y mecanismos que mejoren la evaluación del riesgo de crédito.



4

Canales de atención: digitalización de la experiencia bancaria

La evidencia que vincula la proximidad geográfica a un punto de contacto con el sector financiero formal y el mayor acceso a los productos y servicios es amplia y contundente.

Aunque desde 2015 todos los municipios del país cuentan con la presencia del sector financiero por medio de algún canal de atención físico (sucursal bancaria o corresponsal), persisten retos para acercar el sector financiero a zonas rurales dispersas donde no llega la presencia física de un corresponsal tradicional y la conectividad a internet es insuficiente para apalancar la inclusión en los productos y servicios digitales.

Entendiendo la necesidad de cubrir mayores partes del territorio colombiano, el sector financiero ha desplegado exitosamente la estrategia de digitalización de sus operaciones, facilitando la vinculación y el acceso digital a poblaciones tradicionalmente subatendidas. En este sentido, canales

digitales como la banca móvil y por internet le han ganado terreno a las operaciones que requieren presencia física y, para 2021, el 71% de las operaciones fueron no presenciales (móvil e internet) y solo el 25% se realizaron por canales presenciales (SFC,2022).

Restricciones de atención en zonas rurales y rurales dispersas

En el país existe al menos un punto de contacto físico del sistema financiero en cada uno de los 1.103 municipios. En cuanto al número de canales físicos de atención, el país se encuentra por encima de pares regionales y a nivel de economías de ingreso medio-alto. Mientras que Colombia alcanza las 13,5 sucursales por cada cien mil habitantes, los países de Latinoamérica solo tienen en promedio 12,8. Sin embargo, los países de ingreso alto tienen 4 sucursales más que Colombia por cada cien mil habitantes y los países de la OCDE, 3,8. Por el lado de la penetración de cajeros automáticos, el país se ubica muy cerca del promedio de países de la región, que alcanzan los 42,3 por cada cien mil habitantes, mientras que el país tiene 41,5. Los países de ingreso medio alto tienen 14 cajeros automáticos más que Colombia

por cada cien mil habitantes y las economías de la OCDE tienen 22 más que el país (Banco Mundial, 2020).

La distancia observada entre el país y líderes mundiales se puede ver exasperada por dinámicas globales como: (i) los impactos económicos de la pandemia generada por el COVID-19; (ii) las cuarentenas generalizadas y la reducción de las visitas a los canales físicos; (iii) la adopción de los canales digitales y la creación de propuestas de valor innovadoras, cada vez más digitales y menos costosas; y (iv) los cambios en los enfoques estratégicos del sector bancario (Accenture, 2022).

Digitalización de la experiencia bancaria en el país



La innovación y la transformación digital que se ha realizado en el sector se ha materializado, entre otras maneras, a través de la construcción y optimización de los canales digitales: la banca móvil³ y la banca por internet. La adopción de estos canales ha estado fuertemente influenciada por el ingreso de nuevos jugadores, disrupciones del negocio bancario, cambios en las preferencias de los consumidores y por la pandemia del COVID-19. Frente a la pandemia, la dinámica de innovación desarrollada por el sector

3. Canal en el cual el dispositivo móvil es utilizado para realizar operaciones, bien sea asociando su número de línea al servicio, o empleando apps (aplicaciones informáticas diseñadas para ser ejecutadas en teléfonos celulares, tabletas y otros dispositivos móviles).

le permitió ofrecer soluciones efectivas. Por ejemplo, por medio de productos y canales digitales se facilitaron los pagos y las transferencias entre personas, comercios y los Gobiernos nacionales y locales, permitiendo la continuidad en los intercambios económicos, aún bajo un marco de confinamiento y salud pública. Esto se evidencia a través del aumento en la participación del número de operaciones monetarias a través de la telefonía móvil, que pasó del 6,5% en 2019 al 16% en 2020, y de la banca por internet, que pasó del 15% en 2019 al 17% en 2020 (SFC, 2022).

Los canales no presenciales⁴ tienen cada vez más una mayor participación en el número de operaciones realizadas en el sistema financiero, en línea con las nuevas preferencias del consumidor financiero y el valor agregado que encuentran en los productos y servicios ofrecidos mediante estos canales. En cuanto al número de operaciones, los últimos cinco años se ha presentado un crecimiento sostenido de los canales no presenciales, que pasaron de una participación del 54% al 75%. Frente a la participación de los canales digitales en los montos, los últimos cinco años han presenciado un aumento considerable de los medios no presenciales, pasando de ser el medio de transacción del 52% de los montos en 2016 al 68% en 2021. En 2021, el canal por el cual se tranzó más dinero fue la banca por inter-

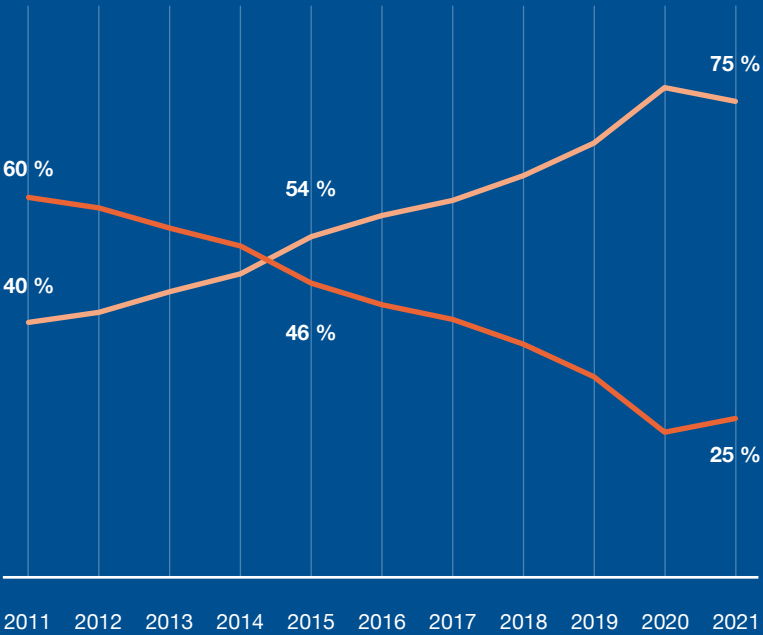


4. Los canales no presenciales son banca móvil, banca por internet, audio respuesta, ACH y débito automático. Los presenciales son las oficinas, los cajeros automáticos, los corresponsales y los datáfonos.

net, seguido de las oficinas, lo que da cuenta de la adopción de los canales no presenciales y la relevancia que tienen frente a los canales presenciales (figuras 1.6 y 1.7).



FIGURA 1.6.
Número de operaciones
por tipo de canal (%)



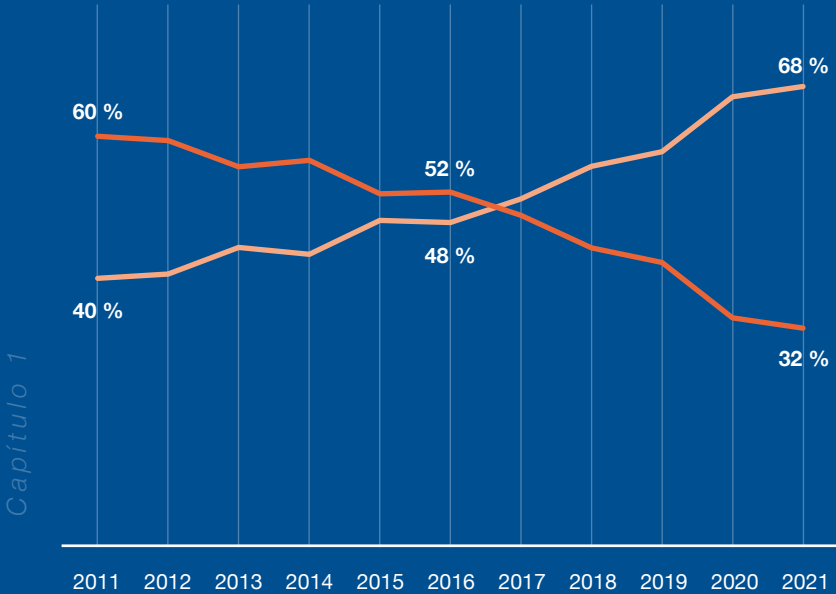
Capítulo 10

Fuente: elaboración propia a partir de SFC (2022).

- Presenciales
- No presenciales



FIGURA 1.7.
Monto de operaciones
por tipo de canal (%)



Fuente: elaboración propia a partir de SFC (2022).

- Presenciales
- No presenciales

El fuerte empuje de la digitalización de los servicios financiero plantea la duda sobre el futuro de la sucursal bancaria. Sin embargo, los consumidores financieros aun exigen interacciones humanas en momentos claves como, por ejemplo, en las opera-

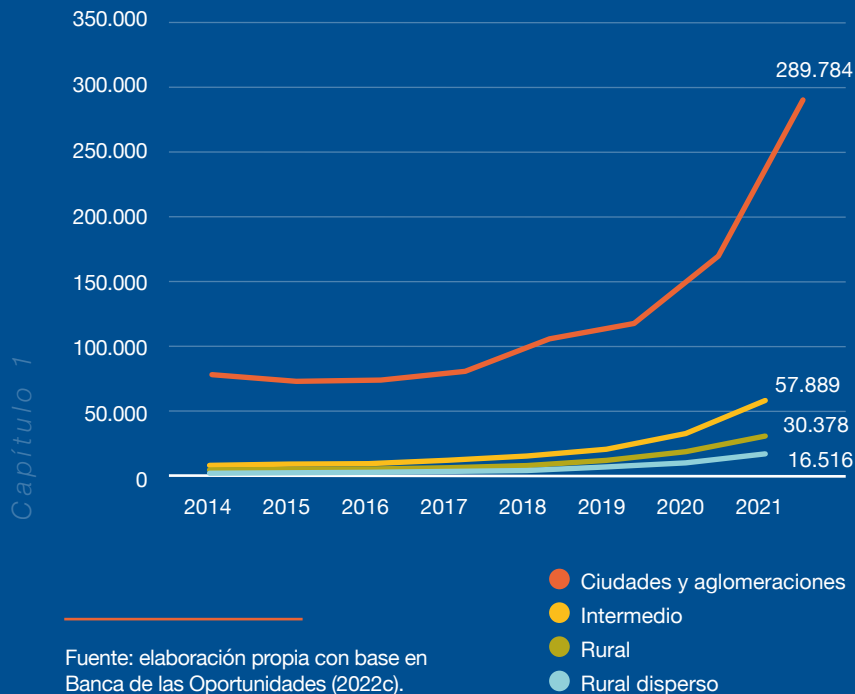
ciones complejas o en las que se mueven grandes sumas de dinero. En este contexto, las sucursales bancarias deberán transformarse en centros de creación de puntos de contacto que se posicionen como un centro de aprendizaje de canales digitales y de generación de transacciones de alto valor (Accenture, 2022). En la actualidad, varios jugadores del sistema financiero están transformando algunas de sus oficinas en espacios cada vez más digitales (Accenture, 2022).

Corresponsales bancarios físicos, móviles y digitales: la clave para la atención cercana

El desarrollo del canal de corresponsalía bancaria ha sido uno de los más notables avances en materia de inclusión financiera de las áreas rurales. En menos de cinco años creció un 319%, pasando de 94.000 corresponsales en 2015 a 294.000 en 2021 en todo el territorio nacional. Sus menores costos de operación han permitido garantizar una mayor presencia y cobertura del sector financiero formal en las zonas más apartadas del país, de manera sostenible, generando efectos positivos en el proceso de acceso a productos y servicios financieros formales (Prieto, 2016).

**FIGURA 1.8.**

Número de corresponsales por ruralidad



Al analizar estos aumentos en cobertura, se evidencia que el modelo es exitoso en ciudades y aglomeraciones, ya que se alcanzaron los 289.000 puntos de atención en 2021, a nivel rural esta cifra alcanza los 30.000 y en el área rural dispersa, los 16.000 (figura 1.8).

En adición al canal de corresponsalía física, la habilitación de los modelos de corresponsalía móvil y digital permitirá acercarse aún más a las áreas rurales dispersas. Para dinamizar la adopción de este modelo, Banca de las Oportunidades y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) han creado un programa que promueve el desarrollo de la corresponsalía móvil y digital (Banca de las Oportunidades, 2021). Esta iniciativa cuenta con acompañamiento técnico en el análisis de capacidades operativas y el desarrollo de un piloto de corresponsalía con jugadores del sistema financiero. El piloto comenzó su fase de análisis en 2021 y durante 2022, dos instituciones financieras estarán desarrollando sus capacidades móviles y digitales; en 2023 se tendrán resultados del piloto, lo que dará ideas de cómo lograr su escalabilidad.

La experiencia de otros países en la implementación de corresponsalía móvil y digital ha sido exitosa en materia de inclusión rural dispersa. Las implementaciones de este modelo en otros países se caracterizan por el trabajo colaborativo entre jugadores nuevos y consolidados, lo que ha redundado en mayores eficiencias para el ecosistema y ha facilitado el acceso al sector financiero formal, principalmente a la población geográficamente más apartada con acceso a la telefonía móvil. Otra característica inte-

resante de estas implementaciones es su apuesta por el reclutamiento, capacitación y desarrollo de capacidades financieras de líderes de grupos sociales, quienes transmiten sus conocimientos y educación financiera al resto de su grupo o a las aldeas que visitan, propiciando la acumulación de capital social. Esto permite reducir barreras de inclusión financiera como la autoexclusión por falta de conocimientos.

Los últimos cinco años han presenciado grandes avances en materia de digitalización de la relación de los clientes con las instituciones financieras. La consolidación de los canales no presenciales y en particular de los digitales se ha logrado por el diseño de experiencias de usuario cada vez más completas y de gran usabilidad. Para poder expandir estas ganancias a toda la población y las empresas del país, es necesario que herramientas habilitantes como la cobertura de internet estable y de banda ancha, y el acceso a smartphones se implementen en las zonas rurales y rurales dispersas.



5

Retos a futuro

Con el objetivo de incrementar la inclusión financiera en todas sus dimensiones (acceso, uso, calidad y bienestar) es fundamental profundizar los procesos de la innovación y la transformación digital del sector.

Este camino está permeado por las nuevas preferencias de los consumidores, quienes seguirán exigiendo experiencias personalizadas, respuestas más rápidas y alineadas con sus necesidades, así como transacciones inmediatas y seguras. En ese sentido, los desarrollos en materia de transformación digital e innovación deben ser parte de la estrategia organizacional de los jugadores consolidados y nuevos, y deben permear la agenda del Gobierno nacional. Teniendo esto en cuenta, y con el fin de generar insumos para desarrollar este camino, a continuación se presentan algunos retos futuros inherentes a la inclusión financiera e ideas sobre cómo mitigar estos retos.

Habilitantes transversales (Internet, capacidades digitales, educación financiera y Open)

Si bien el país ha realizado importantes avances en materia de inclusión financiera, aún persisten brechas que permean a poblaciones históricamente subatendidas. Por ello, y en aras de cerrar esas brechas, es necesario desarrollar elementos habilitantes de la inclusión financiera como: (i) conectividad y talento digital; (ii) capacidades en materia de educación financiera y (iii) esquemas para compartir información de consumidores y ciudadanos.

La digitalización ha tenido impactos importantes en las actividades económicas y sociales. Una sociedad digital tiene mayor acceso a la información y aumenta su eficiencia. Para que los beneficios de la digitalización puedan ser apropiados adecuadamente en el país es fundamental fortalecer dos factores habilitantes: la conectividad a internet y el talento humano. En cuanto a conectividad, el reto es enorme. Solamente el 24% de los hogares en la ruralidad tiene acceso a internet (conexión fija) (DANE, 2022b) y se presenta una brecha en la calidad de este entre estratos, por lo que para el estrato 1, la velocidad de descarga se ubica en 26,9 Mbps, mientras que para el 6 alcanza 149

Mbps (MinTIC, 2022). Sobre el talento digital, Colombia tiene retos en términos de calidad de la educación habilitante para el desarrollo de este talento en el país. Sin embargo, la matrícula de estudiantes en áreas STEM (Ciencia, Tecnología, Ingeniería y Matemáticas) solo alcanza el 1,7%, mientras que países líderes en adopción tecnológica como Alemania, Estados Unidos y Australia, tienen una proporción hasta cinco veces mayor (DNP, 2021).

Otra condición habilitante para la inclusión es la educación financiera. Los Gobiernos nacional y locales y el sistema financiero deben apuntar a fortalecer la educación económica y financiera de las personas y empresas. Acá es fundamental la participación de la comunidad educativa, tanto de instituciones públicas como privadas, en el diseño e implementación de programas que acerquen a los ciudadanos al sector financiero, enfocados en ajustar la percepción de los consumidores de los servicios financieros y mejorar sus conocimientos económicos y financieros básicos para el aprovechamiento de las ventajas que el sector financiero formal provee.

Finalmente, entendiendo que fenómenos como el *Banking as a Service* y *embedded finance* están basados en finanzas y esquemas abiertos de datos, el camino de cara al futuro debe estar enmarcado en implementar y generar un ambiente de *Open Society*

en el país. Si bien la apertura de datos voluntaria por parte de la banca genera beneficios, alcanzar un modelo que genere mayor valor requiere la participación de múltiples sectores económicos que intercambien y trabajen con datos abiertos. En el país se han desarrollado casos de uso de finanzas abiertas a partir de la iniciativa de los jugadores del sistema financiero, estos modelos se han apalancado de la regulación existente en materia de tratamiento de datos personales y del apetito e interés que tiene el mercado por avanzar en estos esquemas abiertos, que generan valor para todos los actores y para el consumidor final. Para que la apertura de datos tenga una mayor tracción en el país es importante propiciar conversaciones para generar acuerdos en donde todos los sectores económicos y el Estado compartan información relevante de clientes y ciudadanos, que redunden en el diseño de productos y ofertas más adecuadas.



Transaccionalidad y sobreuso de efectivo

Continuar por la senda de la innovación y la transformación digital garantiza el desarrollo de productos de depósito y transaccionales a la medida de las necesidades de los consumidores, reduce los costos de transacción a través de una plataforma costo eficiente y genera los incentivos ideales para reducir algunas de las barreras culturales que fomentan el sobreuso del efectivo. Dentro de los siguientes pasos está el desarrollo de servicios transaccionales interoperables para la realización de pagos entre personas y comercios, que respondan a la tendencia de inmediatez y bajos costos de los servicios financieros.

El país ha avanzado en iniciativas en esta materia desde el sector privado. Transfiya, solución administrada por ACH, permite hacer transferencias entre entidades financieras solo teniendo el número de celular del destinatario. Es un servicio 24/7 al que se accede desde la aplicación de la entidad de preferencia del usuario, que se encuentre vinculada (actualmente reúne 14 entidades) y funciona, por el momento, únicamente entre personas. Por otro lado, también se ha anunciado la iniciativa Entre cuentas, desarrollada por Redeban, que permitiría transferencias inmediatas interoperables a través

de códigos QR. Recientemente, el Banco de la República anunció la creación de una cámara de pagos inmediatos, creemos fundamental vincular a la industria financiera en el diseño y desarrollo de esta iniciativa con el objetivo de lograr vincularla de forma armónica con las soluciones existentes en el mercado.

Otra fuente de disrupción de los servicios transaccionales está relacionada con la consolidación de tendencias tecnológicas como el *blockchain* y las finanzas descentralizadas. En este sentido, los sistemas transaccionales del país deben encontrar el camino para que los pagos transfronterizos sean más eficientes y se permita la aparición de una moneda digital del banco central.

Financiamiento

Respecto al desafío de aumentar la financiación formal de personas se espera que los cambios normativos sobre el crédito de consumo de bajo monto fomenten una mayor penetración del producto en los segmentos de mercado con poca o nula experiencia crediticia. Además, se espera que la idea del producto de bajo monto pueda ser expandida a las mipymes, quienes requieren de un acceso fácil y rápido a financiamiento formal para solventar sus necesidades de capital de trabajo.



Por otro lado, entendiendo que la falta de historial crediticio es una de las principales razones por las que no se aprueban los créditos solicitados (DANE, 2022a), la provisión de soluciones que mejoren el conocimiento del riesgo de crédito de este segmento es fundamental para ampliar de forma adecuada su acceso a financiamiento formal. En este sentido, la implementación de modelos de *scoring* que usen información alternativa como registros en los sistemas de información públicos, información transaccional generada por sectores económicos diferentes al bancario, datos digitales, entre otros, es una fuente potencial de cierre de brechas de financiamiento. Además, es importante que se implementen esquemas que permitan compartir información de ciudadanos y consumidores. En este caso, las herramientas asociadas al *Open Society* son fundamentales para incrementar la información disponible para los análisis de crédito.

Finalmente, es clave profundizar los programas públicos dedicados a acompañar el financiamiento de los segmentos más vulnerables de la población como los esquemas de garantías provistas por el FNG y el Fondo Agropecuario de Garantías (FAG), y los programas de incentivos a la toma de seguros como el Incentivo al Seguro Agropecuario (ISA). En todos estos casos se ha evidenciado que la intervención pública fomenta la disminución de fallas de mercado, lo que promueve la inclusión financiera de segmentos antes desatendidos.

Canales (corresponsales móviles y digitales y transformación de la red de sucursales)

La habilitación de los modelos de corresponsalía móvil y digital es sin duda una oportunidad para seguir acercando el sector financiero formal a las zonas rurales dispersas. Así mismo, es la oportunidad para que como país se implementen buenas prácticas internacionales que faciliten que el diseño de estos modelos atienda las necesidades reales de esas poblaciones subtendidas y tenga en cuenta el contexto local.

En primera instancia, el desarrollo del modelo de corresponsalía móvil debe tener

en cuenta la importancia de expandir el portafolio de productos que ofrecen los corresponsales bancarios para que vayan más allá de las transacciones de entrada y salida de dinero en efectivo. Es decir, es importante que estos nuevos corresponsales también ofrezcan productos financieros como la apertura de cuentas de ahorros, el desembolso de créditos e incluso algunos productos de seguros. Así mismo, es fundamental que estos corresponsales puedan transmitir habilidades digitales a las poblaciones que atienden, así como conceptos clave de educación financiera.

En segundo lugar, las alianzas entre el sector público y privado son importantes para dinamizar el uso de nuevos canales como los corresponsales móviles y digitales. En este sentido, la política pública debe contemplar la digitalización de pagos y transferencias del Gobierno para promover la inclusión financiera digital, pues este tipo de alianzas impulsan el compromiso de los corresponsales y facilitan la interacción de las poblaciones con el sector financiero formal.

Finalmente, por el lado de la corresponsalía digital, se observa que el trabajo colaborativo entre jugadores nuevos y consolidados junto con las bigtech puede facilitar un mayor alcance de los servicios financieros digitales y un mejor servicio de agregación del corresponsal. Así, las entidades pueden generar

eficiencias mediante el diseño de modelos de corresponsalía, apalancados en alianzas con plataformas digitales, de otros sectores, que están inmersas en la vida cotidiana de los usuarios subatendidos. El país tiene una gran oportunidad de diseñar dos nuevos modelos de corresponsalía que atiendan las necesidades locales de los espacios vacíos que aún existen en el mercado, logrando un mayor alcance y beneficios para la población en general.



Referencias

Accenture. (2022). *El futuro de la sucursal bancaria en Colombia*. Accenture.

Asobancaria. (2021). *Informe de sostenibilidad 2020*. <https://www.asobancaria.com/informe-sostenibilidad-2020/>

Asobancaria. (2022). Profundización financiera en Colombia y Latinoamérica. *Banca & Economía* n.º 1327. https://www.asobancaria.com/wp-content/uploads/2022/05/1327_BE_2.pdf

Banca de las Oportunidades. (2021). *Reporte de inclusión financiera 2020*. https://www.bancadelasoportunidades.gov.co/sites/default/files/2021-07/REPORTE_DE_INCLUSION_FINANCIERA_2020.pdf

Banca de las Oportunidades. (2022a). *Reporte de inclusión financiera 2021*. <https://www.bancadelasoportunidades.gov.co/sites/default/files/2022-08/Reporte%20de%20inclusi%C3%B3n%20financiera%202021.pdf>

Banca de las Oportunidades. (2022b). *Reporte trimestral de inclusión financiera. Principales estadísticas de acceso y uso a productos y servicios financieros en Colombia. Tercer trimestre de 2021*. <https://www.bancadelasoportunidades.gov.co/sites/default/files/2022-03/RIF%20Trimestral%20Septiembre%202021.pdf>

Banca de las Oportunidades. (2022c). *Cobertura financiera. Cobertura de corresponsales*. <https://www.bancadelasoportunidades.gov.co/es/estadisticas/cobertura-de-corresponsales>

Banco de la República. (2022). *Reporte de la infraestructura financiera*. <https://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/10460/reportesistemas-de-pago-2022.pdf>

Banco Mundial. (2020). Sucursales de bancos comerciales (por cada 100.000 adultos) - Colombia, Latin America & Caribbean, OECD members. <https://datos.bancomundial.org/indicador/FB.CBK.BRCH.P5?locations=CO-ZJ-OE>

Banco Mundial. (2022). *Financiamiento Inclusion*. <https://www.worldbank.org/en/topic/financialinclusion/overview>

Centro Nacional de Consultoría (CNC) y Asobancaria. (2021). *Usuario financiero y relacionamiento con los pagos en coyuntura COVID-19*. CNC y Asobancaria.

Colombia Fintech. (2022, 11 de marzo). ¿Cuáles son y cómo están las billeteras digitales en Colombia? <https://colombiafintech.co/lineaDeTiempo/articulo/cuales-son-y-como-estan-las-billeteras-digitales-en-colombia>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2022a). *Encuesta de Micronegocios. Módulo*

lo de inclusión financiera. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/micronegocios>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2022b). *Encuesta de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en Hogares (ENTIC Hogares)*. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/tecnologia-e-innovacion/tecnologias-de-la-informacion-y-las-comunicaciones-tic/encuesta-de-tecnologias-de-la-informacion-y-las-comunicaciones-en-hogares-entic-hogares>

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2022). Documento CONPES 4005 *Política nacional de inclusión y educación económica y financiera*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4005.pdf>

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2022, 22 de febrero). Ingreso Solidario se fortalece: cambian montos, cobertura y periodicidad de los pagos. <https://www.dnp.gov.co/Paginas/Ingreso-Solidario-se-fortalece-cambian-montos-cobertura-y-periodicidad-de-los-pagos.aspx>

Departamento para la Prosperidad Social. (2021, 23 de noviembre). Devolución del IVA: 2 millones de hogares recibirán el último pago del año. <https://prosperidad-social.gov.co/Noticias/devolucion-del-iva-2-millones-de-hogares-recibiran-el-ultimo-pago-del-ano/>

Fondo Nacional de Garantías (FNG). (s.f.) Cifras sobre las garantías de crédito del FNG. <https://www.fng.gov.co/que-es-una-garantia/garantias-en-cifras>

Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro). (2022). Estadísticas. <https://www.finagro.com.co/estadisticas/informes>

Ibrahim, S. S. & Aliero, H. M. (2020). Testing the impact of financial inclusion on income convergence: Empirical evidence from Nigeria. *African Development Review*, 32(1), 42-54. <https://doi.org/10.1111/1467-8268.12413>

Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones (MinTIC). (2022). *Boletín trimestral de las TIC. Cifras Cuarto Trimestre de 2021*. https://colombiatic.mintic.gov.co/679/articles-209445_archivo_pdf.pdf

Prieto, A. M. (2016). *Evaluación de impacto de los corresponsales bancarios en la profundización financiera en Colombia 2006-2015* [tesis de maestría, Universidad de los Andes] <http://hdl.handle.net/1992/13774>

Superintendencia Financiera de Colombia (SFC). (2022). *Informe de operaciones*. <https://www.superfinanciera.gov.co/jsp/61066>



CAPÍTULO

**Transferencias
monetarias y
originación de
crédito:** el caso de
Ingreso Solidario

Autores

Virginia Olivella

Directora de investigación.
TransUnion América Latina

Sergio Olaya

Exanalista de investigación.
TransUnion América Latina

Freddy Castro

Exdirector. Banca de las Oportunidades
Email: freddycastro@gmail.com

Daniela Londoño

Jefe de análisis económico.
Banca de las Oportunidades
Email: londonodaniela@gmail.com

Camilo Peña

Profesional de análisis económico.
Banca de las Oportunidades
Email: micpenago@gmail.com

1

Introducción

En los últimos años, las transferencias monetarias han sido un importante instrumento en la agenda de política pública de los países en desarrollo, especialmente después de la pandemia generada por el COVID-19.

Los aislamientos implementados para frenar la velocidad de propagación del virus motivaron a diferentes gobiernos a implementar instrumentos que protegieran a la población más vulnerable. En efecto, durante 2020, en Latinoamérica se implementaron 199 intervenciones que apoyan los ingresos de los más vulnerables, 111 fueron transferencias monetarias (Stampini *et al.*, 2021).

Estos programas se apoyaron en la evidencia de los efectos positivos de las transferencias sobre indicadores sociales y económicos (McGuire *et al.*, 2020). No obstante, poco se ha estudiado sobre los impactos indirectos de los programas no condicionados en el acceso al crédito y el comportamiento financiero luego de obte-

nerlo. Más aún, el rol de las transferencias durante choques económicos como los generados por el COVID-19 puede estar limitado por las afectaciones de los demás mercados y las cadenas de suministro (Hannah y Olken, 2020), modificando considerablemente los hallazgos que se tenían al respecto.

Este documento investiga los posibles efectos no intencionados de Ingreso Solidario (IS), una transferencia monetaria no condicionada, sobre el acceso al crédito y el perfil de riesgo de sus beneficiarios. IS es un programa del Gobierno nacional de Colombia, estructurado con el propósito de mitigar los impactos económicos derivados de la emergencia causada por la pandemia. Este consiste en un apoyo económico mensual de COP 160.000 a hogares en condición de pobreza o vulnerabilidad que no se encuentran en otros programas sociales¹. El foco de este programa fue cerca de 3 millones de beneficiarios, quienes en su mayoría recibieron el subsidio a través del sistema financiero.

Esta estrategia de dispersión evitó la generación de aglomeraciones y el contacto social en los puntos de recepción del subsidio, aspecto relevante para frenar el contagio del virus. Adicionalmente, el programa impulsó el uso de productos de depósito, especialmente los digitales, lo



1. Programas como Familias en Acción, Jóvenes en Acción, Compensación del impuesto sobre las ventas (IVA) o Protección al Adulto Mayor (Colombia Mayor). El monto mensual es de USD 118 (en Paridad de Poder Adquisitivo) de acuerdo con la OCDE.



2. La priorización elaborada por el DNP se hizo a partir de la base de datos del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de programas sociales (Sisbén).

que facilitó el desembolso para todos los hogares beneficiarios.

Para este estudio se tuvieron en cuenta los beneficiarios de IS reportados por el Departamento Nacional de Planeación (DNP)². Para cada uno de los receptores del subsidio, se identificó su perfil, si tenía o no productos financieros, la apertura de nuevos créditos y el comportamiento de estos productos en diferentes periodos de tiempo, con base en información de la central de riesgo TransUnion. Se tomaron los datos de 2.391.194 beneficiarios, quienes empezaron a recibir su subsidio durante el primer semestre de 2020. En particular, para analizar el comportamiento de los consumidores que recibieron IS en términos de apertura de nuevos créditos y morosidad, se definió un grupo de comparación de consumidores con similar experiencia crediticia, edad y perfil de riesgo, pero que no recibieron IS. Cabe aclarar que este documento no establece la relación causal de la recepción del subsidio por parte del beneficiado con el acceso a crédito y su perfil de riesgo, solo se indaga una relación correlacional.

De acuerdo con este análisis, se encontró que 96.000 beneficiarios accedieron por primera vez a un producto de crédito en el sistema financiero formal, lo que representa un 23% más que el número de

consumidores del grupo de comparación que accedieron a productos de crédito por primera vez en el mismo periodo. Los productos más populares dentro de las nuevas aperturas en ambos grupos fueron el microcrédito y el crédito de libre inversión. Además, se evidencia que quienes recibieron el subsidio, en general mejoraron su perfil de riesgo frente a sus pares comparables.

Estos resultados contribuyen a la literatura sobre los efectos que tienen las transferencias monetarias en materia de movilidad social (Amétépé, 2012; Banerjee *et al.*, 2019; Beck *et al.*, 2015; Martínez *et al.*, 2015; Mena y Hernani-Limarino, 2015; Mitra, 2010; Martínez, 2020), redistribución social (Goodman-Bacon y Schmidt, 2020; Long y Thon, 2013; Amétépé, 2012; Barrientos, 2013; Heikkinen, 2018; Hirvilammi *et al.*, 2013; Beck *et al.*, 2015), equidad de género (Mena y Hernani-Limarino, 2015) y seguridad financiera (Chakrabarty, 2019; Daruich y Fernández, 2020)³. Más aún, este documento agrega evidencia sobre los efectos de choques exógenos que afectan los ingresos de los hogares vulnerables (Borrero *et al.*, 2017).

Una de las principales contribuciones de este trabajo se sustenta en que los estudios de transferencias monetarias se han enfocado en los programas condiona-



3. En la literatura de las transferencias monetarias, también se ha explorado sus efectos en el ahorro y la inversión (Banerjee *et al.*, 2019; Dickson, 2017), el balance fiscal (Hans-Jürgen, 2018; Goodman-Bacon y Schmidt, 2020; Long y Thon, 2013; Golan *et al.*, 2017; Banerjee *et al.*, 2019; Barrientos, 2013), el nivel de empleo y otros parámetros del mercado laboral (Jokipalo, 2019; Kangas *et al.*, 2017; Calnitsky *et al.*, 2019; Gibson *et al.*, 2020a; Martinelli, 2017; Malcolm, 2014; Daruich y Fernández, 2020; Gibson *et al.*, 2020b) y los medios de producción de las firmas (Banerjee *et al.*, 2019; De La Rica y Gorjón, 2019; Douillet *et al.*, 2012; Calnitsky *et al.*, 2019).

dos y han dejado de lado los no condicionados, particularmente, la evidencia de estos programas ha explorado de manera escasa sus efectos sobre el acceso al crédito y los cambios en el perfil de riesgo de los beneficiarios. Por ejemplo, Bachas *et al.* (2016), Maldonado y Tejerina (2010), Masino y Niño-Zarazúa (2018) y Maldonado y Urrea (2010) encuentran que programas de transferencias monetarias condicionadas aumentan los ahorros formales de los beneficiarios, incrementan la probabilidad de usar tarjetas débito, reducen el tiempo en cajeros automáticos y los costos de transacción de los usuarios.

Asociado a lo anterior, generar evidencia del efecto de los programas de transferencias monetarias, en el contexto de la pandemia, sobre el acceso a crédito de los beneficiarios y su comportamiento crediticio constituye otra contribución significativa de este trabajo. En efecto, aunque Cardona-Sosa *et al.* (2017), Londoño-Vélez y Querubín (2022) y Gallego *et al.* (2021) relacionan los programas de transferencias monetarias con la inclusión financiera, ninguno analiza el efecto indirecto en el crédito en medio de la crisis generada por el COVID-19. Asimismo, el uso de los datos financieros provenientes de la oferta (central de riesgo), junto con los de los beneficiarios del programa, re-

presenta un adelanto a la generación de información para analizar las consecuencias de la política social sobre el mercado de crédito porque se minimiza el error de medición generado por la percepción de los encuestados en un sondeo. A excepción del trabajo de Cardona-Sosa *et al.* (2017), las demás investigaciones se hicieron a partir de datos provenientes de la demanda (encuestas).

Finalmente, los resultados de este estudio suponen que el acceso al crédito permitiría empoderar económicamente a los beneficiarios y generar historial crediticio que les facilite el acceso al mercado de crédito formal. Esto resulta relevante para la discusión de la política social y de inclusión financiera ya que, a septiembre de 2021, solo 34 de cada 100 colombianos tenía un crédito.

Luego de esta introducción, este documento se divide en cinco secciones. En la segunda se describe el programa y el contexto en el que nació. En la tercera se presenta la composición de los datos y la metodología. En la cuarta se exponen los principales resultados en términos de acceso al crédito y del comportamiento crediticio. Y en la última, se resumen las conclusiones y recomendaciones de política pública.

2

El programa

En abril de 2020, recién iniciadas las restricciones de movilidad ocasionadas por la pandemia del COVID-19 en Colombia, el Gobierno nacional diseñó e implementó el programa IS, una transferencia monetaria no condicionada, creada para mitigar algunos de los efectos económicos adversos de este contexto⁴.



4. Durante el primer año de la pandemia, el crecimiento económico se contrajo un 6,8%, cifra más alta que la crisis de finales del siglo XX. Esto se tradujo en 4,1 millones de desempleados a diciembre de ese año, lo que implicó un retroceso de 12 años en materia de empleo (Corficolombiana, 2020).

Desde entonces, IS ha entregado un apoyo económico de COP 160.000 mensual a tres millones de hogares que no recibían otro subsidio de algún programa social del Gobierno nacional⁵. La focalización de los beneficiarios y la administración del programa estuvo a cargo, hasta junio de 2020, del DNP. Desde julio de ese año el programa quedó en cabeza del Departamento para la Prosperidad Social (DPS). Dicha focalización se realizó con base en el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios (Sisbén), priorizando a aquellos que se encontraban en las categorías de mayor vulnerabilidad (ver anexo 1).

Por otro lado, debido a las restricciones de movilidad aplicadas para disminuir las interacciones sociales que pudieran aumentar la tasa de contagio y sumado a los beneficios que trae la inclusión financiera, el Gobierno decidió que se utilizaría el sistema financiero para transferir los recursos del programa. La primera etapa fue la más sencilla: 1,2 millones de hogares beneficiarios recibieron su primer pago, en abril de 2020, en el producto de depósito activo que tenían. Durante los meses siguientes, gracias a la coordinación entre los sectores público y privado, se aunaron esfuerzos para que los 1,8 millones de beneficiarios que aún no estaban bancarizados abrieran productos de depósito digitales⁶. Posteriormente, en mayo y junio de 2020, se estructuró una fase llamada “Toma de Municipios”, en la cual todos los beneficiarios que seguían sin recibir este apoyo fueron asignados a una sola entidad financiera⁷. Así, IS se consolidó como la estrategia central en la agenda de protección social durante la pandemia, llegando a cerca de 3 millones de hogares.

Estas estrategias dinamizaron en gran medida la inclusión financiera. En efecto, el programa condujo a que 650 mil beneficiarios reactivaran o abrieran algún producto financiero, cifra que ascendió a 759 mil en productos de depósito (Departamento Nacional de Planeación y Banca de las Oportunidades , 2020). Asimismo, IS priorizó los



5. En principio, la transferencia se iba a entregar por tres meses, pero fue extendida hasta finales de 2022.

6. Las estrategias se encaminaron a promover la apertura de depósitos digitales en Nequi, Bancolombia a la Mano, Movii y Daviplata, donde recibían el valor del subsidio.

7. Cerca de 600 mil beneficiarios no lograron ser bancarizados, por lo que reciben su subsidio a través de giro postal.

hogares en los que el integrante que recibe la transferencia es una mujer, cubriendo el 60% de los hogares y potenciando su rol dentro del hogar. Igualmente, se estima que el 30% de los beneficiarios utilizó el subsidio a través de canales electrónicos o digitales para realizar transferencias o pagos. Finalmente, el 28% depositó dinero en su monedero o cuenta de ahorro, lo que resalta su uso para otros fines distintos al de la recepción de la transferencia.

Asociado a los impactos del programa, Gallego *et al.* (2021) evalúan el efecto que tiene IS en los beneficiarios de mayores ingresos respecto a diferentes dimensiones sociales y económicas, entre ellas la inclusión financiera. En particular, los autores concluyen que IS aumenta el acceso a productos financieros e incrementa el uso de los monederos digitales para realizar pagos de servicios y otras transacciones.



Sin embargo, hasta ahora no se ha estudiado la relación entre el programa y el acceso a productos de crédito⁸, así como su incidencia en el comportamiento y los cambios en el perfil de riesgo de los beneficiarios.

Por un lado, construir un historial crediticio, como consecuencia de IS, podría facilitar el acceso a financiamiento formal. Asimismo, el acceso al crédito de los beneficiarios podría empoderarlos económicamente (por ejemplo, generando emprendimientos, suavizando su consumo, adquiriendo vivienda, etc.), permitiendo que salgan de su condición de vulnerabilidad por cuenta propia. Al respecto, Cardona-Sosa *et al.* (2017) sugiere que cuando los beneficiarios de alguna transferencia monetaria acceden al crédito, mejorarían su restricción de liquidez y generarían mayor confianza al prestamista en los pagos futuros de sus deudas.

Así, el análisis de la relación entre el programa IS, el acceso al crédito y el comportamiento crediticio de los consumidores es de gran interés. En efecto, la superación de la pobreza de manera autónoma por parte de los beneficiarios, potenciada a través del mercado de crédito, podría ser un beneficio social para países en desarrollo como Colombia. Esto sería cierto siempre y cuando se utilicen los recursos para el progreso del hogar y no en elementos que deriven en problemas de sobreendeudamiento.



8. Con las entidades financieras, entidades de economía solidaria (por ejemplo, las cooperativas financieras) o microcrediticias.

3

Datos y metodología

De los más de 3 millones de beneficiarios de IS, 2.391.194 empezaron a recibir este subsidio en el primer semestre de 2020⁹.



9. La información relativa a los hogares beneficiarios ha sido suministrada por DNP. Así mismo, pese a que a los receptores de IS que no contaban con un depósito activo en el sistema financiero se les invitó a hacer apertura de un producto de depósito de trámite simplificado, alternativa a la que se accede desde cualquier dispositivo móvil, este proceso no estuvo exento de vicisitudes. Es por esta razón que a junio de 2020 menos de 3 millones de hogares había recibido esta transferencia.

A este grupo se añadió información sobre la tenencia de productos financieros, el comportamiento crediticio y los perfiles de riesgo de la central TransUnion, desde febrero de 2020 hasta julio del siguiente año. La combinación de estas dos fuentes de datos permitió identificar cambios en el historial crediticio de los beneficiarios, antes y después de recibir la transferencia.

El uso de esta base de datos permitió explorar la información crediticia de los receptores de IS, como: número de productos de crédito originados, variaciones en el perfil de riesgo, morosidad y otras características y comportamientos relevantes. Igualmente, se analizaron los resultados de un grupo de consumidores financieros que no recibieron la transferencia, pero con características similares, que se denomina grupo de comparación.

Para controlar las diferencias entre riesgo, edad, ingreso estimado y experiencia¹⁰ entre estos dos grupos de consumidores, que podrían sesgar los resultados en términos de aperturas y comportamiento, se recomponen los dos grupos por medio de un muestreo aleatorio. Así, estos dos grupos contarán con la misma cantidad de consumidores en promedio, ambos sin productos, y con distribuciones idénticas de edad, riesgo, ingreso y experiencia, por lo que la principal diferencia entre estos dos grupos es la recepción o no del IS.

A pesar de la construcción de este grupo por muestreo en observables, es importante tener en cuenta que las comparaciones realizadas no se deben interpretar como efectos causales debido a que: (i) aunque se construye un grupo de comparación con igual perfil de riesgo, edad, ingreso, experiencia y tenencia de productos al grupo de estudio, es probable que existan diferencias inobservables y sistemáticas entre los dos, que puedan sesgar la comparación; y (ii) el estudio se fundamenta en una comparación descriptiva, la cual deja de lado una estimación que propenda a la identificación causal.

Aunque el análisis presentado se aproxima a uno causal, algunas variables utilizadas para construir el grupo de comparación permiten reducir la endogeneidad por variable omitida. Al controlar el perfil de riesgo



10. Tiempo en meses desde que un consumidor abrió su primer producto de crédito.



11. La Superintendencia Financiera está a cargo de la inspección, vigilancia y control sobre las personas que realicen actividades financieras, entre los que se encuentran los establecimientos de crédito. Por su parte, la Superintendencia de Economía Solidaria supervisa a las cooperativas de ahorro y crédito y a otras entidades con carácter de cooperativa. Finalmente, las ONG microcrediticias son entidades que dan créditos en pequeños montos a población de bajos ingresos con acceso restringido a los préstamos de sistema financiero general.

de los que recibieron la transferencia y los que no, se reduce la asimetría de información de estos dos grupos, lo que le permite a la entidad financiera solucionar el problema de agencia en la otorgación de créditos. Por el contrario, es posible que los beneficiarios redujeran su aversión a la pérdida en la medida en que tuvieron más ingresos en el contexto de la pandemia, lo que los hace más proclives a tomar un crédito. Al no tener en cuenta este tipo de variables en el muestreo, la comparación de este análisis podría estar sesgada. La información administrativa proveniente de la central de riesgo no había sido utilizada para analizar los efectos de las transferencias monetarias en la inclusión financiera, especialmente en el acceso al crédito. Al utilizar esta información, se abarcan los datos de las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera, la Superintendencia de Economía Solidaria y las organizaciones no gubernamentales (ONG) microcrediticias⁴¹. En contraste, la mayoría de los estudios elaborados sobre esta temática se han enfocado en información proveniente de la demanda (Maldonado y Urrea, 2010) o en información administrativa exclusivamente de la Superintendencia Financiera (Cardona-Sosa *et al.*, 2017). El mérito de utilizar este último tipo de información es que reduce los errores de medida generados cuando las recolecciones de demanda incorporan la percepción de la población encuestada.

De los 2,4 millones de beneficiarios de IS considerados, 680.000 tenían algún crédito vigente en febrero de 2020. El panel A de la figura 2.1 muestra el porcentaje de beneficiarios por tipo de crédito, adquirido antes de recibir la transferencia, entre los que se destaca la tarjeta de crédito, el microcrédito y el crédito de libre inversión¹². Por otro lado, el panel B muestra el saldo promedio en estos productos de crédito de los beneficiarios y el resto de los consumidores de crédito, pudiéndose observar que las diferencias entre estos son grandes.

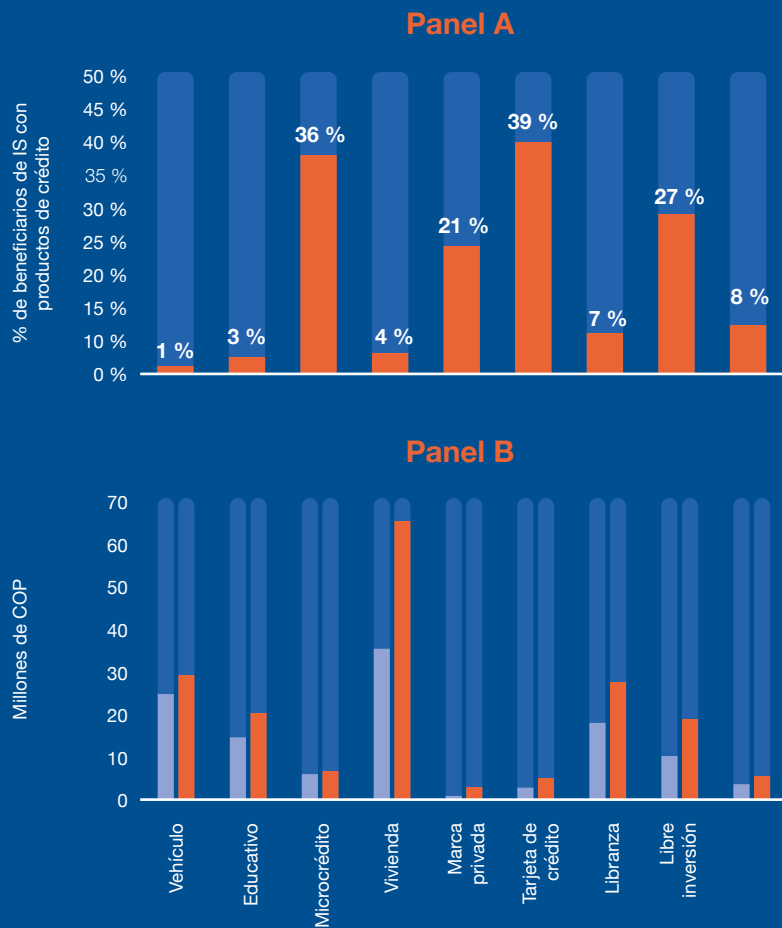


12. En esta categoría se encuentran los créditos de bajo monto.



**FIGURA 2.1.**

Porcentaje de beneficiarios de Ingreso Solidario (IS) con productos de crédito (**panel A**) y saldos promedio por consumidor en estos productos (**panel B**) por tipo de producto, febrero de 2020



Fuente: elaboración propia con base en DNP, Banca de las Oportunidades y TransUnion Colombia.

● Con Ingreso Solidario
● Total Mercado



Los beneficiarios de IS que no tenían productos de crédito al momento de recibir la transferencia eran mayoritariamente jóvenes, no contaban con experiencia crediticia y tenían un perfil de riesgo más alto que los demás consumidores.

La figura 2.2 muestra la distribución de estos beneficiarios por grupos de edad (panel A), experiencia crediticia (panel B) y perfil de riesgo (panel C), en comparación con la de los beneficiarios que tenían al menos un producto de crédito al momento de recibir la transferencia y con la de la población de crédito total. En particular, más de la mitad de los beneficiarios sin productos de crédito tenían hasta 41 años, el 85% no tenía experiencia crediticia y dos tercios se ubicaban en rangos de puntaje de riesgo medio alto (*near prime*) o alto (*below prime*)¹³.

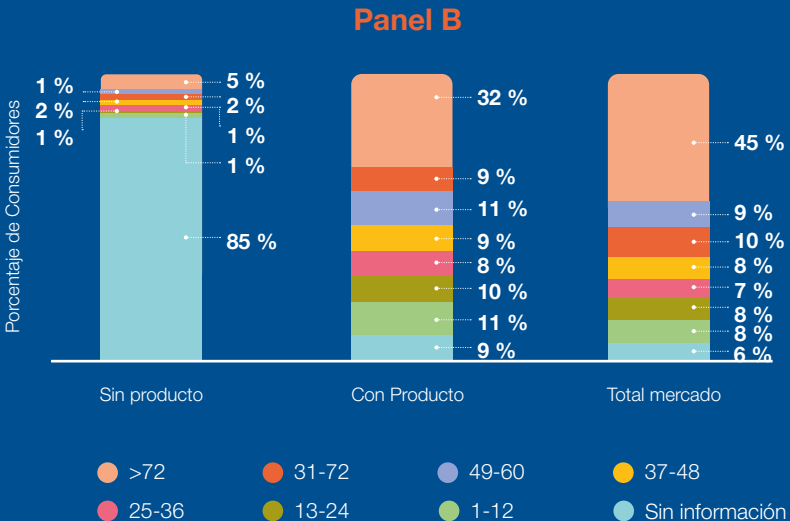
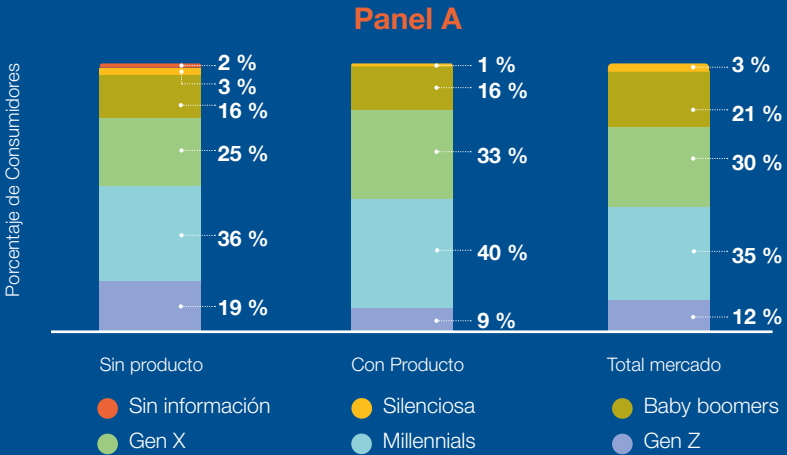


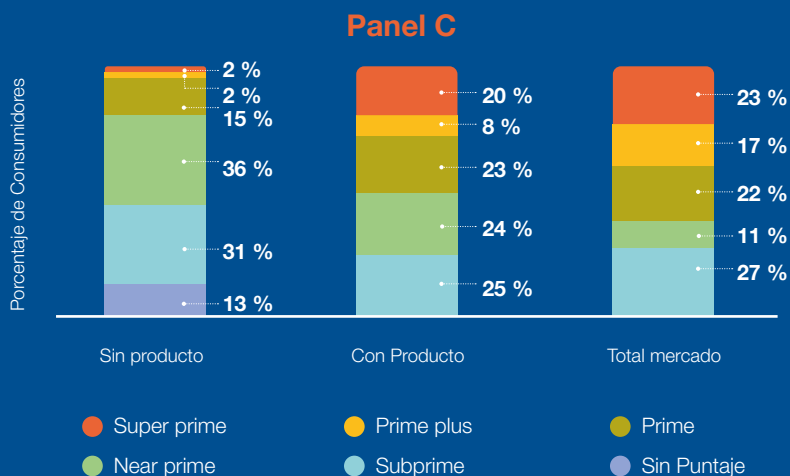
13. Rangos de puntaje de riesgo CreditVision de TransUnion:
subprime: < 500,
near prime: 500-600,
prime: 600-711, prime plus: 711-775, super prime: > 775.



FIGURA 2.2.

Distribución de beneficiarios sin productos de crédito, con productos de crédito y total de consumidores con crédito por grupos de edad (**panel A**), experiencia crediticia (**panel B**) y perfil de riesgo de crédito (**panel C**), febrero de 2020.





Fuente: elaboración propia con base en DNP, Banca de las Oportunidades y TransUnion Colombia.

Una vez analizado el perfil de los distintos tipos de consumidores, se realizaron dos ejercicios. En primer lugar, se hizo una comparación entre los beneficiarios de IS que al momento de recibir la transferencia tenían productos de crédito y los que no, en términos de aperturas de nuevos productos de crédito en los 12 meses siguientes a la recepción del subsidio. El segundo ejercicio estuvo enfocado en estudiar las aperturas y el comportamiento de los consumidores que recibieron IS y que no tenían productos, en comparación con las aperturas y comportamiento de los consumidores que no recibieron la transferencia de IS y tampoco tenían productos de crédito.

4

Posibles efectos de Ingreso Solidario sobre el mercado de crédito en Colombia

En los 12 meses siguientes a la recepción del subsidio, un poco más de una cuarta parte de los consumidores que ya tenían productos al momento de recibir el IS, abrieron nuevos productos crediticios, como lo muestra la figura 2.3 (panel B).

Este porcentaje es menor para los consumidores que antes de recibir IS no tenían productos de crédito, 6% (figura 2.3, panel A), lo que significó que cerca de 96.000 personas entraron al mercado de crédito por primera vez. Los productos más comunes dentro de estas aperturas fueron el microcrédito, el crédito de libre inversión y la tarjeta de crédito.

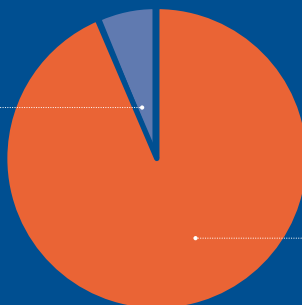


**FIGURA 2.3.**

Porcentaje de consumidores por condición de originación (apertura) de productos de crédito en los 12 meses siguientes a la recepción del IS, diferenciado por aquellos que no tenían productos de crédito al momento de recibir la transferencia (**panel A**) y los que contaban con al menos un producto anteriormente (**panel B**)

Panel A: No tenían productos de crédito

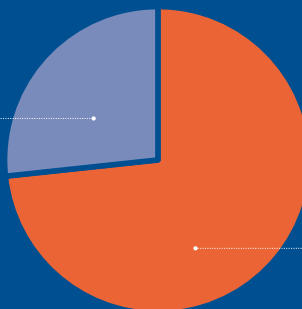
6 %
Originó



94 %
No originó

Panel B: Tenía productos de crédito

26 %
Originó



74 %
No originó

Fuente: elaboración propia con base en DNP, Banca de las Oportunidades y TransUnion Colombia.

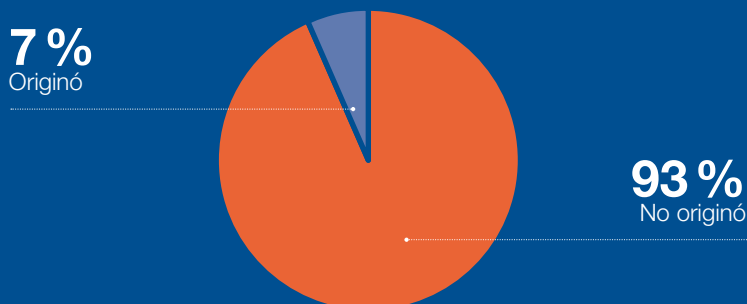
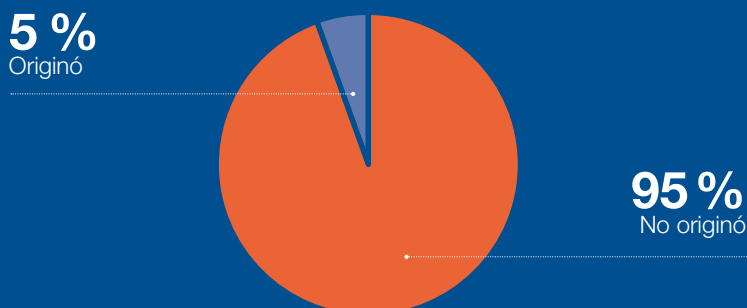


Capítulo 2

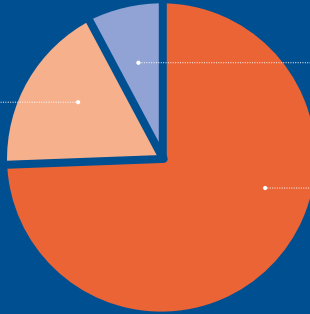
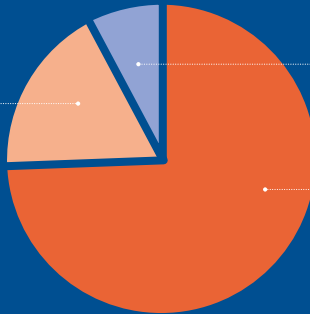
Ahora bien, cuando se contrastan, en los 12 meses siguientes, las aperturas de los beneficiarios de IS con las del grupo de comparación que no recibió el subsidio, se observa que un porcentaje mayor de los primeros originó productos de crédito por primera vez. En particular, la figura 2.4 (fila superior) muestra que 7% de los beneficiarios abrieron un producto de crédito entre junio de 2020 y junio de 2021, 2 puntos porcentuales (pp.) por encima del porcentaje de consumidores que originaron un producto crediticio dentro del grupo de comparación (5%). Esto sugiere que IS facilitó el acceso a los productos del crédito de aquellos que no contaban con experiencia crediticia ni productos en el sector financiero. Además, en ambos grupos, cerca del 25% de los consumidores que originaron abrieron más de un producto de crédito.

**FIGURA 2.4.**

Porcentaje de consumidores por condición de originación/apertura (fila superior) y número de originaciones/aperturas (fila inferior) de productos de crédito en los siguientes 12 meses a la recepción del IS, diferenciado por los beneficiarios de IS (**panel A**) y el grupo de comparación no beneficiario de IS (**panel B**)

Panel A: Con Ingreso Solidario**Panel B: Grupo de comparación**

Fuente: elaboración propia con base en DNP, Banca de las Oportunidades y TransUnion Colombia..

Panel A: Con Ingreso Solidario**17%**Número de
originaciones: 2**6%**Número de
originaciones: 3**76%**Número de
originaciones: 1**Panel B:** Grupo de comparación**18%**Número de
originaciones: 2**8%**Número de
originaciones: 3**74%**Número de
originaciones: 1

Fuente: elaboración propia con base en DNP, Banca de las Oportunidades y TransUnion Colombia..

La apertura del primer producto de depósito en el que recibieron la transferencia, y en muchos casos, la apertura de créditos subsiguientes, permitieron a muchos consumidores que antes no tenían productos financieros, comenzar a construir su historial crediticio, y adquirir una calificación de riesgo por primera vez. Comenzar a construir este historial permite a los consumidores volverse visibles al crédito formal, lo que reduce las asimetrías de información entre el consumidor y las entidades financieras y contribuye a la ampliación del acceso al crédito. Por otro lado, consumidores que ya tenían puntaje de riesgo de crédito y mostraron buen comportamiento, tanto en obligaciones existentes como en las nuevas obligaciones de crédito abiertas, lograron moverse a mejores perfiles de riesgo en el período analizado.





14. La calificación se realizó con base en el puntaje de riesgo CreditVision Link, que utiliza datos de tendencia y alternativos para asignar un puntaje a los consumidores financieros, de acuerdo a múltiples variables de comportamiento, tenencia de productos, saldos, variables sociodemográficas, entre otras. rangos del puntaje son: Subprime: < 500, Near prime: 500 – 600, Prime: 600 – 711, Prime plus: 711 – 772, Super prime: > 780.

Con respecto al grupo de consumidores que no tenía calificación de riesgo al momento de recibir el IS, observamos que un 64% del grupo de estudio (aquellos que recibieron IS) tenían puntaje 15 meses después respecto a un 3% del grupo de comparación¹⁴.

Para los consumidores que ya tenían calificación de riesgo, el análisis muestra que un mayor porcentaje de beneficiarios mejoraron su clasificación de riesgo frente al grupo de comparación. En particular, un 28% de los beneficiarios mejoró su puntaje en los 15 meses siguientes a haber recibido el IS, en comparación con un 22% de consumidores que no recibieron IS.

Además, un porcentaje menor de beneficiarios de IS disminuyeron su calificación en comparación con el grupo de control (8% frente a 10%, respectivamente) (Tabla 2.1). Se destaca además que los beneficiarios de IS que más mejoraron su perfil de riesgo fueron aquellos en las categorías subprime y near prime (los de mayor riesgo).

TABLA 2.1. MIGRACIÓN O MOVIMIENTO ENTRE RANGOS DE PUNTAJE DE RIESGO DE LOS CONSUMIDORES DEL GRUPO DE ESTUDIO Y CONTROL, ENTRE FEBRERO DE 2020 Y JUNIO DE 2021

| Segmento | Migración entre rangos de Puntajes | Subprime | Near prime | Prime | Total |
|----------------------|------------------------------------|----------|------------|-------|-------|
| Grupo de estudio | Mejóro | 41% | 24% | 11% | 28% |
| | Igual | 59% | 67% | 70% | 64% |
| | Empeoro | N. A. | 9% | 19% | 8% |
| Grupo de comparación | Mejóro | 36% | 19% | 8% | 22% |
| | Igual | 64% | 71% | 69% | 68% |
| | Empeoro | N. A. | 10% | 22% | 10% |

Fuente: elaboración propia con base en DNP, Banca de las Oportunidades y TransUnion Colombia.



Estos resultados se apoyan en la presunción de que el programa, al dispersar los subsidios a través del sistema financiero, permitió a los beneficiarios construir historial financiero, facilitando su acceso posterior a un crédito formal. En particular, el reporte de nuevos productos financieros u obligaciones de crédito enriquece la información en las centrales, por ejemplo, con información de comportamientos relacionados con estos productos, que puede ser utilizada para tomar decisiones informadas, permitiendo un mayor acceso al crédito. A su vez, las nuevas originaciones o aperturas pueden empoderar económicamente a los beneficiarios al financiar nuevos proyectos productivos, educativos o suavizar su consumo, lo que les da herramientas para salir autónomamente de su condición vulnerable. A través de estos mecanismos, el programa IS podría impactar el acceso al crédito, la mejora en perfiles de riesgo de los consumidores y su bienestar en general.

5

Conclusiones y recomendaciones de política

Las transferencias monetarias han sido herramientas relevantes en la construcción de política social.

En particular, IS contribuyó a los hogares en situación de vulnerabilidad económica a contener los efectos económicos generados por la pandemia del COVID-19. Así mismo, IS ha tenido una relación estrecha con mejoras en los indicadores de inclusión financiera, en particular en productos de depósito.

Complementariamente, este programa tuvo efectos no intencionados sobre el acceso al crédito y el perfil de riesgo de los beneficiarios. En efecto, 96.000 beneficiarios accedieron por primera vez a un producto de crédito en el sistema financiero formal, lo que representó un 23% más que el número de consumidores del grupo de comparación que accedieron a productos de crédito por primera vez en el mismo período. Estos créditos crearon o nutrieron el historial crediticio de los beneficiarios, y un porcentaje mayor al del grupo de comparación tuvo mejoras en su perfil de riesgo.

Los resultados encontrados se fundamentan en dos mecanismos. El primero se refiere a que el programa aportaría nueva información financiera que facilita el acceso al mercado de crédito formal, lo que a su vez podría empoderar económicamente a los beneficiarios. Por otro lado, las nuevas originaciones o aperturas, acompañadas de un comportamiento financiero adecuado, mejorarían el historial crediticio, disminuyendo su riesgo.

Este documento complementa la literatura existente sobre transferencias monetarias en dos sentidos. En primer lugar, se genera evidencia de los efectos no intencionados del programa IS sobre el mercado de crédito en el contexto de la pandemia. Otras investigaciones se han enfocado en los impactos en otros componentes, marginalmente en temas de inclusión financiera, dejando de lado la perspectiva del acceso al crédito y los cambios de comportamiento financiero en esta población. En segundo lugar, el uso de los datos de la central de riesgo, enlazado a los beneficiarios antes y después de una transferencia monetaria como IS, representa una novedad entre los estudios de esta temática en Colombia.

Las repercusiones de IS sobre el mercado de crédito proporcionan información adicional para el desarrollo de las políticas

sociales y de inclusión financiera. La dispersión de las transferencias a través del sistema financiero no solo es un canal en sí mismo, sino que crea o complementa historial transaccional.

De esta manera, el diseño de este programa permitió que las entidades financieras conocieran nuevos clientes, que en algunos casos accedieron a productos de crédito. Este podría ser un elemento relevante para la superación de trampas de pobreza.



Referencias

- Amétépé, F. (2012). The Effectiveness of Luxembourg's Minimum Guaranteed Income. *International Social Security Review*, 65(1), 99-116.
- Bachas, P., Gertler, P. y Higgins, S. (2016). Banking on Trust: How Debit Cards Help the Poor to Save More. *National Bureau of Economic Research Working Paper*, 23252. NBER.
- Banerjee, A., Niehaus, P. y Suri, T. (2019). Universal Basic Income in the Developing World. *Annual Review of Economics*, 11(1), 959-983.
- Barrientos, A. (2013). The Rise of Social Assistance in Brazil. *Development and Change*, 44(4), 887-910.
- Beck, S., Pulkki-Brännström, A.-M. y San Sebastián, M. (2015). Basic Income – Healthy Outcome? Effects on Health of an Indian Basic Income Pilot Project: a Cluster Randomised Trial Cochrane Library. *Journal of Development Effectiveness*, 7(1), 116-126.
- Borrero, S., Camacho, A. y Hofstetter, M. (2017). Presencia de instituciones bancarias y decisiones financieras de los hogares colombianos. En C. Tamayo y J. Malagón, *Ensayos sobre inclusión financiera en Colombia*. Asobancaria y Banco Interamericano de Desarrollo.
- Calnitsky, D., Latner, J. y Forget, E. (2019). Life After Work: The Impact of Basic Income on Non-

- employment Activities. *Social Science History*, 43(4), 657-677.
- Cardona-Sosa, L., Medina, C. y Nuñez, J. (2017). Impacto de las Transferencias Condicionadas sobre el Mercado de Crédito: El caso de Familias en Acción. *Borradores de Economía*, 995. Banco de la República.
- Chakrabarty, A. (2019). Universal Basic Income At The Bottom Of The Pyramid: Achieving Sdgs Through Financial Inclusion In India. *Administrative Development. A Journal of HIPA, Shimla*, 6(1), 119-141.
- Corficolombiana. (2020). *Perspectivas económicas Corficolombiana. Proyecciones 2021: con la economía no se juega*. Corficolombiana.
- Daruich, D. y Fernández, R. (2020). Universal Basic Income: A Dynamic Assessment. *National Bureau Economic Research Working Paper 27351*. NBER.
- Departamento Nacional de Planeación y Banca de las Oportunidades. (2020). *Reporte de Inclusión Financiera. Primer Semestre 2020*. DNP y Banca de las Oportunidades.
- De La Rica, S. y Gorjón, L. (2019). Assessing the Impact of a Minimum Income Scheme: The Basque Country Case. *SERIEs*, 10, 251-280.

- Dickson, M. (2017). Living with Robots: Automation and Income Inequality in The 21st Century. *Global Honors Theses*, 48. University of Washington, Tacoma.
- Douillet, M., Pauw, K. y Thurlow, J. (2012). Macro Evaluation of Program Impacts and Risks: The Case of Malawi's Farm Input Subsidy Program (FISP). IFPRI.
- Gallego, J., Hoffmann, B., Ibararán, P., Medina, M., Pecha, C., Romero, O., Stampini, M., Vargas, D. y Vera-Cossio, D. (2021). Impactos del programa Ingreso Solidario frente a la crisis del COVID-19 en Colombia. *IDB - Nota técnica 2162*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Gibson, M., Hearty, W. y Craig, P. (2020a). The Public Health Effects of Interventions Similar to Basic Income: a Scoping Review. *The Lancet Public Health*, 5(3), e165-e176.
- Gibson, M., Hearty, W. y Craig, P. (2020b). *Universal Basic Income - a Scoping Review of Evidence on Impacts and Study Characteristics*. What Works Scotland.
- Golan, J., Sicular, T. y Umapathi, N. (2017). Unconditional Cash Transfers in China: Who Benefits from the Rural Minimum Living Standard Guarantee (Dibao) Program? *World Development*, 93, 316-336.
- Goodman-Bacon, A., & Schmidt, L. (2020). Federalizing Benefits: the Introduction of Supplemental Security Income and the Size of the Safety Net. *Journal of Public Economics*, 185, 104174.

- Hans-Jürgen, A. (2018). Is Material Deprivation Decreasing In Germany? A Trend Analysis Using Pass Data from 2006 to 2013. *Journal for Labour Market Research*, 52(1), 10.
- Hannah, R. y Olken, B. (2020, 15 de abril). Cushioning the Poor from the COVID-19 Shock. *Project Syndicate*. <https://www.project-syndicate.org/commentary/covid19-protecting-poor-developing-countries-by-rema-hanna-and-benjamin-a-olken-2020-04>
- Heikkinen, T. (2018). An Equilibrium Framework for the Analysis of a Degrowth Society With Asymmetric Agents, Sharing and Basic Income. *Ecological Economics*, 148, 43-53.
- Hirvilammi, T., Laakso, S., Lettenmeier, M. y Lähteenoja, S. (2013). Studying Well-Being and its Environmental Impacts: A Case Study of Minimum Income Receivers in Finland. *Journal of Human Development and Capabilities*, 14(1), 134-154.
- Jokipalo, V. (2019). Basic Income, Wages, and Productivity: A Laboratory Experiment. *Basic Income Studies*, 14(2), 20190016.
- Kangas, O., Simanainen, M. y Honkanen, P. (2017). Basic Income in the Finnish Context. *Inter-economics*, 52(2), 87-91.
- Londoño-Vélez, J. y Querubín, P. (2022). The Impact of Emergency Cash Assistance in a Pandemic: Experimental Evidence from Colombia.

The Review of Economics and Statistics, 104(1), 157-165.

Long, T. y Thon, C. (2013). Cash Transfers For The Most Vulnerable and Poor Elderly People in Vietnam: An *Ex-Ante* Impact Evaluation. *Journal of Economics and Development*, 15(3), 22-35.

Maldonado, J. H. y Urrea, M. A. (2010). Bancarización y acceso a servicios financieros de beneficiarios urbanos del Programa Familias en Acción. *Documentos Cede 41*. Universidad de los Andes.

Maldonado, J. y Tejerina, L. (2010). Investing in large scale financial inclusion: The Case of Colombia. *IDB-Technical Notes 197*. Inter-American Development Bank.

Martinelli, L. (2017). Assessing the Case for a Universal Basic Income in the UK. *IPR Policy Brief*. University of Bath.

Martínez, M. (2020). Ingreso Ciudadano de Emergencia para México: una solución posible para proteger a la población ante los estragos del COVID-19. CESMECA-UNICACH.

Martínez, S., Pérez, M. y Tejerina, L. (2015). Pensions For The Poor: The Effects Of Non-Contributory Pensions In El Salvador. *IDB - Technical Note 883*. Inter-American Development Bank.

- Masino, S. y Niño-Zarazúa, M. (2018). Improving Financial Inclusion through the Delivery of Cash Transfer Programmes: The Case of Mexico's Progresa-Oportunidades-Prospera Programme. *The Journal of Development Studies*, 56(1), 151-168.
- McGuire, J., Bach-Mortensen, A. M. y Kaiser, C. (2020). The impact of cash transfers on subjective well-being and mental health in low and middle-income countries: a systematic review and meta-analysis. <https://doi.org/10.31235/osf.io/ydr54>
- Mena, G. y Hernani-Limarino, W. (2015). Intended and Unintended Effects of Unconditional Cash Transfers: The Case of Bolivia's Renta Dignidad. *IDB - Working Paper 631*. Inter-American Development Bank.
- Mitra, S. (2010). Disability Cash Transfers in the Context of Poverty and Unemployment: The Case of South Africa. *World Development*, 38(12), 1692-1709.
- Stampini, M., Ibarrán, P., Rivas, C. y Robles, M. (2021). Adaptive, but Not by Design: Cash Transfers in Latin America and the Caribbean Before, During and After the COVID-19 Pandemic. *IDB - Technical Note 02346*. Inter-American Development Bank.
- Torry, M. (2014). *Money for Everyone: Why We Need a Citizen's Income*. Policy Press.

Anexos

ANEXO 1. Focalización de los beneficios por DNP

La información del Sisbén se usó para focalizar a los potenciales beneficiarios que recibirían Ingreso Solidario (IS), para este propósito se combinaron la versión III y IV, priorizando la información de la última, debido a que el primer aislamiento coincidió con la recolección de esta encuesta. La última edición del Sisbén permite clasificar a la población de acuerdo con su situación socioeconómica en cuatro grandes grupos: población en pobreza extrema (Grupo A), pobreza moderada (Grupo B), aquellos que son vulnerables (grupo C) y los que no son ni pobres ni vulnerables (Grupo D). A partir de esta clasificación, IS enfocó sus esfuerzos en los pobres y los primeros cinco subgrupos dentro de los denominados como vulnerables.

Con el fin de mejorar la estrategia de focalización, el programa excluyó otra serie de posibles beneficiarios con base en información administrativa de otras fuentes. En primer lugar, se identificaron los beneficiarios de otras transferencias monetarias con el objetivo de excluirlos de la base de potenciales receptores de IS. Con esta selección, los candidatos a recibir este subsidio fueron

aquellos pobres o vulnerables no cubiertos por otra transferencia monetaria.

En segundo lugar, IS se enfocó en los posibles beneficiarios con ciertas características en seguridad social y financieras. Efectivamente, se retiraron de esta base a aquellos que tenían aportes a pensión superiores a 4 salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV), que estuvieran en esquemas especiales de seguridad social¹⁵ y que tuvieran saldos en sus cuentas superiores a cinco millones de pesos. A su vez, de esta base se eliminaron los registros de quienes habían fallecido entre el periodo de recolección de la encuesta hasta la fecha del diseño de este programa. Con todo esto, esta estrategia de focalización definió un conjunto de 3 millones de beneficiarios no cubiertos por las demás transferencias monetarias ya implementadas y que tenían los menores recursos entre los definidos por el Sisbén como pobres y los más vulnerables.



15. Entre ellos se encuentran los trabajadores de Ecopetrol, las Fuerzas Militares, de la Policía Nacional, aquellos en el fondo de prestaciones sociales del magisterio y quienes trabajan en universidad públicas que se acogieron a la ley 647 de 2001.



A hand holding a stack of coins, with a blurred background, all in shades of orange.

SECCIÓN

**Análisis de
brechas por
cerrar**

CAPÍTULO

**Inclusión
financiera en el
sector minero
colombiano:**
avances y
recomendaciones de
política pública

Autores

Judith Vergara, PhD¹

Escuela de Finanzas, Economía y
Gobierno. Universidad EAFIT
Email: jvergar8@eafit.edu.co

Tatiana Aguilar

Exdirectora de Minería Empresarial.
Ministerio de Minas y Energía
Email: tlaguilar@minenergia.gov.co

Luis Fernando Marín Devia

Profesional de la Dirección de Minería
Empresarial del Ministerio de Minas y
Energía
Email: lfmarin@minenergia.gov.co



1. Autor para
correspondencia

1

Introducción

El sector minero es fundamental para el desarrollo y crecimiento económico de los países de América Latina. De acuerdo con cifras del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), en 2021 el Producto Interno Bruto (PIB) del sector minero en Colombia representó el 1,6% del PIB total; así mismo, el sector también contribuyó con el 23% de las exportaciones colombianas.

Estas cifras posicionan al sector minero como un importante *driver* de crecimiento económico, por lo que se debe promover su crecimiento.

En general, un sector se desarrolla cuando crecen sus empresas. Este crecimiento puede darse al ampliar su capacidad de operación, es decir, a través de la inversión en activos operacionales. También puede hablarse de crecimiento cuando las empresas se expanden a nuevos mercados o llevan a

cabo estrategias de crecimiento no orgánico. Sin embargo, estas formas de crecimiento requieren acceso a recursos financieros para apalancar sus inversiones. Por eso es fundamental que las empresas del sector minero puedan ser actores activos dentro del sistema financiero y que obtengan acceso a diferentes fuentes de capital en condiciones razonables y financieramente competitivas.

Como se sabe, el sector minero es intensivo en el uso de capital por lo que el acceso a recursos de inversión siempre ha sido una condición necesaria para el desarrollo de los proyectos. Por ese motivo, contar con altos niveles de inclusión financiera representa para el sector una oportunidad de apalancar diferentes inversiones, como las relacionadas con mejores prácticas de gobernanza, ambientales y sociales, la actualización de equipos y tecnologías, la cualificación de su capital humano, entre otras. En el caso colombiano, además, es casi imposible hablar de inclusión financiera para el sector minero sin mencionar la diferencia entre los tamaños de la actividad minera, el mineral de interés y la etapa del ciclo minero en la que se encuentre un proyecto. Pero no solo es un tema de recursos financieros, sino que, para la minería a pequeña escala y la minería de subsistencia, por ejemplo, estar incluidos financieramente garantiza la trazabilidad de los flujos de recursos y apoya la legalidad de la actividad. Así, el acceso

a servicios y recursos financieros es esencial para el desarrollo del sector minero en todas sus escalas, etapas de operación o actividad minera.

La inclusión financiera para el sector minero parece no haber sido un problema décadas atrás, donde la actividad minera era un estandarte de la industrialización. No obstante, en años más recientes, se ha observado que los retos al respecto se han incrementado a medida que, tanto el sector financiero como el minero se han sofisticado. De acuerdo con el Ministerio de Minas y Energía, la Agencia Nacional de Minería y la Banca de las Oportunidades (2022), se han reportado brechas de acceso a servicios financieros en el sector minero cuando se compara esta con las cifras promedio de acceso y uso a servicios financieros de adultos a nivel nacional. Aunque los proyectos de minería a mayor escala son



financiados con recursos de alto riesgo, captados a través del mercado de capitales e inversión extranjera directa, la bancarización en proyectos a gran escala sigue siendo importante para procesos como monetizaciones para recibir dinero del exterior por actividades de operación, inversión o exportaciones.

A nivel latinoamericano, las problemáticas que enfrenta el sector parecen similares a las de Colombia. En países como Chile y Perú, por ejemplo, la institucionalidad minera ha venido trabajando en políticas públicas que permitan el acceso a oportunidades de financiación para el sector; sin embargo, pese a recientes esfuerzos por aumentar la inclusión financiera, aún persisten retos importantes en términos de acceso a productos financieros en el sector. ¿Cómo puede aportar la inclusión financiera al desarrollo del sector minero?, ¿cuáles son las barreras que enfrenta el sector para acceder al sistema financiero?

Para el caso de Colombia, son prácticamente inexistentes los estudios de inclusión financiera con enfoque sectorial, por lo que este documento busca dar un paso en el análisis de la inclusión financiera del sector minero colombiano y en la respuesta a estos interrogantes.



Esta primera sección muestra la introducción del tema. La segunda se refiere a los antecedentes de la inclusión financiera en el sector. Posteriormente, en la tercera sección se aborda el análisis de indicadores de acceso y uso de los productos financieros para la actividad minera. En la cuarta, se analizan las políticas e iniciativas tomadas para impulsar la inclusión financiera. Y finalmente, en la quinta, se presentan algunas recomendaciones de política pública para avanzar en la agenda de inclusión financiera en el sector.

2

Antecedentes

Entorno de la inclusión financiera en el sector minero

De acuerdo con el Banco Mundial (2022), la inclusión financiera implica que los individuos y negocios tengan acceso a productos y servicios financieros útiles y asequibles, que responden a sus necesidades y son entregados de una manera responsable y sostenible.

La inclusión financiera habilita 7 de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), lo que la convierte en un elemento clave para reducir la pobreza extrema y promover la prosperidad.

En el sector financiero, la inclusión financiera es clave clave para lograr un mejor desarrollo de los proyectos, acceso a nuevas tecnologías y la financiación de mejores prácticas. La literatura ha mostrado que esta permite que el sector tenga acceso a más recursos de inversión, impulsando su crecimiento. También facilita la trazabilidad de los recursos financieros usados, promoviendo la transparencia e impulsa la formali-

dad del sector. De acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2021),

El acceso a financiamiento, como dinamizador económico, y la bancarización son algunos de los factores claves para lograr la formalización de la MAPE [(Minería artesanal y de pequeña escala)], permitiéndoles acceder a recursos financieros para inversión, capital de trabajo y adquisición de equipos y maquinarias que permita aumentar su productividad, profesionalizar su actividad, generar empleo digno, respetar las normas socioambientales, pero principalmente mantenerlos en la formalidad a través de fuentes de financiamiento y respaldo crediticio. (p. 5)

En primer lugar, la bancarización permite elevar estándares de la actividad.

El desarrollo de la capacidad financiera de los mineros y la confianza en las instituciones financieras pueden incrementar su habilidad para llevar a cabo prácticas mineras responsables que a menudo son costosas. Esto puede incluir, por ejemplo, la adopción de retortas para reducir las emisiones de mercurio [...]. (UNITAR y ONU Medio Ambiente, 2018, p. 43)

Así, uno de los insumos críticos para aumentar la capacidad operativa de los sectores radica en ampliar el acceso a los recursos y servicios financieros dentro del sector (Zhuwarara, 2021).

En segundo lugar, el acceso a servicios financieros facilita la trazabilidad, ya que permite seguir la ruta del dinero. El registro de las transacciones financieras permite reconstruir un flujo o detectar patrones de conducta. Con esta información, es posible detectar consistencia en las operaciones e incluso reducir sustancialmente la evasión en el pago de impuestos. En ese sentido, la inclusión financiera permite generar mayor confianza en la actividad minera, a la vez que genera información para el conocimiento del sector y su debida diligencia.

Por último, y como consecuencia de lo anterior, la inclusión financiera es un aspecto clave para la formalización de la minería artesanal de pequeña escala. De acuerdo con UNITAR y ONU (2018), la falta de acceso a financiación causa frecuentemente que los mineros reciban financiamiento de actores ilegales o comerciantes, quienes compran sus minerales a precios más bajos, limitando el crecimiento y la productividad de las operaciones. Por supuesto, la bancarización por sí sola no logra los objetivos, pero si es una condición necesaria para avanzar en el camino de la formalización minera, en par-

ticular en países como Colombia donde la informalidad es preponderante.

Principales limitaciones para acceso a productos financieros

Pese al avance que se ha logrado en términos de inclusión financiera, se han observado algunas limitaciones de tipo estructural a la hora de acceder a los productos y servicios financieros, tanto de la banca tradicional como no tradicional. Debido a la diversidad al interior del sector minero, estas limitaciones varían dependiendo de la escala de la actividad minera, el mineral a explotar y la etapa en la que se encuentre el proyecto.

Los obstáculos comunes para la minería artesanal y de pequeña escala se relacionan a la naturaleza informal del sector, la poca liquidez, las dificultades para realizar la debida diligencia y la evaluación de riesgos de las entidades y personas que requieren los servicios (Zhuwarara, 2021). Así mismo, se han identificado varios riesgos percibidos por las entidades financieras que dificultan el acceso de las empresas del sector minero al sistema financiero. En el caso del riesgo legal, las instituciones financieras consideran que la minería informal es similar a la

minería ilegal, y por lo tanto, las entidades financieras asocian la financiación de la actividad minera con delitos como el lavado de activos y la misma minería ilegal. Este tratamiento indistinto entre lo informal e ilegal se constituye en una barrera de entrada al sector financiero que limita el crecimiento y el acceso a recursos. Este tipo de actores del sector minero también se enfrentan al riesgo ambiental de su labor. Se considera que la actividad minera genera un impacto negativo en el medio ambiente, por lo que las entidades financieras exigen la aplicación de altos estándares internacionales medioambientales que, en muchas ocasiones, son difíciles de implementar por la minería artesanal y de pequeña escala (PNUD, 2021).

La producción de minerales como el oro presenta retos aún más grandes. De acuerdo con Murillo (2019), las principales causas por las que el sector bancario niega servicios al sector minero de oro están relacionadas con “la dificultad de realizar procesos de debida diligencia que les permitan una correcta evaluación del riesgo”.

También se mencionan factores como la imagen negativa que existe del sector, el desconocimiento mutuo entre sector financiero y sector minero y, por último, la falta de información confiable y la desarticulación de las entidades del Estado.

Experiencias de otros países muestran que las restricciones en acceso y financiamiento del sector minero no son exclusivas del sector minero colombiano. Por ejemplo, en África, donde existe una fuerte presencia de minería informal y de pequeña escala, algunos autores han identificado brechas en inclusión financiera relacionadas con la informalidad de la actividad (Reichel, 2020). Así mismo, en Perú, se observa que la inclusión financiera para el sector de la minería artesanal de pequeña escala es cercana al 40%. Además, aquellos mineros que cuentan con créditos bancarios, los tienen a nombre propio y no dan cuenta de la actividad minera desarrollada (PNUD, 2021).

De acuerdo con un estudio del proyecto Planet Gold en Perú (PNUD, 2021), dentro de los riesgos que la banca identifica para atender a la minería de pequeña escala y artesanal, se encuentran los posibles vínculos con la ilegalidad, que la actividad no cumpla

con la normativa ambiental y las dificultades para demostrar el origen de los recursos atribuibles a la actividad. Además, se identifica que los mineros tienen “limitada educación financiera”, no cuentan con historial crediticio o no cumplen con la documentación requerida. Por último, la mayoría de las instituciones financieras entrevistadas en este estudio manifestaron interés por financiar a este segmento del sector minero, siempre y cuando la percepción de riesgo disminuya a nivel legal, ambiental y económico, y el nivel de formalidad logre evidenciarse.

Consecuentemente, es grande el interés que ha cobrado en los años recientes la inclusión financiera en el sector minero y no son pocos los esfuerzos que se han adelantado desde distintos frentes y actores.



3

Indicadores de acceso y uso de los productos financieros para la actividad minera

La información mostrada en la figura 3.1 presenta una caracterización del sector minero colombiano. En la actualidad, de acuerdo con cifras de la Agencia Nacional de Minería (ANM)², Colombia cuenta con 7.669 títulos mineros.

De ellos, el 14% se encuentra en etapa de exploración, la primera etapa del ciclo minero, mientras el 77% de los títulos se encuentra en etapa de explotación. Por tamaño de la actividad, el 53% se registra como minería de pequeña escala, el 33% como mediana escala y solo el 2% como gran escala.



2. Datos tomados de la plataforma AnnA Minería de la ANM.

Además de los títulos mineros existentes, Colombia cuenta con 87.413 mineros de

subsistencia³. De acuerdo con el Decreto 1666 de 2016, la minería de subsistencia

Es la actividad minera desarrollada por personas naturales o grupo de personas que se dedican a la extracción y recolección a cielo abierto de arenas y gravas de río destinadas a la industria de la construcción, arcillas, metales preciosos, piedras preciosas y semi-preciosas, por medios y herramientas manuales, sin la utilización de ningún tipo de equipo mecanizado o maquinaria para su arranque.

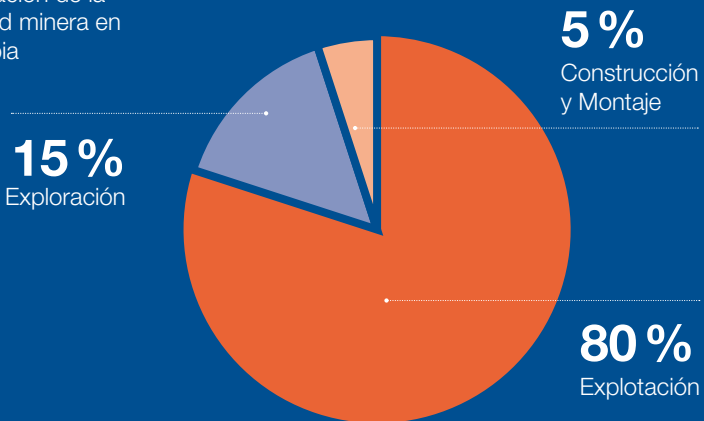


3. Cifras del 14 de junio de 2022, tomadas de la plataforma Génesis de la ANM.

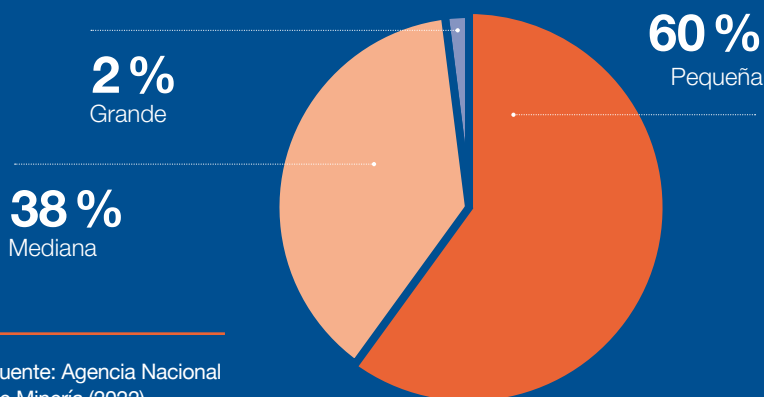


FIGURA 3.1.
Clasificación de la actividad minera en Colombia

Clasificación por etapa



Clasificación por escala



Fuente: Agencia Nacional de Minería (2022).

En general, no existen muchas cifras que sustenten la brecha de inclusión financiera para un subsector, incluyendo al sector minero. Por este motivo había sido difícil dimensionar el rezago de inclusión del sector minero con respecto al promedio nacional y otros sectores. No obstante, en mayo de 2022, el Ministerio de Minas y Energía, la Banca de las Oportunidades y la Agencia Nacional de Minería presentaron el primer reporte de inclusión financiera para el sector minero. Este es el primer ejercicio que consolida la información de acceso a servicios y productos financieros por parte de un sector económico. Este esfuerzo, realizado con información financiera de centrales que proveen esta data, se obtuvo para dos grupos de mineros definidos:

titulares mineros y mineros de subsistencia, a partir de la base de datos proporcionada por ANM, con corte a 30 de junio de 2021. Este es un hito importante para el avance en las políticas de inclusión financiera que, seguramente, permitirá un análisis más cercano a la realidad del sector y posible información para el diseño de políticas públicas a la medida, para identificar brechas entre tipo de actividad minera, escala, tipo de mineral y región.

De acuerdo con el reporte del Ministerio de Minas y Energía, la Agencia Nacional de Minería y la Banca de las Oportunidades (2022), se entiende la inclusión financiera como el acceso y uso de la población a los productos y servicios financieros formales, por tanto, todos los análisis desarrollados para cada uno de los grupos de mineros, se realizan a partir de dos indicadores: el indicador de tenencia, definido como el porcentaje de mineros que acceden al sistema financiero, que se calcula como el cociente entre el número de mineros con al menos un producto financiero (ya sea activo, vigente o no) y el total de la población minera. El segundo indicador es el de uso, definido como el porcentaje de mineros con al menos un producto activo o vigente, que se calcula como el cociente entre el número de mineros con al menos un producto financiero activo/vigente y el total de la población minera. Se considera un producto activo/vigente cuando tuvo al menos un movimiento en los últimos seis meses.

Así mismo, se reportan cifras comparativas con las de inclusión financiera a nivel nacional, las cuales indican que el 89,4% de la población adulta a nivel nacional cuenta con al menos un producto financiero, y el 74,6% contaba con un producto activo/vigente, con relación a uso, en el mismo periodo de 2021. Conforme a esto dos indicadores, se presenta y contrasta la inclusión financiera del sector minero, se determinará si existe brecha y que tan grande puede ser.

Dinámica de la inclusión financiera en los mineros de subsistencia

Según el *Reporte de inclusión financiera minera*, el 75,4% del total de mineros de subsistencia consultados cuenta con por lo menos un producto financiero, ubicándose 14 puntos porcentuales por debajo de lo reportado para la población adulta colombiana. Por otra parte, en cuanto al uso, se ubicó en 44,1%, indicando que menos de la mitad

de los mineros de subsistencia usan productos financieros, especialmente los referentes al depósito.

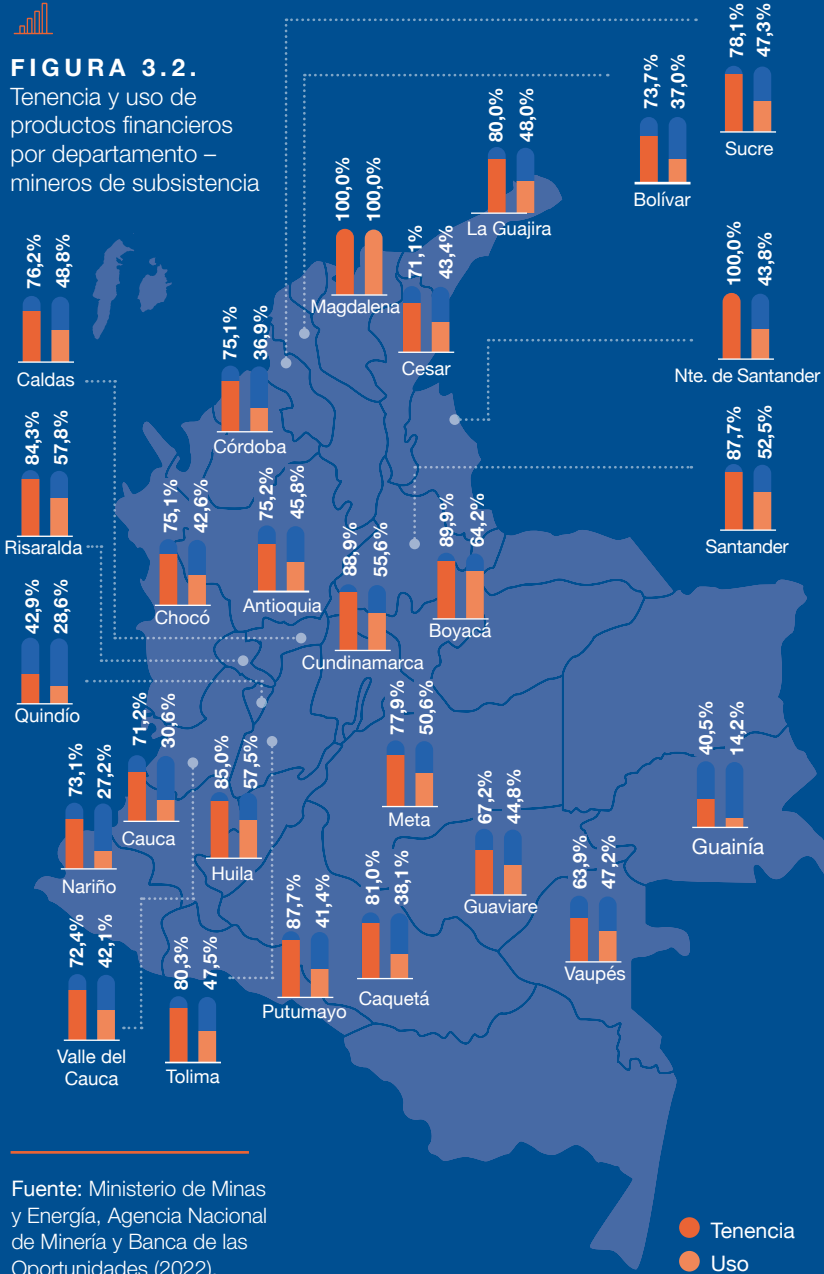
Así mismo, en cuanto a productos de depósito resultó que el 73,6% de estos mineros tienen por lo menos uno, sin embargo, solo el 34,5% aparece en estado activo. Por tipo de producto, las cuentas de ahorro reportan la mayor tenencia, mientras que las corrientes se registran con muy mínima tenencia, siendo menos del 1%. Esto llama la atención, particularmente, sobre la apertura real para uso exclusivo de la actividad minera, ya que esta población puede recibir transferencias monetarias del Estado, dada su condición de vulnerabilidad, y es posible que esta sea la razón por la que cuentan con producto financiero. Además, el uso de medios electrónicos para recibir pagos de sus ventas de minerales tiende a generar resistencia debido a la tradicionalidad del uso del efectivo, poco acceso a medios y servicios electrónicos de retiro, temor a cobros de impuestos, entre otras razones.

En cuanto a productos de crédito, se encontró que el 20,6% de los mineros de subsistencia tenía al menos un producto de crédito, siendo el microcrédito el de mayor acceso, con 12,6%; tarjeta de crédito, 3,9%; crédito de consumo, 1,9%, entre otros. En la figura 3.2 se muestran los indicadores de uso y tenencia por departamento en el país.



FIGURA 3.2.
Tenencia y uso de
productos financieros
por departamento –
mineros de subsistencia

Capítulo 3



Fuente: Ministerio de Minas y Energía, Agencia Nacional de Minería y Banca de las Oportunidades (2022).

- Tenencia
- Uso

Las diferencias de los niveles en los indicadores por departamento, mostradas en el mapa anterior, merecen revisión y estudio profundo a partir de investigaciones con evidencia, teniendo en cuenta las variables anteriormente mencionadas como cultura, cobertura de servicios financieros, impuestos u otras que se hayan identificado en estudios de inclusión financiera, de tal forma que soporte e indique el enfoque a trabajar para la bancarización de este grupo de mineros.

Dinámica de la inclusión financiera en los titulares mineros

Las cifras de acceso y uso de servicios financieros para titulares mineros son mayores a las de los mineros de subsistencia: el 87,4% cuenta con al menos con un producto financiero, y solo el 76% se encontraban en estado activo/vigente. Si bien para este grupo de mineros titulares, los indicadores son mayores a los de la población colombiana, se considera que por tratarse de ser una actividad económica, estos índices deberían ubicarse en 100% teniendo en cuenta la formalidad de la actividad, para todos los efectos, sobre todo los relacionados con eficiencia, apalancamiento y control. En relación con el tipo de producto, se registra tenencia del 86,7% de

al menos uno referente a depósito por parte de los titulares, de los cuales el 68,8% se encuentran en estado activo. Para productos de crédito, el 58,9% de titulares tenía al menos un producto de crédito, siendo la tarjeta de crédito (39%) la de mayor tenencia, seguida por cartera bancaria (28,9%) y préstamos rotativos (13%).

Ahora bien, teniendo en cuenta que un titular puede ser persona natural o jurídica, se encontró que el 83,9% de las personas jurídicas titulares y el 88,5% de los titulares persona natural tenían al menos un producto financiero, de los cuales el 67,9% y el 78,7% se encontraban activos/vigentes, respectivamente, indicando una brecha en los dos indicadores por tipo de persona, que puede obedecer a mayores temores en materia de riesgo de Lavado de Activos, Financiación del Terrorismo, Financiamiento de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva (LA/FT/FPADM) por parte de la banca para atender a las personas jurídicas.

Por otra parte, de acuerdo a la clasificación por etapa del ciclo minero, las cifras de tenencia fueron cercanas al 87%, siendo mayor en construcción y montaje con 88,9%; seguido por explotación, con 87,7% y por exploración, con 85,1%, manteniendo las diferencias en uso con porcentaje de 77,4%, 76,3% y 75,1%, respectivamente, lo que indica una leve resistencia por parte de la ban-

ca a la apertura de productos financieros al inicio del ciclo minero, que puede obedecer a un desconocimiento del desarrollo propio de la actividad, en especial en esta fase.

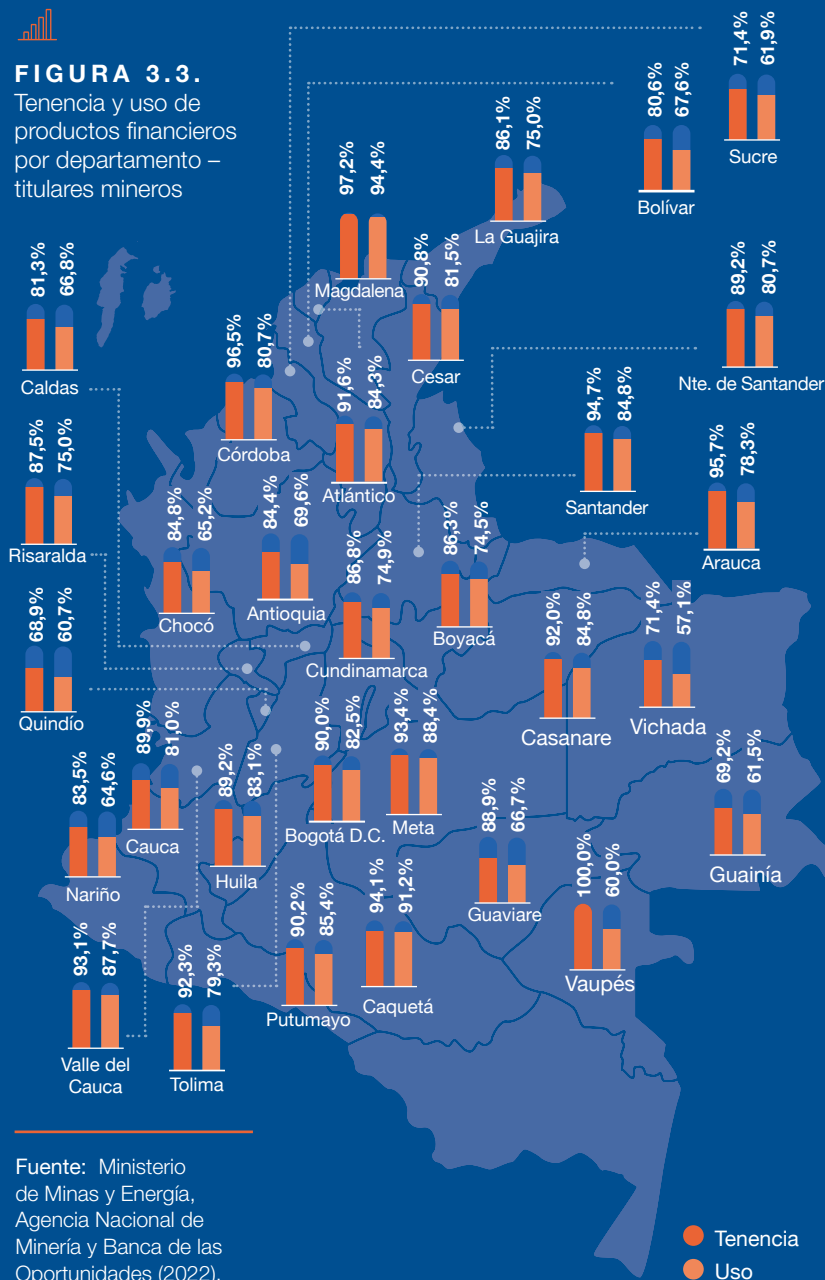
En cuanto a los resultados por subsector minero, los titulares mineros de materiales de construcción obtuvieron los registros más altos respecto a la tenencia con 89,4% y al uso, 80,3%; seguido muy cerca por los de no metales, con 89,1% y 78%, respectivamente. Luego siguen los de metálicos, con 88,5% y 73,8%; de piedras preciosas y semipreciosas, con 87,7% y 69%; de carbón, con 87% y 76%, con un mayor nivel de uso que los dos anteriores; y finalmente, de metales preciosos, con 80,6% y 63,6%, presentando un muy bajo nivel de uso, teniendo en cuenta que en este subsector se concentra la mayor dificultad observada para la inclusión financiera del sector minero.

Finalmente, al observar el comportamiento de estos dos indicadores por departamento (figura 3.3), se evidencia, al igual que en el grupo de mineros de subsistencia, diferencias importantes en aquellas regiones con gran participación minera en el indicador de uso, por lo que consideramos importante profundizar el análisis, al igual que lo sugerido para mineros de subsistencia, con las siguientes variables: cultura empresarial, cobertura de servicios financieros, impuestos y otras identificadas en otros estudios.

**FIGURA 3.3.**

Tenencia y uso de productos financieros por departamento – titulares mineros

Capítulo 3



Fuente: Ministerio de Minas y Energía, Agencia Nacional de Minería y Banca de las Oportunidades (2022).

● Tenencia
● Uso

4

Enfoque institucional de inclusión financiera para el sector minero

Antes de centrarse en el abordaje institucional que se ha adelantado para promover y facilitar la inclusión financiera del sector minero, es fundamental conocer lo sucedido en torno a la dificultad para acceder a productos financieros por parte de sus agentes, para proponer soluciones de fondo a esta problemática.

Desde inicios del segundo semestre del 2019 se evidencia mayores restricciones por parte de la banca para la vinculación de mineros y otros agentes, negando y cancelando unilateralmente productos de depósito, principalmente a causa de una mayor exposición al riesgo LA/FT/FPADM, puntualmente en el subsector de metales preciosos y piedras preciosas y semipreciosas. Esto se justifica en la recomendación 23 del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) y en lo



4. La ENR es desarrollada por la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF). De acuerdo con la recomendación 1 del GAFI, que encomienda a los países la tarea de, mediante un Enfoque Basado en Riesgo (EBR), identificar, evaluar y entender sus riesgos de Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo (LAFT), con el fin de tomar medidas y destinar recursos encaminados a asegurar que se mitiguen eficazmente estos riesgos (UIAF, 2020, p. 2).

evidenciado en los resultados de la Evaluación Nacional de Riesgo (ENR)⁴ 2016, la cual clasificó al subsector de minería, extracción, depósito, comercialización, procesamiento y exportación de metales preciosos en riesgo muy alto, al obtener un score consolidado de vulnerabilidad de 0,82 y de amenaza de 0,8 por minería ilegal. Los resultados de la actualización de 2019 de la ENR indican que la explotación ilegal de yacimientos mineros, el uso de maquinaria amarilla para la actividad minera y la comercialización de metales y piedras preciosas se encontraban en el nivel más alto de amenaza para el lavado de activos. Adicionalmente, se generaron mayores temores en la banca al conocerse la investigación judicial adelantada, por presunto lavado de activos, a un agente de la cadena minera del subsector de metales preciosos. Por lo tanto, entendiendo la exposición al riesgo LA/FT/FPADM que asumen las instituciones financieras con la vinculación de clientes del sector minero, en especial por su alto impacto en términos reputacionales, se justifican los exhaustivos controles realizados, por sus áreas de cumplimiento, para vincularlos a su entidad, las cuales determinan no vincularlos o desvincularlos, en algunos casos, como política de gestión y control a estos riesgos.

Conforme a este contexto, desde la institucionalidad minera colombiana y en el marco de su desafío para consolidar y transformar

el sector, como motor generador de desarrollo en las regiones y de recursos para inversión social en el país, la inclusión financiera de sus agentes se considera como una de las variables más relevantes para promover y generar el impulso necesario para avanzar en una mayor dinámica económica, a través de inversión, producción, empleo y sus múltiples encadenamientos.

Entendiendo la necesidad de bancarizar el universo de los agentes autorizados de la cadena minera para desarrollar la actividad de acuerdo a su rol en esta, la entidad rectora de la política minera en el país ha venido trabajando, desde hace algunos años, en el diseño e implementación de un conjunto de actividades estratégicas, creando, de forma articulada e intersectorial, las ac-



ciones y herramientas necesarias para superar las brechas que causan la dificultad de tenencia y uso de productos financieros en el sector minero.

Estrategia Banmina, el Portafolio de las Oportunidades

Banmina fue diseñada para aportar soluciones de fondo que permitan al sector minero superar las brechas estructurales que dificultan el acceso o la vinculación del sector al sistema financiero colombiano, a través de sus entidades y mercados. En este sentido, la estrategia cuenta con una base en la generación de confianza a partir del trabajo articulado con las entidades y cooperativas financieras, mediante la creación de herramientas e instrumentos que permitan al sistema financiero y cooperativo conocer, identificar y evaluar de forma transparente, objetiva y oportuna las solicitudes de apertura de productos financieros de todos los agentes del sector, así como el mantenimiento realizado por quienes poseen estos productos, especialmente en todo lo relacionado con su legalidad y el cumplimiento de los requisitos y obligaciones que acreditan el desarrollo de la actividad, de acuerdo con la condición (modalidad) y etapa en la que se encuentran.

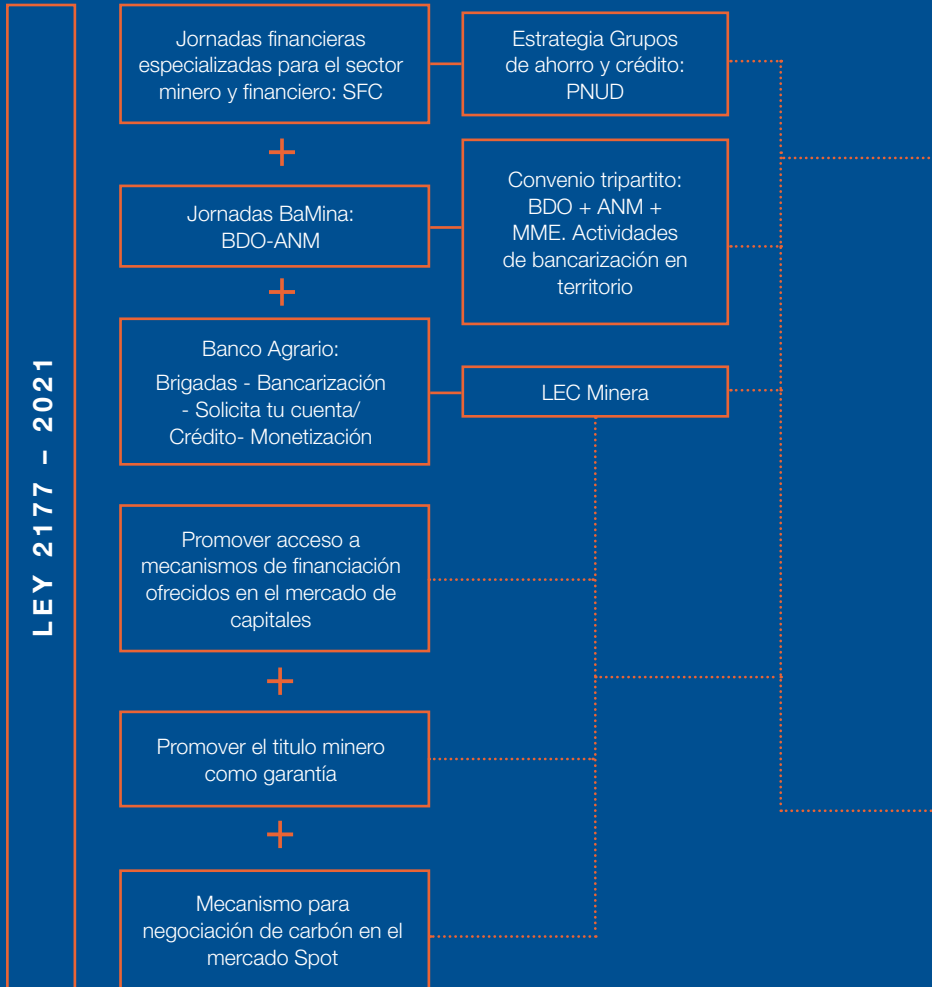


Ley 2177 de 2021

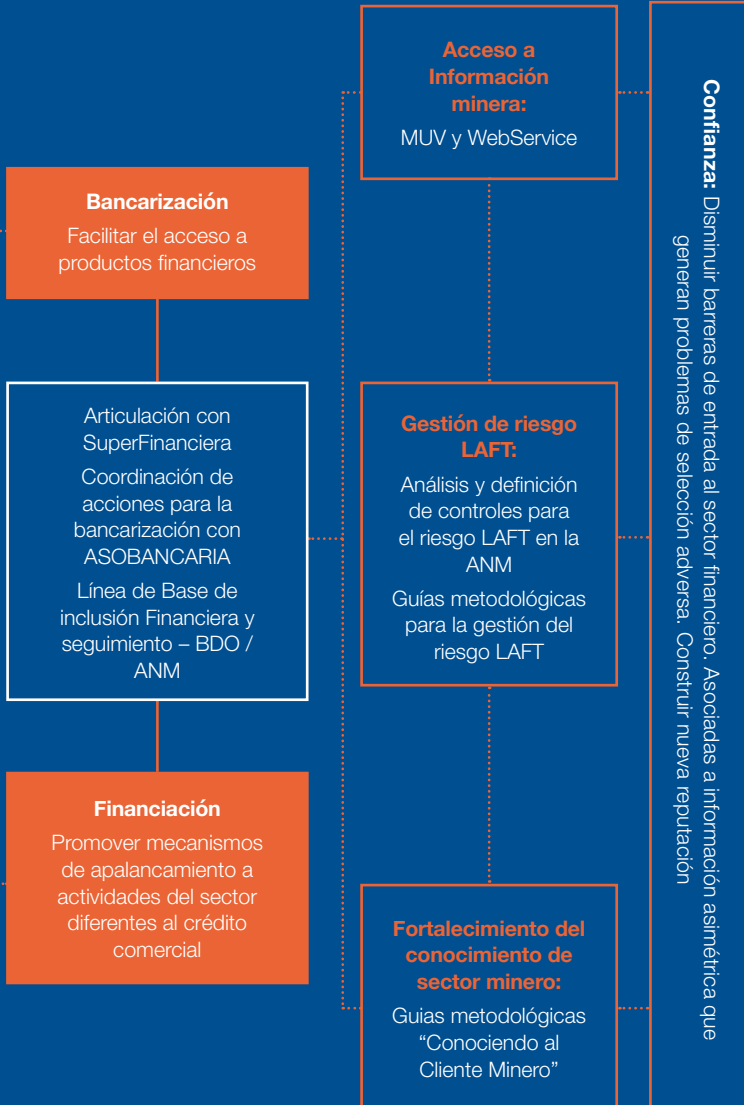
Desde 2020 inició la retroalimentación de una iniciativa legislativa para promover herramientas que buscaban facilitar la bancarización del sector minero, en trabajo conjunto con la academia, la cual fue presentada a través de un proyecto de ley en el Congreso de la República, que fue aprobado a finales de 2021, convirtiéndose en la Ley 2177 de 2021, “por medio de la cual se expiden normas para que el sector minero colombiano acceda a los servicios del sistema financiero colombiano y asegurador nacional, y se dictan otras disposiciones”. Las disposiciones de esta ley se enfocan en establecer mecanismos de acceso a información minera, adoptar e implementar modelos de gestión de riesgos LA/FT/FPADM en el sector minero, fortalecer el conocimiento de la estructura y funcionamiento de los sectores minero y financiero, reducir la estigmatización del sector minero, robustecer los procesos de vinculación a entidades financieras con evaluaciones objetivas de conocimiento de cliente, entre otras.

**FIGURA 3.4.**

Descripción de la estrategia Banmina



Fuente: elaboración propia con base en información del Ministerio de Minas y Energía (2022).



Al analizar lo dispuesto en esta ley, se puede afirmar que su contenido gira en torno a la generación o recobro de la confianza del sector, impulsándola a partir de buenas prácticas en materia de gestión de riesgos, de forma articulada entre los subsectores, además de otras medidas para fortalecerla. Si bien la ley no ha logrado, en el corto plazo, superar de fondo esta dificultad, es evidente que las entidades del sistema financiero y cooperativo colombiano han mostrado un mayor interés en avanzar en procesos de vinculación de clientes mineros. La operación ha avanzado paso a paso, como un proceso de aprendizaje, quizás lento, pero que seguramente progresará a un ritmo mayor una vez se avance en el conocimiento del sector, lo que permitirá, entre otras cosas, la actualización de requisitos para la apertura de productos financieros y acciones adicionales tendientes a la prestación de sus servicios.

En suma, la actuación y el abordaje de la institucionalidad minera para la bancarización de sus agentes se resume en la iniciativa Banmina del Ministerio de Minas y Energía, con la Ley 2177 de 2021, la cual respalda el conjunto de acciones y herramientas de la estrategia, consolidados en tres componentes:

- **Confianza:** es la base de la iniciativa, la cual soporta los dos componentes siguientes, respaldando el conjunto de actividades que promueven el acceso a

los productos y mercados financieros, a partir de herramientas de acceso a información minera, gestión de riesgos LA/FT/FPADM y fortalecimiento del conocimiento intersectorial: minero-financiero.

- **Bancarización:** promueve la gestión de acceso a productos financieros mediante el desarrollo de alianzas y herramientas con base en la confianza, para acercar a los agentes de la cadena minera a las entidades del sistema financiero y cooperativo.
- **Financiamiento:** busca la inmersión de los agentes mineros en los mercados financieros especializados, para la consecución de recursos de capital para inversión a través de los diferentes mecanismos bursátiles, así como el acceso a canales transaccionales estructurados para la comercialización de los minerales de mayor transparencia y eficiencia en la formación de precios, lo cual permite optimizar sus operaciones comerciales.

Al analizar el contenido del conjunto de acciones y herramientas, se aprecia que esta estrategia aborda integralmente los ejes de trabajo, acordes con la dificultad en el sector minero colombiano, para avanzar en el logro de su objetivo. No obstante, se evidencian algunas acciones pendientes para fortalecer el eslabón de exploración y, más aún, el de



comercialización, ya que gran parte de estas acciones se concentran en la parte productiva de la cadena. Es de resaltar que, según la dinámica del sector, cada etapa tiene condiciones y necesidades puntuales en materia de bancarización como, por ejemplo, en etapas de exploración los servicios especializados de monetización de divisas y apalancamiento financiero son indispensables.

Por su parte, en la etapa de comercialización, donde se encuentran los agentes dedicados exclusivamente a comprar y vender mineral, no se evidencia el accionar que demandan estos agentes para gestionar su acceso a productos financieros.

Avances en la implementación de estrategias

En el marco de esta iniciativa se han presentado avances en la implementación de gran parte de las acciones propuestas para superar brechas y lograr la bancarización universal del sector. A continuación, se destacan los más relevantes.

Confianza

Acceso a información minera para entidades financieras a través de un servicio web y descarga de un mecanismo único de verificación. Entre la Agencia Nacional de Minería y el Ministerio de Minas y Energía se diseñó y desarrolló un formato de información minera de titulares mineros, el cual puede ser consultado y descargado en un servicio web, además la plataforma permite visualizar la información contenida. La fuente de esta información es el sistema integral de gestión minera.

Canal de consulta en la Agencia Nacional de Minería para entidades financieras. Este canal tiene como propósito atender inquietudes, consultas y dudas sobre los particulares de clientes mineros, entre otros agentes del sector, con el propósito de apoyar el proceso de vinculación y atención. Se pue-

de acceder a este por medio del correo electrónico: verificación.terceros@anm.gov.co.

Guía metodológica para entidades financieras: “Conociendo al cliente minero”. Esta guía es una herramienta didáctica de gran ayuda para las entidades financieras, y fue construida en una alianza entre la Iniciativa Suiza Oro Responsable, la Superintendencia Financiera de Colombia y el Ministerio de Minas y Energía. Se enfoca en consolidar los requisitos de autorización que debe cumplir cada modalidad minera para ejercer su actividad, de acuerdo a la etapa del ciclo minero, para que el sistema financiero logre atender a los clientes del sector de forma real y transparente. El acceso a la guía puede ser obtenido en el siguiente enlace: https://www.minenergia.gov.co/static/mineriaco/src/document/Gu%C3%ADa%20para%20entidades%20financieras_Conociendo%20al%20Cliente%20Minero.pdf



Análisis de identificación y control de riesgos LAFT en los procesos de contratación y fiscalización en la ANM.

En este estudio, realizado con apoyo de la Iniciativa Suiza Oro Responsable, se identificaron 19 riesgos y 63 causas diferentes relacionadas con el Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo (LAFT). Con base en esto, se construyó el mapa de riesgo inherente, valorando la probabilidad de ocurrencia y su impacto. El riesgo inherente de la entidad, resultado del valor promedio de los 19 riesgos identificados, fue de 14,42 (riesgo inherente alto), que se explica por el nivel de riesgo LAFT del sector minero de metales preciosos. También se construyó el mapa de riesgo residual, a partir del cual se estableció un indicador promedio para la entidad de 10,6 (riesgo residual moderado), lo que muestra que los controles preventivos implementados actualmente en la ANM permiten reducir la probabilidad de ocurrencia.

Bancarización

Reporte de línea base de inclusión financiera en el sector minero.

En un trabajo conjunto entre la Banca de las Oportunidades, la Agencia Nacional de Minería y el Ministerio de Minas y Energía, fue elaborado el reporte de línea base de inclusión financiera, con el propósito de conocer la situación real de la bancarización del sector, a partir de la

determinación de dos indicadores: acceso y uso, con corte a 30 de junio de 2021. Este reporte puede ser consultado en el siguiente enlace: https://www.bancadelasoportunidades.gov.co/sites/default/files/2022-05/BDO_Reporte%20RIF_Minero.pdf

Línea especial de crédito minera con Finagro. En convenio con Finagro se creó la Línea Especial de Crédito (LEC) Minera, con tasa subsidiada, para otorgar un subsidio a la tasa de interés de los créditos otorgados con montos máximos de \$400 millones y un subsidio de tasa de hasta \$40 millones para titulares mineros de pequeña escala (entendiendo la pequeña escala conforme con lo establecido en el Decreto 1666 del 21 de octubre de 2016). Los recursos obtenidos por esta línea de crédito se destinan a la financiación de actividades relacionadas con la extracción y comercialización de minerales, capital de trabajo, así como inversiones en infraestructura, maquinaria y equipos para minería.

Generación de red de aliados estratégicos. A partir de la suscripción de convenios interadministrativos se concretó la articulación de esfuerzos para avanzar en diferentes frentes que permitan vincular a los mineros y otros agentes de la cadena minera al sistema financiero colombiano. Actualmente, el Ministerio de Minas y Energía cuenta con dos aliados estratégicos. El primero de estos convenios se llevó a cabo entre el Banco

Agrario de Colombia y la Agencia Nacional de Minería, y contempla cinco componentes de trabajo: intercambio de información, educación financiera y minera, generación de confianza, herramientas para la inclusión financiera y un plan de comunicaciones. Esta articulación ha permitido la bancarización de mineros y agentes de la cadena minera, de forma coordinada y acompañada por la institucionalidad minera. El segundo convenio es el realizado entre la Banca de las Oportunidades y la Agencia Nacional de Minería, y está enfocado en promover la inclusión financiera del sector minero a través del establecimiento de estrategias, análisis de información, educación financiera y presencia en territorio.

Es importante resaltar que el Banco Agrario ha sido la entidad bancaria de mayor cercanía al sector minero, por su experiencia en las zonas donde se lleva a cabo esta actividad y por su cercanía con los proyectos del Gobierno nacional. De acuerdo con información reportada por el Banco Agrario y publicada en el diario Portafolio,

Entre abril de 2021 y abril de 2022 se han desembolsado por \$14.928 millones a clientes relacionados con el sector minero, cifra representada en 715 operaciones. Por otra parte, 203 pequeños productores vinculados a esta actividad abrieron algún producto

de captación en la Entidad durante el mismo periodo. Hasta abril pasado, el Banco registraba la apertura de 16.055 cuentas, tanto de ahorros como corrientes, entre clientes de esta actividad extractiva. (López, 2022)

De acuerdo con las cifras de esta entidad bancaria, Antioquia, Santander y Boyacá son los departamentos en los que más mineros han sido beneficiados con el acceso a productos de esta entidad.

Jornadas financieras y mineras especializadas con Superfinanciera. Estos espacios se realizan con apoyo de Asobancaria y de la Delegatura de Riesgos para Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo de la Superintendencia Financiera de Colombia. Tienen como propósito fortalecer el conocimiento de los sectores mineros y financieros, mediante el desarrollo de temas específicos de interés para cada subsector, de acuerdo a su necesidad, para fomentar y facilitar la bancarización minera en el marco de la Ley 2177 de 2021. Entre los temas abordados se presenta la estructura y funcionamiento del sistema financiero y del sector minero, los deberes y derechos del consumidor financiero, las implicaciones de los riesgos LA/FT/FPADM en el sector financiero, los beneficios de la Ley 2177 de 2021 y las herramientas dispuestas para la inclusión financiera.

Financiación

Herramienta pedagógica para la incursión en el mercado de capitales del sector minero. Mediante la construcción de la guía de acceso al mercado de capitales para el sector minero, se avanzó en la identificación de los mecanismos de acceso a recursos, a nivel de mineral y etapa del ciclo minero, en este mercado. Con esta herramienta se inició el proceso de sensibilización y conocimiento de los mecanismos identificados de apalancamiento financiero, de tal forma que los empresarios del sector cuenten con una gama diversa de opciones para obtener recursos de inversión en sus proyectos o actividad minera. Se han llevado a cabo jornadas de sensibilización con la participación de más de 300 titulares mineros en las diferentes regiones.



Propuesta de mecanismo de negociación para el carbón de consumo interno a través del mercado spot en la Bolsa Mercantil de Colombia (BMC).

Con el fin de promover la transparencia a través de un escenario público regulado, para contribuir con la formación de precios y una mejor información estadística para el análisis del comportamiento del sector, en trabajo articulado con la BMC se logró elaborar una propuesta sobre el mecanismo de negociación para el carbón de consumo interno a través del mercado spot, basado en un Mercado de Comercialización entre Privados (Mercop) vigente en la BMC. El documento puede ser consultados en el siguiente enlace: <https://www.minenergia.gov.co/static/mineriaco/src/document/GUIA%20ACCESO%20A%20MERCADO%20DE%20CAPITALES.pdf>

Pilotos de bancarización. Con aliados estratégicos se han venido desarrollando ejercicios pilotos de bancarización, los cuales buscan crear espacios para vincular a mineros y agentes de la cadena minera de forma planificada y articulada con entidades del sistema financiero. Esto ha permitido generar nuevos procedimientos, lecciones aprendidas y recomendaciones para optimizar todos aquellos procesos de inclusión financiera en el sector. Dentro de estos pilotos se destaca la iniciativa desarrollada con el Banco Agrario de Colombia y C.I. Anexpo que, con el liderazgo del Ministerio de Minas

y Energía, desarrollaron un proceso de vinculación de un grupo de mineros y su agente comercializador, participante en el ejercicio, a este establecimiento bancario. Esta iniciativa estuvo enfocada en llevar a la bancarización la red del ecosistema de pagos de proveedores-comprador/exportador, para que la transaccionalidad del negocio minero general (explotador-comercializador) se desarrolle en la misma entidad, lo que facilita el control de la actividad financiera de todas las partes.

Otro piloto de bancarización corresponde al realizado entre Planet Gold Colombia, una iniciativa del PNUD enmarcada en la eliminación del uso del mercurio en la minería artesanal y de pequeña escala, y el Ministerio de Minas y Energía. Este proyecto cuenta con una línea de inclusión financiera para que los mineros accedan a financiamiento de tecnologías libres de mercurio. Esta línea ha puesto de relevancia el acceso a recursos del sector financiero para las mejores prácticas, a partir de iniciativas como la creación de pilotos de grupos de ahorro y crédito, con aliados estratégicos, en comunidades mineras con baja probabilidad de acceso al sistema financiero, que se ubican en lugares remotos de Antioquia y Cauca, donde la presencia de entidades bancarias es muy limitada. Así mismo, se avanzan en procesos de inclusión financiera con la Cooperativa Financiera de Antioquia (CFA), para otorgar servicios y productos financieros, además de educación financiera.

Finalmente, se desarrolla un modelo económico mediante el análisis de escenarios para el sector de la minería de oro de subsistencia y pequeña minería en los municipios del proyecto Planet Gold Colombia, basados en la evidencia, sobre la actualización de tecnologías/equipos/plantas de procesamiento y mejores prácticas.

Por último, es importante mencionar el piloto de bancarización para un grupo de mineros



del Bajo Cauca antioqueño. Esta es una iniciativa conformada por el Grupo de Diálogo sobre Minería en Colombia (GDIAM), la Alianza Para la Minería Responsable (ARM), Asobancaria y el Ministerio de Minas y Energía. Este proyecto piloto de bancarización busca definir procesos de inclusión financiera a partir de la identificación de brechas con las entidades financieras, gestión de riesgos y talleres de capacitación al sector minero, para construir la hoja de ruta que permita llevarlos a la bancarización. La entidad financiera aliada para este piloto es Bancolombia.

De acuerdo al enfoque presentado, se reconoce la integralidad del abordaje de la inclusión financiera del sector, mostrando una articulación importante con cada una de las partes y reconociendo la importancia de entidades clave en estos procesos, como la Superintendencia Financiera, la Banca de las Oportunidades, Asobancaria, Finagro, el Banco Agrario de Colombia y la Bolsa Mercantil de Colombia. Estos actores han jugado un papel importante para darle fuerza al conjunto de acciones y herramientas de la iniciativa Banmina, buscando iniciar el cierre de brechas que dificultan el acceso universal a la bancarización del sector desde todos los frentes. Sin embargo, en la última sección se considerarán algunas recomendaciones de fortalecimiento, en algunos ejes claves, para consolidar la inclusión financiera de un sector económico de este nivel de relevancia.

5

Recomendaciones de políticas públicas para avanzar en la agenda de inclusión financiera en el sector

Aunque se reconocen los avances liderados desde entidades del Gobierno nacional, el sector privado, organizaciones no gubernamentales e iniciativas legislativas, aún existen retos importantes.

Por ello, y dado que la inclusión financiera suele ser abordada desde diferentes dimensiones y condiciones, son varios los ejes en los que se hace necesario trabajar para fomentar y seguir avanzando en la agenda de inclusión del sector, que signifique una inclusión financiera eficaz.

Información

Aunque la institucionalidad minera ha venido trabajando en el levantamiento de infor-

mación oficial sobre la inclusión financiera en el sector, aún existe un desconocimiento grande sobre las brechas. Por ejemplo, se conoce el acceso de los mineros a servicios financieros, pero se desconoce si esos servicios fueron adquiridos a través de razones sociales relacionadas con el sector o como persona natural no minera, lo cual podría marcar una diferencia importante en la caracterización del acceso. Así mismo, actualmente no es posible determinar si los productos y recursos a los que acceden los titulares mineros son utilizados en operaciones propias de su actividad minera o si, por el contrario, son destinados a gastos personales o para otras actividades económicas diferentes a la minería.

En ese sentido, se propone trabajar con las entidades financieras en la creación de una serie de indicadores propios de la actividad minera, que permitan construir estadísticas oficiales para, posteriormente, analizar con números más precisos la trazabilidad de los recursos entregados en préstamos. Esto permitirá no solo mitigar riesgos, sino tomar decisiones en cuanto a la oferta de productos o servicios financieros. Lo anterior supondría que el cliente minero debe aportar, al inicio de la operación financiera, la información suficiente que le permita a la entidad financiera establecer, con cierto nivel de seguridad, el uso adecuado del recurso entregado en crédito.

Por otro lado, es importante que el análisis cuantitativo que realizan las entidades financieras tradicionalmente, sea complementado con una evaluación de tipo cualitativa, para superar la falta de información que puede existir en algunos casos por parte de los actores mineros. Para ello, es recomendable trabajar en el diseño de matrices de riesgos e indicadores cualitativos que permitan conocer mejor a los clientes y analizar, de manera integral, la situación financiera de aquellos mineros que aún no cuentan con suficiente información o que, por una limitada educación financiera, presentan dificultades para elaborar un plan de negocios o demostrar el origen de su patrimonio.

Formalización

Por otro lado, persiste el reto de percepción de riesgo en la actividad minera. En este punto, aunque han habido esfuerzos por parte del sector minero, algunos liderados desde la institucionalidad y otros desde el sector privado, es importante seguir allanando el camino para que este sector sea percibido como cada vez más confiable para las entidades financieras. Esfuerzos como la posibilidad de que las entidades financieras accedan a la información oficial de la autoridad minera necesaria para verificar las condiciones del minero han permitido avances, pero su consolidación sigue pendiente

y podría marcar una diferencia significativa. Por esta razón, es realmente determinante que la banca pueda acceder a información detallada, precisa y en tiempo real sobre la condición de legalidad y formalización de los agentes mineros, la etapa del ciclo en la que se encuentran, los estados financieros, las investigaciones en curso, sanciones y demás información relevante. Se recomienda adelantar la creación de una base de datos única que permita la consulta de información integral de la condición de los agentes mineros a las entidades financieras.

A nivel regional, también se plantean retos importantes debido a que la presencia del sector financiero disminuye en lugares alejados de los centros poblados, lugares donde frecuentemente se desarrolla la actividad minera. En este sentido, productos financieros que dependen del uso de tecnología, conectividad a internet, e incluso, los corresponsales bancarios, aún se encuentran lejos de responder a las necesidades de la población minera de pequeña escala o de subsistencia. Así mismo, es necesario reconocer las particularidades del sector minero para pensar en alternativas a la medida del sector. Seguramente, con más información, será posible encontrar aliados financieros que quieran ofrecer servicios especializados a este sector, como ya ha ocurrido con sectores principalmente rurales como el agrícola.

Educación y generación de conocimiento

Elevar las capacidades financieras de los actores de la cadena minera implica no solo que tengan conocimiento financiero sino también que cuenten con la habilidad para utilizarlo y tomar decisiones respecto a la administración de sus recursos. Por lo tanto, es imperativo que el diseño y creación de programas de educación financiera para pequeños mineros y mineros de subsistencia tengan un alto componente práctico, aplicado y ajustado a las necesidades de ahorro y crédito de la actividad que desarrollan. En este punto, es importante contar con aliados desde la academia para trabajar, de manera conjunta, en el diseño de programas y material didáctico que sirva de apoyo o guía para los mineros y que los prepare para elaborar planes de negocios de cara a los requerimientos de las entidades financieras.

Por otro lado, si bien la digitalización de buena parte de los servicios financieros se ha convertido en una forma de llegar a poblaciones tradicionalmente alejadas, la falta de acceso a internet y de competencias digitales de algunos mineros podría convertirse en un impedimento para acceder a la mayoría de productos financieros. Esto pone de manifiesto la necesidad de desarrollar, paralelamente, capacitaciones y entrenamiento en competencias digitales dirigidas a los acto-



res mineros, así como un trabajo conjunto con entidades nacionales y empresas privadas de telecomunicaciones para ampliar la cobertura de red e internet en aquellas zonas donde se desarrolla la actividad minera, en las que actualmente la conectividad es pobre o inexistente.

Desarrollo de mecanismos financieros innovadores

Si bien es cierto que los bajos niveles de formalización de algunos mineros pueden limitar el acceso al mercado financiero regulado, muchos productos o servicios financieros dentro de este mercado no responden a las necesidades de algunos actores de la cadena minera. Esta condición podría, en ocasiones, alentar a que empresas del sector utilicen el sistema informal para solicitar préstamos o

realizar ahorros. Por consiguiente, es recomendable ahondar en estudios que permitan diagnosticar y conocer las necesidades de productos de ahorro, crédito o seguros para las diferentes regiones donde se desarrollen las actividades mineras, de manera que puedan ofrecerse productos y servicios financieros adaptados a estas necesidades territoriales, que sean fáciles de entender y acceder y que agreguen valor a estos usuarios.

Lo anterior implica una importante inversión de recursos operacionales por parte de las entidades financieras, que abarque el diseño de sistemas, puntos físicos de atención y canales que respondan a las necesidades de este sector. De igual modo, se hace necesario la capacitación y formación de los asesores financieros para que, a través del fortalecimiento de sus capacidades técnicas, comprendan los modelos de negocio de los actores mineros e identifiquen de manera más precisa los requerimientos de los clientes, pudiendo ofrecer productos financieros ajustados a estas necesidades.

Es importante que, durante la fase de creación, el diseño de estos nuevos productos incluya la participación de su consumidor final, para ofrecerle las mejores condiciones y le signifiquen al minero menos procesos burocráticos, requisitos más flexibles y eficiencia en los tiempos de respuesta. Además, es recomendable que su promoción se dé por

medio de políticas públicas lideradas desde la institucionalidad minera.

Por otro lado, se sugiere avanzar en el diseño y creación de fondos de garantías (públicos o mixtos) para ampliar el acceso. Esto puede lograrse con la articulación de actores estratégicos como el Gobierno nacional, organismos multilaterales y cooperantes internacionales. Inclusive, y dado que aumentar la inclusión financiera es el interés de varios países latinoamericanos, este fondo podría constituirse a nivel regional, beneficiando a un mayor número de actores y teniendo un mayor impacto en economías con fuerte actividad minera como las de Perú y Chile. Contar con un fondo de garantías ayudaría a generar más confianza, disminuir riesgos y servir como garantía al momento de acceder a productos de crédito dentro del sistema financiero, lo que supondría acceder a condiciones financieras más favorables.

El diseño de productos financieros innovadores requiere un trabajo articulado entre el Gobierno nacional, los agentes financieros y los actores del sector, de manera que estos nuevos productos respondan a las necesidades de la demanda. En este sentido, la implementación de subsidios cruzados en líneas de crédito puntuales podrían ser útiles para contar con servicios más asequibles y con menores costos financieros, en particular en los segmentos con menores niveles de inclusión.

Referencias

Murillo, M. J. (2019). Un mundo sin servicios financieros (2). *Alianza por la Minería Responsable (ARM)*. <https://www.responsiblemines.org/2019/09/un-mundo-sin-servicios-financieros-2/>

Ministerio de Minas y Energía, Agencia Nacional de Minería y Banca de las Oportunidades. (2022). *Reporte de inclusión financiera minera*. MME, ANM y BdO. https://www.bancadelasoportunidades.gov.co/sites/default/files/2022-05/BDO_Reporte%20RIF_Minero.pdf

Banco Mundial (2022). Inclusión financiera. Panorama general. *Banco Mundial*. <https://www.bancomundial.org/es/topic/financialeconomicinclusion/overview>

Decreto 1666 de 2016 (21 de octubre). Por el cual se adiciona el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía, 1073 de 2015, relacionado con la clasificación minera. *Diario Oficial* n.º 50.033.

Ley 2177 de 2021 (30 de diciembre). Por medio de la cual se expiden normas para que el sector minero colombiano acceda a los servicios del sistema financiero colombiano y asegurador nacional, y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial* n.º 51.903.

Ministerio de Minas y Energía. (2022). *Estrategia de inclusión financiera*. <https://www.minenergia.gov.co/en/micrositios/mineriaco/>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2021). *Hacia la inclusión financiera de la MAPE: Estudio de la oferta y demanda para el desarrollo de mecanismos financieros del sector de la minería aurífera artesanal y de pequeña escala en el Perú*. PNUD. https://www.planetgold.org/sites/default/files/Hacia_la_inclusion_financiera_de_la_MAPE_resume-ESP.pdf

Reichel, V. (2020). Financial inclusion for women and men in artisanal gold mining communities: A case study from the Democratic Republic of the Congo. *The Extractive Industries and Society*, 7(2), 412-419.

López, A. (2022, 16 de mayo). Por qué es necesaria la bancarización en la pequeña y mediana minería. *Portafolio*. <https://www.portafolio.co/economia/finanzas/por-que-es-necesaria-la-bancarizacion-en-la-peque-na-y-mediana-mineria-565456>

Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF). (2020). *Informe ejecutivo: Evaluación Nacional del Riesgo - ENR 2019*. UIAF. <https://www.urosario.edu.co/Documentos/Facultad-de-Jurisprudencia/Observatorio-Lavado-de-Activos/Biblioteca/Informe-ejecutivo-ENR-2019-UIAF.pdf>

UNITAR y ONU Medio Ambiente. (2018). *Manual para desarrollar estrategias nacionales de formalización de la*

ASGM en el marco de los planes de acción nacionales. UNITAR y ONU Medio Ambiente. https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/26437/formalization_handbook_SP.pdf

Zhuwarara, S. (2021, 7 de abril). Op-ed: The importance of increased financial inclusion of the ASM sector. *Mining Review Africa*. <https://www.miningreview.com/base-metals/op-ed-the-importance-of-increased-financial-inclusion-of-the-asm-sector/>

Nota aclaratoria

Las opiniones aquí expresadas son responsabilidad de los autores y no representan ni reflejan la posición oficial de la Universidad EAFIT o del Ministerio de Minas y Energía. Así mismo, los autores declaran que no existe conflicto de intereses.



4

CAPÍTULO

.....

**Brechas de género
en la inclusión
financiera en
Colombia**

Autor

Diana Mejía

Especialista senior en Inclusión Financiera. Banco de Desarrollo de América Latina (CAF).

Email: dmejia@caf.com

1

Introducción

La inclusión financiera es un concepto de carácter multidimensional, que incorpora elementos tanto o de la oferta de productos financieros, como de la demanda.

Sus dimensiones básicas son el acceso, el uso, la calidad y el impacto sobre el bienestar financiero de las personas, familias y hogares, así como sobre la innovación, la productividad y el crecimiento de las empresas.

Si bien se han registrado avances en materia de inclusión financiera, a nivel mundial, aún quedan desafíos importantes. De acuerdo con cifras del Global Findex, del Banco Mundial (2017), se calcula que unos 1.700 millones de adultos, en todo el mundo, no poseen una cuenta bancaria básica (Demirgüç-Kunt *et al.*, 2018). A pesar de que el acceso a cuentas continúa creciendo, persisten las desigualdades. Mientras que el 72% de los hombres, a nivel mundial, tiene una cuenta, el 65% de las mujeres posee una. Esta brecha de género de 7 puntos porcentuales (pp) también se presentó en las mediciones del Global Findex en 2014 y 2011. En las eco-

nomías en desarrollo, la brecha de género se mantuvo sin cambios en 9 puntos porcentuales. Lo anterior implica que, el 56% de todos los adultos no bancarizados corresponde a mujeres.

Para entender por qué las personas no están bancarizadas, la encuesta Global Findex, de 2017, preguntó a los adultos que no tienen una cuenta en una institución financiera las razones. En el 59% de los casos, la razón principal para no tener una cuenta en una institución financiera es la falta recursos financieros, lo que implica que los servicios financieros aún no son asequibles o no están diseñados para ajustarse a las necesidades de usuarios de ingresos bajos. Otros obstáculos para abrir una cuenta son la distancia de un proveedor de servicios financieros, la falta de documentación necesaria, la desconfianza en los proveedores y las creencias religiosas.

En América Latina, las barreras al acceso financiero son aún más severas para la mujer, de por sí más vulnerable financieramente que los hombres. Específicamente, si se tiene en cuenta que, según los datos del Global Findex (2017), el 51,4% de las mujeres tiene una cuenta en comparación con el 57,4% de los hombres. Esto quiere decir que, aproximadamente 160 millones de mujeres, en la región, no están bancarizadas.

En Latinoamérica, las mujeres enfrentan otro tipo de obstáculos, como la accesibilidad económica, relacionados con la falta de autonomía en la toma de decisiones financieras y menos oportunidades laborales, debido a su mayor participación en el sector informal y en tareas domésticas no remuneradas. También hay barreras de accesibilidad física que tienen que ver con inseguridad en la calle y restricciones de movilidad o interacción social que les hace más difícil desplazarse hasta las sucursales bancarias; de accesibilidad digital, ya que, en promedio, tienen en menor medida teléfonos móviles y acceso a internet que los hombres, así como menores niveles de alfabetización digital; y de elegibilidad para acceder a productos financieros, que tiene que ver con discriminación directa, o indirecta, por parte de las instituciones financieras. Por ejemplo, un estudio experimental de CAF, en Chile, muestra que las solicitudes de crédito de mujeres tienen 15% menos de probabilidad de ser aprobadas con respecto a los hombres con un perfil comparable. De igual manera, las mujeres se enfrentan a falta de colaterales para acceder a crédito y, cuando acceden, tienen peores condiciones que los hombres; esto es, menores montos, plazos más cortos y tasas de intereses más altas, pese a que presentan menores tasas de morosidad (Montoya *et al.*, 2020).

Con el objeto de apoyar a los países de América Latina y el Caribe en el diseño e im-

plementación de sus estrategias o políticas nacionales de inclusión y educación financieras, el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) ha venido realizando encuestas de medición de las capacidades financieras en, hasta el momento, ocho países de la región: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Paraguay¹. Esta encuesta utiliza la metodología desarrollada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que tiene como objetivo elaborar un diagnóstico que identifique los conocimientos, habilidades, actitudes y comportamientos de los individuos en relación con los temas financieros. La metodología desarrollada por la OCDE admite que los resultados sean comparables entre países.

Las encuestas fueron aplicadas en una muestra de 1.200 personas en cada uno de los países, con diferentes niveles socioeconómicos, zonas geográficas, edad, nivel educativo y sexo; el margen de error es de +/- 2,8%. La encuesta está compuesta por un total de 33 preguntas sobre comportamientos, conocimientos y actitudes financieras. Así mismo, contiene temas relacionados con inclusión financiera e información sociodemográfica.

En distintas respuestas, se encontró que hay diferencias entre hombres y mujeres (Aurichio *et al.*, 2022). Según los resultados con respecto a capacidades financieras en la re-



1. Las bases de datos con los resultados de las encuestas, los cuestionarios y un visualizador con los resultados se encuentran en: <https://www.caf.com/es/actualidad/herramientas/2021/05/visualizador-encuesta-de-capacidades-financiera/>



Capítulo 4

gión, las mujeres: i) son menos seguras que los hombres en cuanto a sus conocimientos y habilidades (tienen menos confianza en asuntos financieros y más aversión al riesgo); ii) usan diferentes estrategias para hacer frente a las situaciones extremas comparadas con los hombres: tienden a recortar los gastos, mientras que los hombres prefieren encontrar maneras de ganar dinero extra; iii) tienden a ahorrar menos y, por lo tanto, a acumular menos riqueza, en un contexto en el que, típicamente, su posición dentro del mercado laboral es más débil; iv) tienen menos probabilidades de ahorrar activamente a través de productos financieros formales y son más propensas a ahorrar dinero en efectivo en su casa o en clubes informales de ahorro; v) muestran más dificultades para

elegir, de manera adecuada, los productos financieros; y vi) son más vulnerables financieramente y menos resilientes ante una emergencia o pérdida de su principal fuente de ingresos (el 71% de las mujeres solo puede cubrir sus gastos durante menos de tres meses al perder sus ingresos).

No obstante, las mujeres que se involucran de forma activa en la planificación y el manejo de los recursos del hogar muestran tener mejores actitudes y conductas financieras. Este segmento de mujeres tiene menor aversión al riesgo, manifiesta vigilar personalmente sus finanzas y es más propenso a planificar en función de metas financieras de largo plazo.

A continuación, se presentan los principales hallazgos, en materia de brechas de género, en las encuestas de capacidades financieras aplicadas en Colombia en 2013 (Mejía *et al.*, 2015) y 2019 (Tenjo y Mejía, 2021) con el objeto de analizar la evolución que han tenido temas relacionados con conocimientos, actitudes y comportamientos financieros de hombres y mujeres, así como el acceso y uso de productos y servicios financieros. Además, con la metodología usada para la encuesta de 2019, se construyó un índice de bienestar financiero que refleja el impacto de la inclusión y de la educación financieras en hombres y mujeres.

2

Brechas de género en las encuestas de capacidades financieras de CAF

Planificación financiera

La planificación financiera constituye un factor clave para el bienestar de las personas y de los hogares, en tanto permite la previsión de los recursos para atender imprevistos.

Sobre todo, constituye un factor esencial al momento de determinar las necesidades de consumo e inversión a corto, mediano y largo plazos. Asimismo, la propensión a planificar o formar parte de este proceso contribuye a la autonomía y al empoderamiento personal.

Por lo tanto, entender las lógicas de género en cuanto a la toma de decisiones, planes financieros, preferencia por el ahorro y jubilación, lleva a comprender la influencia de

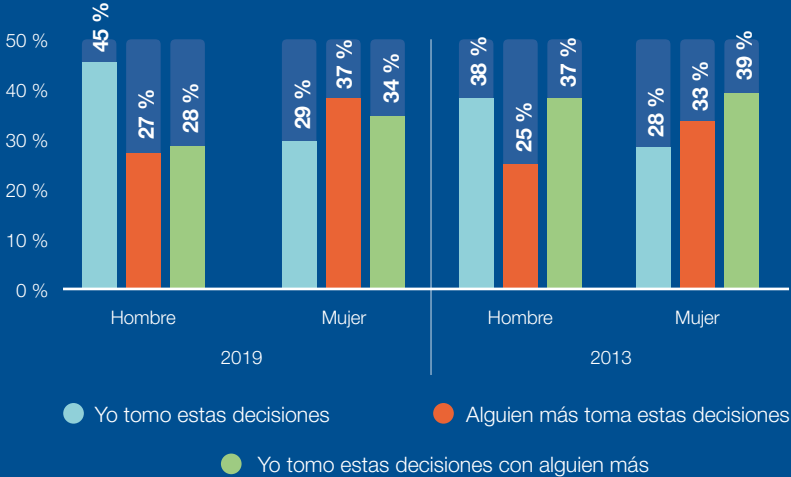
los roles de género, así como qué aspectos priorizar en las políticas públicas para cerrar las brechas de género en materia de capacidades y educación financiera.

La toma de decisiones en los hogares, en términos de género, está condicionada por muchos factores, como las normas de género, la educación, el aporte de ingresos al hogar, y el tipo de participación laboral o en otros espacios de la sociedad, entre otros. Si bien la familia u hogar tradicional patriarcal ha venido evolucionando al permitir una participación conjunta (entre hombres y mujeres) en la toma de decisiones, persisten ciertos patrones en las áreas en las que se toman decisiones. Esto es, las mujeres suelen tener mayores niveles de incidencia en las decisiones vinculadas a la educación y al consumo doméstico —en correspondencia con el rol reproductivo, tradicionalmente asignado—, mientras que los hombres deciden más sobre las finanzas (Lawrence, 2008).

A la pregunta sobre quién es el responsable de tomar las decisiones diarias acerca de las finanzas del hogar, se encuentra una brecha de género de 10 pp en la encuesta de capacidades financieras de 2013, que aumenta a 16 pp en la encuesta de 2019, en la que se observa que el 45% de los hombres manifiesta tomar, personalmente, las decisiones financieras en sus hogares versus el 29% de las mujeres (figura 4.1).


FIGURA 4.1.

¿Quién es el responsable de tomar las decisiones diarias acerca de las finanzas del hogar?



Fuente: Mejía *et al.* (2015) y Tenjo y Mejía (2021).

Teniendo en cuenta los anteriores resultados, se podría afirmar que las mujeres tienen menor autonomía en la toma de decisiones financieras del hogar. Esto puede ser resultado de los roles de género impuestos en sus hogares, su menor participación en el mercado laboral y, en consecuencia, menor ingreso, así como la percepción del ingreso de las mujeres como complementario y no como la principal fuente de ingresos del hogar, que, por lo general, es la de los hombres. Según Bernasek y Bajtelsmit (2002), la participación

de las mujeres en las decisiones financieras del hogar aumenta en la medida en que estas contribuyen al ingreso del hogar y tienen mayores niveles de educación financiera. Al mismo tiempo, la participación en la toma de decisiones financieras de las mujeres disminuye en la medida en que aumentan la riqueza del hogar, la contribución de sus maridos al ingreso del hogar y la educación financiera de los esposos. En consecuencia, las mujeres tienen menor probabilidad, en promedio, de estar involucradas, de manera activa, en las decisiones financieras del hogar, si se tiene en cuenta que, estadísticamente, las mujeres tienen menores niveles de educación financiera y de ingresos que los hombres (Bernasek y Bajtelsmit, 2002).

Ahorro

En los resultados de las encuestas, resalta la propensión al ahorro muy baja tanto para hombres, como para mujeres. Según el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2016), la baja propensión a ahorrar, en América Latina, puede explicarse por la falta de confianza en el sistema financiero, los altos costos de transacción, la falta de información, las brechas en los conocimientos financieros y los sesgos de comportamiento, como la toma de decisiones basadas en preferencias en el presente sin contemplar beneficios futuros.

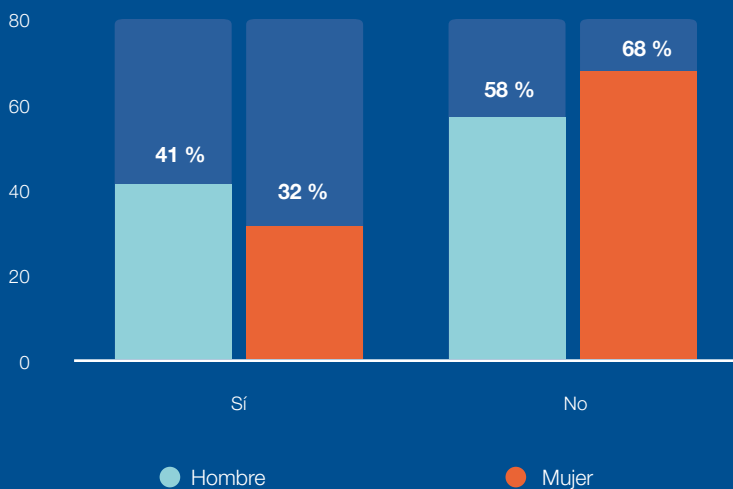
De acuerdo con los resultados de la encuesta de capacidades financieras de CAF para Colombia de 2019, el 41% de los hombres manifiesta que ha estado ahorrando en los últimos 12 meses, mientras que solo el 32% de las mujeres lo ha hecho (brecha de 9 pp) (figura 4.2).



FIGURA 4.2.

En los últimos doce meses, ¿usted ha estado ahorrando dinero o no (así tenga o no el dinero ahora)

Capítulo 4



Fuente: Tenjo y Mejía (2021).

Entre las razones por las cuales las mujeres ahorran menos que los hombres, es posible identificar una menor participación de las mujeres en el mercado laboral y las brechas salariales entre hombres y mujeres, que impiden que las mujeres tengan mayores ingresos disponibles que podrían destinar al ahorro.

Al analizar las formas de ahorro, según la encuesta de capacidades financieras de 2013 y de 2019, sobresale el aumento en la proporción de mujeres que manifiestan ahorrar en efectivo en su casa (en una alcancía o debajo del colchón) o en la billetera. La proporción de mujeres que ahorra en sus casas aumentó de 40% a 85% y la brecha de género (a favor de las mujeres) pasó de 7 pp a 14 pp.

Por su parte, la encuesta de capacidades financieras de 2019 muestra que el 50% de los hombres manifiesta dejar dinero en una cuenta de depósito de ahorro, comparado con el 40% de las mujeres (brecha de 10 pp). En contraste, el 74% de las mujeres expresa que da dinero a algún miembro de su familia con el objeto de ahorrar por ellas, en comparación con el 63% de los hombres (brecha de 11 pp). Por su parte, el 77% de las mujeres y el 79% de los hombres manifiestan ahorrar en grupos de ahorro informales; aquí no se observa una brecha de género significativa.

Metas financieras

Hay una diferencia entre hombres y mujeres, en Colombia, ante la actitud o capacidad de establecer metas de ahorro o metas financieras. Un 41% de los hombres encuestados sostiene tener metas financieras, en contraste con el 36% de mujeres.

Al indagar por las metas financieras de las personas encuestadas, se evidencia que hay una tendencia por priorizar la compra de inmuebles, o arreglar o renovar su casa. No obstante, en promedio, las mujeres priorizan más esta meta que los hombres (brecha de 21 pp a favor de las mujeres). A diferencia de otros países de América Latina, en Colombia, más hombres que mujeres priorizan la meta financiera de pagar sus propios estudios. No obstante, esta tendencia se revierte cuando se refiere a pagar los estudios de los hijos (brecha de 2 pp a favor de las mujeres).

Planes de jubilación

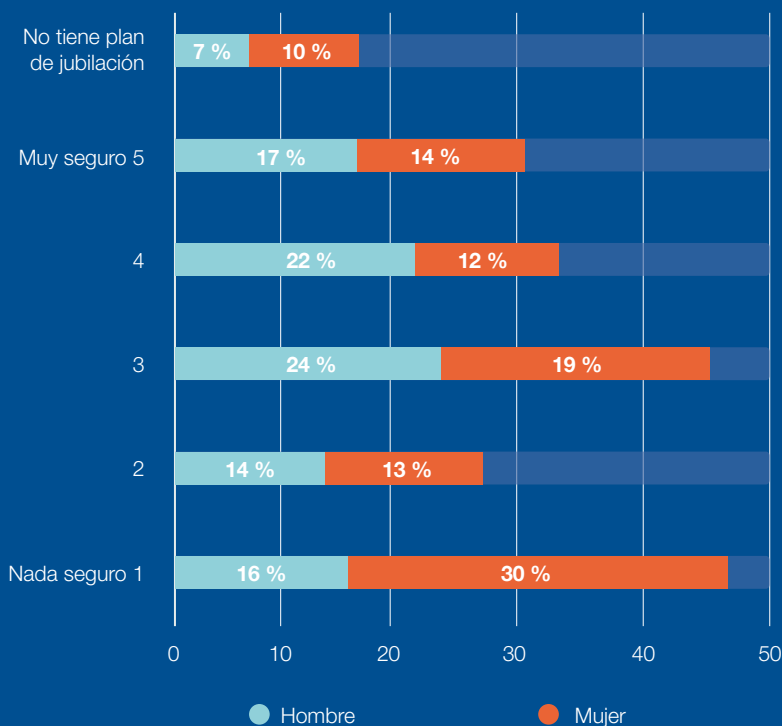
Los hallazgos de la encuesta para Colombia, en 2019, relacionados con los planes de jubilación de las personas encuestadas, señalan que las mujeres tienen menor seguridad en cuanto a sus planes financieros de jubilación. En efecto, el 30% de las mujeres encuestadas manifiesta no estar nada

segura de sus planes de jubilación, en contraste con el 16% de los hombres (brecha de 14 pp) (figura 4.3).



FIGURA 4.3.

¿Qué tan confiado se siente sobre si ha hecho un buen trabajo en relación con los planes financieros para su jubilación?



Con respecto a la forma en la que las personas encuestadas obtendrán o están obteniendo los recursos para su jubilación, los resultados evidencian marcadas y significativas brechas de género. Mientras que, en promedio, un 40% de los hombres manifiesta que obtendrá los recursos por medio de un plan obligatorio de pensión por su trabajo, únicamente un 22% de las mujeres dice que hará lo mismo (brecha de 18 pp). Por su parte, mientras el 22% de las mujeres expresa que dependerá de su cónyuge, solo el 6% de los hombres manifiesta lo mismo (brecha de 16 pp a favor de las mujeres). Los resultados evidencian la influencia de la división sexual del trabajo en cuanto a la fuente de los recursos; es decir, para más hombres que mujeres, la fuente de recursos para aportar a su plan de jubilación proviene de su participación en el mercado laboral, mientras que esta brecha se revierte cuando su plan de jubilación depende del cónyuge o compañero(a). Por lo tanto, más mujeres que hombres figuran como beneficiarias. Según Johnson *et al.* (1999), la industria y el sector de actividad económica en los que comúnmente trabajan las mujeres explican gran parte de las diferencias de género en el tema pensional; la segregación laboral profesional agrava el problema pensional. Según la OCDE (2017), las mujeres están sobrerrepresentadas en las industrias y sectores económicos que tienen menores ingresos, en comparación con las industrias dominadas por hombres. Por

otra parte, es importante tener en cuenta la brecha salarial, la penalidad por tener hijos y las demás problemáticas que afectan, negativa y directamente, la posibilidad de que las mujeres obtengan mayores recursos para su pensión.

Estrategias para llegar a fin de mes

Los resultados de la encuesta muestran que, en Colombia, las mujeres tienen más dificultades para llegar a fin de mes que los hombres. En promedio, el 62% de las mujeres responde que ha tenido dificultades para llegar a fin de mes en el último año, en comparación con el 59% de los hombres (brecha de 3 pp) (figura 4.4). Lo anterior se puede explicar por las grandes brechas salariales entre hombres y mujeres que hay a lo largo de América Latina. En particular, en América Latina, los hombres ganan de 9% a 27% más que las mujeres (Atal, *et al.* 2009; Marchionni *et al.*, 2019). De acuerdo con estos autores, la brecha salarial aumenta en trabajadores de mayor edad, del sector informal, independientes o de empresas pequeñas. El efecto tiene mayor importancia si se considera que, en América Latina, las mujeres están sobrerrepresentadas en la economía informal. Según ONU Mujeres (2015), en América Latina y el Caribe, el 59% del empleo total



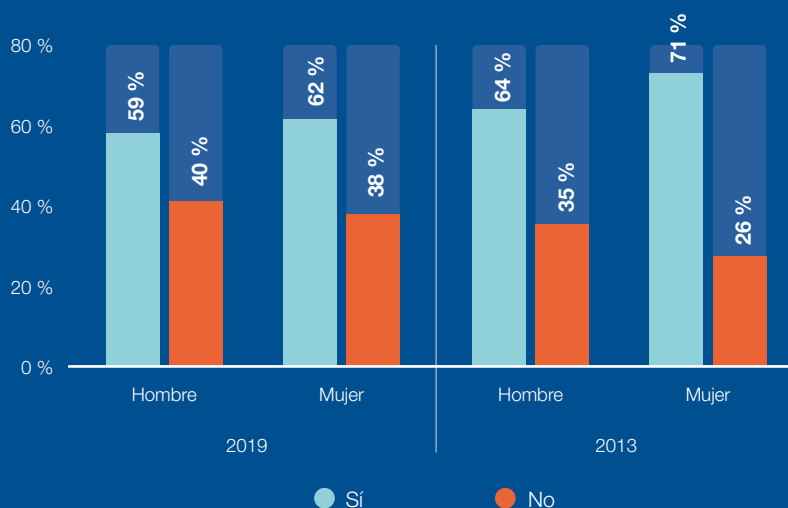
2. <https://www.unwomen.org/es/news/in-focus/csw61/women-in-informal-economy>

corresponde a mujeres en el sector informal². Por ejemplo, en Colombia, el 61% de las mujeres labora en empleos informales (DNP, 2020). Además, en el empleo de carácter informal, las mujeres se concentran en puestos menos seguros y peor remunerados, condiciones que se ven agravadas por discriminación laboral, sexismo, racismo y xenofobia (DNP, 2020).



FIGURA 4.4.

A veces la gente encuentra que sus ingresos (el dinero que entra al hogar) no alcanzan para cubrir sus gastos. En los últimos 12 meses, ¿esto le ha pasado?



Fuente: Mejía *et al.* (2015) y Tenjo y Mejía (2021).

En relación con las estrategias que utilizan hombres y mujeres para cubrir sus gastos cuando sus ingresos no les alcanzan para llegar a fin de mes, sobresale que los hombres utilizan, en mayor proporción, sus ahorros que las mujeres (31% vs. 28%). Estos resultados podrían estar vinculados con el menor porcentaje de mujeres que manifiesta ahorrar en comparación con los hombres. Por el contrario, las mujeres optan por recortar gastos como estrategia para llegar a fin de mes (69% vs. 65% para los hombres).

Por su parte, los hombres utilizan, en mayor proporción que las mujeres, la estrategia de vender algún activo que les pertenece para llegar a fin de mes (25% de los hombres vs. 17% de las mujeres). Estos resultados podrían tener que ver con que las mujeres tienen menor cantidad de activos que los hombres. En efecto, la brecha de género, en cuanto a la propiedad de activos —por ejemplo, la tenencia de tierras— es significativa. Lo anterior está directamente relacionado con la preferencia masculina en las herencias, los privilegios que tienen los hombres en el matrimonio, en las comunidades, en el mercado de tierras y en los programas estatales de distribución de la tierra (Deere y Leon, 2003). Según Deere *et al.* (2010), el grado de desigualdad de género en la posesión de activos varía según el tipo de activo y el país. También, influyen, en gran medida, los regímenes matrimoniales que rigen los derechos de propiedad. De

hecho, existe una desigualdad sistemática de género en cuanto a la propiedad de activos dentro de los hogares. Específicamente, la brecha de género más importante en la propiedad de activos corresponde a la propiedad de la tierra (Deere *et al.* 2010).

Los hombres prefieren, en su mayoría, trabajar horas extra para cubrir sus gastos del mes en comparación con las mujeres (58% de los hombres vs. 33% de las mujeres). Estos resultados podrían estar vinculados con la posición más débil que presentan las mujeres en el mercado laboral en relación con los hombres, en América Latina. Justamente, Berniell *et al.* (2021) y Kleven *et al.* (2018) sostienen que, después del nacimiento del primer hijo(a), las trayectorias de diferentes variables del mercado laboral —ingresos, horas trabajadas y tasa de participación— entre hombres y mujeres divergen y no convergen de nuevo. Precisamente, los ingresos, la tasa salarial, la tasa de participación y las horas trabajadas de las mujeres caen inmediatamente en comparación con los hombres —sus parejas—, cuyo desempeño en el mercado laboral no se ve afectado. En consecuencia, el impacto de los hijos(as) sobre las mujeres es amplio y persistente a lo largo del tiempo, ya que la tendencia se mantiene, incluso 20 años después (Kleven *et al.* 2018). En suma, las mujeres se ven obligadas a pagar una penalidad en el mercado laboral por el hecho de tener hijos(as).

Por otra parte, se observa que, aun cuando el uso, en general, de los hombres y mujeres de los créditos del sector financiero formal para cubrir sus gastos del mes es bajo, en Colombia, la brecha de género es alta, comparada con otros países de la región (14% para los hombres y 5% para las mujeres). Este resultado podría tener que ver con la menor tenencia y uso de productos de crédito por parte de las mujeres, como se explica más adelante.

Resiliencia y vulnerabilidad financiera

De acuerdo con los resultados de la encuesta de capacidades financieras de Colombia de 2019, no se observan diferencias entre hombres y mujeres relacionadas con la resiliencia ante choques financieros negativos. Cuando se les pregunta, a las personas encuestadas, por su capacidad de cubrir un gasto imprevisto equivalente a su ingreso mensual, sin tener que pedir un crédito o ayuda a familiares o amigos, el 38% tanto de hombres, como mujeres, responde de manera afirmativa.

Con respecto a la vulnerabilidad financiera, se observa que, en promedio, un 63% de las mujeres no puede seguir cubriendo sus gastos por más de tres meses al perder su principal fuente de ingresos, en comparación con el 60% de los hombres. La mayor vulne-

rabilidad financiera de las mujeres se debe a desigualdades estructurales en cuanto a trabajo e ingreso. En todo el mundo, menos del 50% de las mujeres en edad de trabajar se encuentra económicamente activa en comparación con el 76% de los hombres. En el caso de América Latina, en promedio, mientras que el 95% de los hombres adultos (25 a 54 años) trabaja o busca empleo activamente, esa proporción cae a 66% en el caso de las mujeres (Marchionni *et al.*, 2019). De la misma manera, hay una brecha salarial importante en el mercado laboral que se agrava en las mujeres con hijos. Sumado a esto, hay más mujeres que trabajan en el sector informal, sin acceso a beneficios ni a protección social.

La pandemia de COVID-19 ha puesto en evidencia y empeorado la vulnerabilidad financiera de las mujeres por dos razones principales: las mujeres tienden a trabajar en sectores que han sido afectados fuertemente por la pandemia y, por otro lado, el confinamiento ha reducido los servicios remunerados de cuidado de terceros, de los que las mujeres dependen en gran medida. Además, las mujeres han tenido que priorizar el cuidado de su hogar sobre sus compromisos laborales. En paralelo, durante la pandemia, las mujeres han pasado más tiempo en labores de cuidado dentro de su hogar, lo que les ha dejado menos tiempo para trabajar y para su desarrollo profesional. Entre

las mujeres más afectadas, están aquellas jóvenes con hijos y en países en desarrollo con poco acceso a beneficios o apoyo financiero. Así mismo, las mujeres se sienten más expuestas a los riesgos financieros, ya que, en su mayoría, dicen no estar aseguradas ante riesgos básicos si afrontaran otra crisis (AXA, 2020).

Tenencia de productos financieros

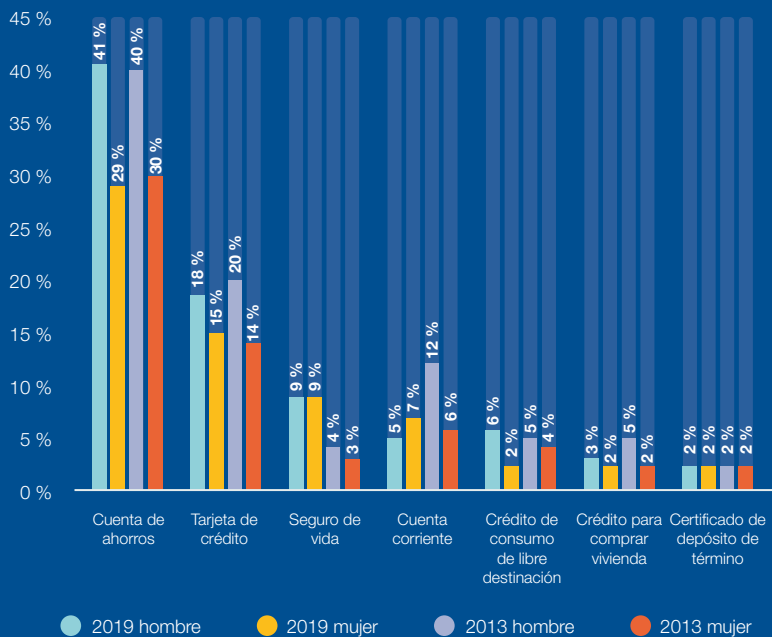
Los resultados de la encuesta muestran una brecha de género en la tenencia de cuenta de ahorros. Dicha diferencia favorece a los hombres por encima de las mujeres, con una brecha de 12 pp, que aumenta en comparación con la medición de 2013 (10 pp) (figura 4.5). Según Ghosh y Vinod (2017), un hogar en el que la cabeza de familia es mujer, tiene 10% menos de probabilidad de acceder al sistema financiero formal que un hogar encabezado por un hombre. Sumado a esto, al investigar las barreras que enfrentan las mujeres en cuanto al acceso financiero, los autores demuestran que los hogares encabezados por mujeres, residentes en el área urbana, son, en promedio, más propensos a acceder a servicios financieros formales que sus contrapartes en el área rural (Ghosh y Vinod, 2017). Adicionalmente, hogares liderados por mujeres, con un grado alto de educación, tienen, en promedio, 10% más

probabilidad de acceder al sistema financiero formal. Por otro lado, estos autores encontraron que, un incremento en la participación laboral, la educación y el salario de las mujeres aumenta su inclusión financiera (Ghosh y Vinod, 2017). Por su parte, estudios basados en los datos del Global Findex, del Banco Mundial, muestran que las mujeres, en países en desarrollo, son menos propensas a tener una cuenta bancaria que los hombres (Demirgüç-Kunt *et al.* 2013). Estos autores también prueban que las mujeres tienden a tener una cuenta bancaria, en mayor medida, en países con sistemas legales que apoyan a las mujeres. Por último, según Dupas *et al.* (2009), el acceso a instrumentos que permitan acceder a sus ahorros personales, aumenta el empoderamiento femenino, el consumo y la inversión productiva de las emprendedoras.



**FIGURA 4.5.**

¿Y ahora me puede decir si en la actualidad usted tiene o utiliza alguno de estos productos financieros?



Fuente: Mejía *et al.* (2015) y Tenjo y Mejía (2021).

Elección de productos financieros

La elección de productos financieros es muy relevante para una buena toma de decisiones financieras, que tienen implicaciones importantes en el bienestar financiero de los individuos (Cárdenas *et al.* 2020).

A partir de los resultados de la encuesta, se puede observar que, en Colombia, los hombres tienden a comparar más que las mujeres los productos de ahorro de diferentes entidades antes de tomar una decisión (34% de hombres vs. 23% de mujeres). Por su parte, las mujeres tienden a no considerar ninguna otra opción cuando eligen un producto de ahorro (33% de hombres vs. 45% de mujeres). De acuerdo con la evidencia, las mujeres son más reacias a participar en interacciones competitivas, como negociaciones o subastas, en comparación con los hombres. Las mujeres evaden negociaciones competitivas —desde negociar un pago en experimentos de laboratorio, hasta negociar su salario— a diferencia de los hombres (Babcock y Laschever, 2003).

De igual manera, se observa que, en promedio, los hombres, en Colombia, tienden a comparar, en mayor medida que las mujeres, los productos de crédito antes de tomar una decisión (28% de hombres vs. 17% de mujeres). No obstante, a diferencia de los productos de ahorro, no se observan diferencias importantes entre los hombres y las mujeres que no consideran otras opciones.

Con respecto a las fuentes de información más utilizadas para elegir productos financieros, se encuentra que las mujeres, en Colombia, prefieren buscar orientación de amigos y familiares en relación con los

hombres (45% de hombres vs. 55% de mujeres). De acuerdo con la evidencia, los amigos o colegas pueden cambiar o influenciar el comportamiento de las mujeres. Más aún, pueden cambiar sus aspiraciones o comportamiento laboral, crediticio y empresarial o comercial (Arnold *et al.* 2021). De acuerdo con este estudio, un compañero les da más confianza a las mujeres en tanto perciben un entorno más estimulante, puesto que sienten más apoyo. Este comportamiento es más pronunciado en



sociedades con normas más restrictivas en cuanto a movilidad, como comunidades religiosas y grupos de menores ingresos. Es más, los colectivos femeninos pueden cambiar actitudes individuales y colectivas. Por ejemplo, cuando mujeres de bajos ingresos, semialfabetizadas, se unieron para trabajar y vender bienes de forma colectiva, fueron capaces de cambiar el comportamiento de la comunidad como un todo (Arnold *et al.* 2021).

Por su parte, se observa que más hombres que mujeres recurren a recomendaciones de un asesor financiero independiente antes de adquirir un producto financiero, con una brecha de 10 pp.

Con respecto al uso de internet para realizar transferencias entre cuentas, pago de servicios a través de teléfonos celulares, depósitos, compras en comercios y por internet con tarjetas de débito y de crédito, y envío y recepción de remesas, se observan brechas de género a favor de los hombres, en particular, en los depósitos de dinero en cuentas de ahorro o cuentas corrientes (9 pp). Estas se pueden explicar por el hecho de que las mujeres tienen menor acceso y usan, en menor medida, este tipo de productos financieros. En todas las demás acciones, se observan brechas que oscilan entre 2 pp y 7 pp. A nivel mundial, hay una diferencia de 327 millones de mujeres que no tienen un

celular y que no pueden acceder a internet móvil. También a nivel mundial, las mujeres tienen, en promedio, 10% menos de probabilidad de tener un teléfono celular básico y 26% menos de probabilidad de tener un celular inteligente, en comparación con los hombres. En particular, en América Latina y el Caribe, la diferencia de género en la tenencia de un celular básico e inteligente es del 2% y 4%, respectivamente. La dificultad en el acceso, la asequibilidad, la falta de educación y de alfabetización digital, los prejuicios de género y diferentes normas socioculturales son las bases de la exclusión digital basada en el género (OCDE, 2018). Por otro lado, la exclusión digital, basada en el género, puede tomar muchas formas que dependen, también, de la tecnología considerada. En el caso del internet, la brecha digital en su uso, a nivel mundial, es de más del 10% y, en los países en desarrollo, de más del 15%.

Aversión al riesgo

La encuesta también analiza la predisposición al riesgo de las personas. Con respecto a la predisposición a arriesgar algo de dinero cuando se realiza una inversión, se observa que, en Colombia, las mujeres están menos dispuestas a arriesgar dinero por una inversión. Hay, por lo tanto, una mayor aversión al riesgo en comparación con los hombres (44% para hombres y

34% para mujeres). La mayor aversión al riesgo de las mujeres está ciertamente relacionada con un menor conocimiento o autopercepción de su conocimiento financiero. De acuerdo con un estudio de Merrill Lynch (2015), cuando hombres y mujeres tienen el mismo conocimiento financiero, exhiben el mismo comportamiento de riesgo. Sin embargo, el comportamiento financiero más conservador de las mujeres está fuertemente relacionado con otros factores que tienen que ver con la división sexual del trabajo y las normas sociales que reducen su posibilidad de generación de ingresos, así como un menor acceso y uso de productos y servicios financieros, en comparación con los hombres. No obstante, de acuerdo con CAF (2016), las mujeres que son jefas de hogar, y que, por lo tanto, disponen y deciden sobre la gestión de los ingresos de este, son menos adversas al riesgo. Esto significa que el empoderamiento y la participación en la toma de decisiones financieras del hogar permite a las mujeres sentirse más seguras sobre sus finanzas y su gestión.

Autopercepción de conocimientos financieros

Con respecto a la autopercepción del nivel de conocimientos financieros, se observa que, en promedio, en Colombia, el 27%

de los hombres considera que sus conocimientos financieros son muy bajos o bastante bajos. Esto contrasta con el 38% de las mujeres. Estos resultados muestran los bajos niveles de autoconfianza de las mujeres en relación con los hombres en materia de conocimientos financieros. Precisamente, Alessie *et al.* (2021) demuestran que, más de un tercio de la brecha de género, en cuanto a conocimientos financieros, se explica por los bajos niveles de autoconfianza de las mujeres en comparación con los hombres. Cuando la opción está disponible, las mujeres tienden a responder, desproporcionadamente, que no saben. Sin embargo, cuando la opción “no sabe” no está disponible, indican la respuesta correcta (Alessie *et al.* 2021), es decir que las mujeres saben más de lo que creen saber.

Capacidades financieras

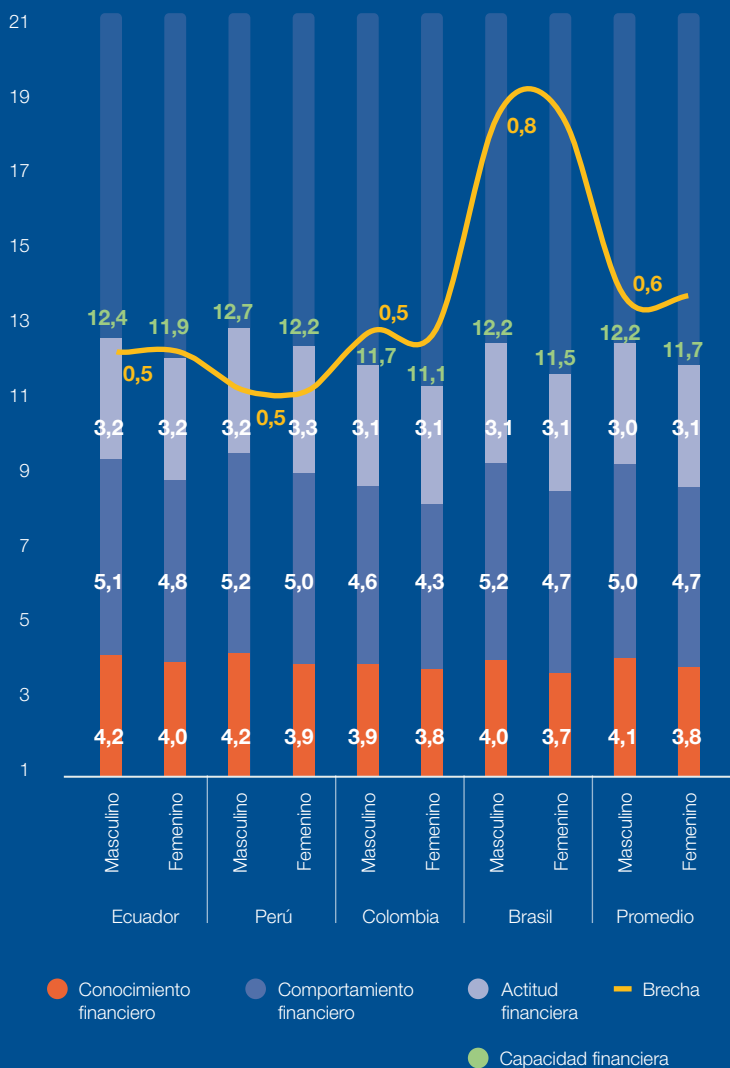
A partir de los resultados de las encuestas de capacidades financieras, se puede construir un índice de capacidades financieras que consiste en la suma de los índices de conocimiento financiero, comportamiento financiero y actitud financiera. De esta manera, el indicador de capacidades financieras tiene valores de 0 a 21; se considera un alto puntaje de educación financiera si el resultado es mayor o igual a 12.



Al hacer un análisis comparativo con los resultados más recientes de los países en los que se han aplicado encuestas de capacidades financieras por parte de CAF (Brasil, Ecuador, Colombia y Perú), se concluye que el país con menores índices de capacidades financieras tanto para hombres, como para mujeres, es Colombia. Desde la perspectiva de las brechas de género, se puede decir, además, que, en promedio, en todos los países, las mujeres obtuvieron un menor índice de capacidades financieras que los hombres, lo que resulta en una brecha, en promedio, de 0,6 puntos a favor de los hombres. El país con la mayor brecha de género en desventaja de las mujeres en capacidades financieras corresponde a Brasil (0,8 puntos), mientras que Ecuador, Perú y Colombia presentan la misma brecha de género (0,5 puntos). Un dato interesante es que Perú es el único país en el que las mujeres obtuvieron un puntaje considerado como alto (12,2) (figura 4.6).



FIGURA 4.6.
Índice de capacidades financieras



Fuente: Mejía *et al.* (2015) y Tenjo y Mejía (2021).

3

Bienestar financiero

Según la Oficina para la Protección del Consumidor Financiero de Estados Unidos (CFPB, por sus siglas en inglés), el bienestar financiero se define como un estado en el que la persona puede cumplir, plenamente, con sus obligaciones financieras actuales y con las que están en proceso, puede sentirse seguro de su futuro financiero y puede tomar decisiones que le permitan disfrutar de la vida.

En esta sección, se plantea la medición de un índice de bienestar financiero para el caso de los cuatro países. Se toman, como base, la metodología desarrollada por la CFPB y los resultados de las encuestas de capacidades financieras, implementadas en Colombia y Perú en 2019, y las de Brasil y Ecuador en 2020.

Este índice de bienestar financiero se construye a partir de diez preguntas de la encuesta de capacidades financieras que se apoya en las variables utilizadas por el CFPB. El

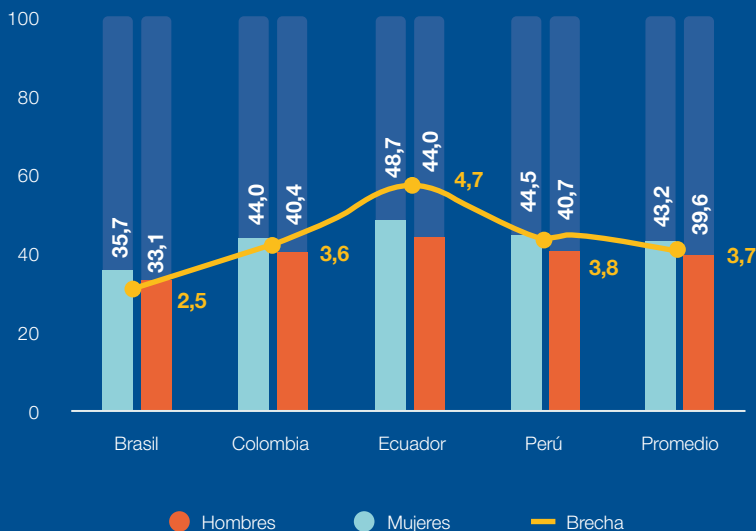
índice mide cuatro capacidades principales: 1) tener control sobre sus finanzas día a día, o mes a mes; 2) absorber un choque financiero; 3) estar en camino de alcanzar sus metas financieras; y 4) tener la libertad financiera de tomar decisiones que le permitan disfrutar su vida.

Como se puede observar en la figura 4.7, hay grandes brechas de género en desventaja de las mujeres en relación con el índice de bienestar financiero. En todos los países, los hombres tienen un índice mayor que las mujeres y la brecha más alta corresponde a 4,7 puntos en Ecuador, mientras que, en Colombia, esta brecha se sitúa en 3,6 puntos. En promedio, para los cuatro países, se observa un puntaje de 43 para los hombres y 40 para las mujeres, con una brecha de 3,7 puntos.





FIGURA 4.7.
Índice de bienestar financiero



*El índice de bienestar financiero está estandarizado entre 0 y 100 puntos.

Fuente: Mejía *et al.* (2015) y Tenjo y Mejía (2021).

Es importante prestar atención especial a estos resultados, pues, en promedio, las mujeres han mostrado tener menor bienestar financiero que los hombres (UNSGSA, 2021). Por ello, el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo del Capital (UNCDF) establece el género como un factor determinante

del bienestar financiero. En especial, según el UNCDF (2021), las mujeres presentan un menor desempeño con respecto al manejo de compromisos financieros diarios y preparación para el futuro, en comparación a los hombres. La razón de esta discrepancia se debe a dinámicas propias del hogar, normas sociales, división sexual del trabajo, y demás factores socioculturales que determinan responsabilidades financieras diferenciadas para hombres y mujeres. En otras palabras, los hombres suelen gestionar gastos importantes, como construcción de vivienda, compra de activos o educación, mientras que las mujeres se ven condicionadas a gastos recurrentes, como comida o facturas periódicas. Además, como se ha mostrado a lo largo de este documento, las mujeres, en promedio, presentan menores niveles de educación financiera, ingresos, autoconfianza, poder de negociación y de decisión que los hombres. Estos factores inciden en su bienestar financiero (UNCDF, 2021).



4

Recomendaciones de política

Las recomendaciones, en materia de inclusión y de educación financieras para propiciar un mayor conocimiento, el acceso y el uso de los productos y servicios financieros por parte de las mujeres, son muy diversas.

No obstante, como primer paso, es importante avanzar en un enfoque de medidas de política que articulen la innovación en productos financieros para las mujeres, programas de educación financiera que tengan en cuenta las consideraciones de género y potencien las capacidades de las mujeres, así como la implementación de sistemas de indicadores de género para caracterizar la oferta y la demanda productos financieros para el diseño de medidas más acotadas a las necesidades de las mujeres y de sus empresas o emprendimientos.

Con respecto a la educación financiera, es importante resaltar la importancia de establecer estrategias diferenciadas, que tengan en cuenta las características que diferencian a

las mujeres de los hombres en esta materia: en general, las mujeres tienen mayor aversión al riesgo y a las pérdidas, menor probabilidad de ahorrar activamente y de elegir, de manera adecuada, productos financieros que se adapten a sus necesidades. Por estas razones, son necesarios programas dedicados a atacar estas diferencias, así como a desarrollar productos financieros que tomen en cuenta estas características y que, incluso, puedan funcionar como vehículo para transmitir algunos de los conocimientos críticos para mejorar las decisiones financieras de las mujeres.

Por otra parte, como muestra la evidencia, las mujeres que son jefas de hogar revelan tener mejores actitudes y conductas financieras. Adicionalmente, este segmento de mujeres tiene menos aversión al riesgo, revela vigilar personalmente sus finanzas y es más propenso a planificar en función de metas financieras de largo plazo. Estos resultados tienen importantes implicaciones de política, ya que las que participan en la toma de decisiones financieras de sus hogares, pueden desarrollar mejores capacidades financieras. Así, programas que busquen promover el empoderamiento femenino, a través de la inclusión en los procesos productivos, pueden tener, también, réditos favorables sobre las conductas y actitudes que tomen las familias para alcanzar un mayor grado de bienestar financiero.

La disponibilidad de información, o datos desagregados por sexo, en el sistema financiero, constituye uno de los grandes desafíos a la hora de crear un entorno favorable para la inclusión financiera de las mujeres. La importancia de que América Latina invierta en el diseño e implementación de sistemas de indicadores de género radica en establecer las condiciones básicas para determinar el impacto de cualquier política pública, o del sector privado, orientada a ampliar el acceso de las mujeres a los servicios y productos financieros, o para evaluar el desempeño de estas políticas, así como para redefinir su orientación y corregir cualquier sesgo de género en la oferta y demanda de servicios del sistema financiero.

Por una parte, los indicadores de género, en el sistema financiero, permitirán caracterizar el acceso y uso que hombres y mujeres hacen de los productos y servicios y, por otra, el análisis de los indicadores, a lo largo de un periodo, nos señalará qué tanto han cambiado los patrones de comportamiento de hombres y mujeres en un marco de acciones de fomento de la inclusión financiera y si las medidas afirmativas, orientadas a las mujeres, están surtiendo efecto.

Por último, el empoderamiento de las mujeres en torno a la toma de decisiones de productos financieros debería ser uno de los focos de los hacedores de políticas públicas

en América Latina. Una visión óptima de los productos financieros está dada por su desarrollo con enfoque de género, de forma tal que generen valor para las mujeres y rentabilidad para las instituciones financieras.

Para que el diseño de los productos financieros tenga mejores condiciones, es indispensable que su promoción se haga por medio de las políticas públicas. En este sentido, el papel del gobierno, a través de los bancos de desarrollo, es necesario para brindar condiciones diferenciadas a aquellos préstamos otorgados a instituciones financieras que, a su vez, los ofrecen a beneficiarias mujeres. Es decir, en la medida en que las instituciones financieras tengan acceso a recursos de las llamadas entidades de segundo piso, podrán replicar estas condiciones ventajosas a





mujeres y, por ende, incentivar su inclusión financiera. Si se complementa con una estrategia en conjunto con reguladores del sistema financiero y entidades de protección al consumidor, se pueden tener productos estándar, de fácil aplicabilidad por aquellas instituciones financieras que, antes, no habían tenido un acercamiento a productos con enfoque de género. Es decir, la combinación de políticas públicas, en el entorno macro y micro, pueden ser efectivas para crear un entorno de acceso financiero para las mujeres (Azar *et al.*, 2018).

En suma, desde CAF, proponemos las siguientes acciones para facilitar el acceso y uso de las mujeres a los productos y servicios financieros de calidad:

- Promover la creación de sistemas de indicadores desagregados por sexo, y otras características sociodemográficas relevantes, que permitan diseñar políticas con perspectiva de género, al

facilitar la caracterización de las necesidades y barreras a la inclusión financiera que enfrentan las mujeres, así como el monitoreo y evaluación de las políticas implementadas.

- Impulsar la incorporación de la perspectiva de género en las estrategias nacionales de inclusión y educación financiera.
- Apoyar a las instituciones financieras en la movilización de recursos y en el diseño de productos y servicios financieros con enfoque de género, que tengan en cuenta las necesidades de los diferentes segmentos de mujeres y las barreras a las que se enfrentan.
- Promover la creación de productos financieros, y no financieros, que faciliten el crecimiento y el fortalecimiento de las empresas de las mujeres con el propósito de que se expandan económicamente, adquirir mejores prácticas financieras y acceder a mejores y más tipos de financiamiento.
- Apoyar el desarrollo de programas de educación financiera, con enfoque de género, que incidan en un mayor involucramiento y en una mejor toma de decisiones financieras por parte de las mujeres, al tiempo que fortalezcan su

autoconfianza, sus capacidades de negociación y demás actitudes financieras, necesarias para incrementar su bienestar financiero.

- Apoyo a las entidades financieras y de Gobierno en la estructuración y suscripción de bonos sociales de género para financiar empresas y proyectos que tienen el objetivo de reducir las desigualdades de género.
- Acompañar a los fondos de inversión de impacto y de provisión de capital en la creación de espacios de intercambio, a nivel regional o subregional, para impartir más conocimiento, ofrecer herramientas y fomentar capacidades sobre cómo desarrollar modelos de negocio que incluyan el enfoque de género.



Bibliografía

- Atal, J., Ñopo, H. & Winder, N. (2009). *New century, old disparities. Gender and ethnic wage gaps in Latin America*. IDB.
- Auricchio, B., Lara, E., Mejía, D., Remicio, P. y Valdez, M. (2022). *Capacidades financieras de las mujeres. Brechas de género en las encuestas de capacidades financieras de CAF: Brasil, Colombia, Ecuador y Perú*. CAF. <http://cafscioteca.azurewebsites.net/handle/123456789/1875>
- Alessie, R., Bucher-Koenen, T., Lusardi, A. & van Rooij, M. (2021). *Fearless woman: Financial literacy and stock market participation*. National Bureau of Economic Research. <https://ssrn.com/abstract=3805336>
- AXA. (2020). *On the front line. The global economic impact of COVID-19 on women* AXA.
- Arnold, J., El-Zoghbi, M. & Kessler, A. (2021). *Normative constraints to women's financial inclusion: What we know and what we need to know*. Center for Financial Inclusion.
- Arnold, J. & Venkatesan, J. (2021). *Building women's financial capability: A path toward transformation*. Center for Financial Inclusion.
- Azar, K., Lara, E. y Mejía, D. (2018). *Inclusión financiera de las mujeres en América Latina. Situación actual y recomendaciones de política*. Políticas públicas y

transformación productiva. CAF. <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1162>

Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2016). *Ahorrar para desarrollarse: cómo América Latina y el Caribe puede ahorrar más y mejor*. BID.

Babcock, L. & Laschever, S. (2003). *Women don't ask: Negotiation and the gender divide*. Princeton University Press.

Bernasek, A. & Bajtelsmit, V. (2002). Predictors of women's involvement in household financial decision-making. *Financial Counseling and Planning*, 39-47.

Berniell, I., Berniell, L., De la Mata, D., Edo, M. & Marchionni, M. (2021). *Motherhood and flexible jobs: Evidence from Latin American countries*. CAF. <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1698>

Banco de Desarrollo de América Latina (CAF). (2016). *Determinantes socioeconómicos para la educación financiera*. CAF. <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1086>

Cárdenas, S., Cuadros, P., Estrada, C. y Mejía, D. (2020). *Determinantes del bienestar financiero: evidencia para América Latina*. CAF. <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1617>

Demirgüç-Kunt, A., Klapper, L., Singer, D., Ansar, S. & Hess, J. (2018). *The Global Findex Database 2017: Measuring financial inclusion and the fintech revolution*. Banco Mundial.

- Deere, D. C. & Leon, M. (2003). The Gender Asset Gap: Land in Latin America. *World Development*, 31(6), 925-947.
- Deere, C. D., Alvarado, G. E. & Twyman, J. (2010). *Poverty, headship, and gender inequality in asset ownership in Latin America*. Gender, development and Globalization Program, Center for Gender in Global Context, Michigan State University.
- Demirgüç-Kunt, A., Klapper, L. & Singer, D. (2013). Financial inclusion and legal discrimination against women: Evidence from developing countries. *World Bank Policy Research Working Paper*, 6416.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2020). *Boletín de género. Situación de las mujeres en el empleo formal e informal*. DNP.
- Dupas, P., Keats, A. & Robinson, J. (2019). The effect of savings accounts on interpersonal financial relationships: Evidence from a field experiment in rural Kenya. *The Economic Journal*, 129(617), 273-310. <https://doi.org/10.1111/eoj.12553>
- Ghosh, S. & Vinod, D. (2017). What Constrains Financial Inclusion for Women? Evidence from Indian Micro data. *World Development*, 92, 60-81.
- Johnson, R., Johnson, W., Sambamoorthi, U. & Crystal, S. (1999). Gender differences in pension wealth: Estimates using provider data. *The Gerontologist*, 39(3), 320-333. <https://doi.org/10.1093/geront/39.3.320>

- Kleven, H., Landais, C. & Søgaaard, J. E. (2018). Children and gender inequality: Evidence from Denmark. *NBER Working Paper n.º. 24219*.
- Lynch, M. (2015). *Women and investing: A behavioral finance perspective*. Bank of America Corporation.
- Marchionni, M., Gasparini, L. y Edo, M. (2019). *Brechas de género en América Latina. Un estado de situación*. CAF. <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1401>
- Mejía, D., Pallotta, A., Egúsquiza, E. y Farnè, S. (2015). *Encuesta de medición de capacidades financieras en los países andinos. Informe para Colombia 2014*. CAF. <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/743>
- Montoya, A., Parrado, E., Solís, A. y Undurraga, R. (2020). *Discriminación de género en el mercado de créditos de consumo en Chile*. CAF. <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1533>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2017). *The pursuit of gender equality: An uphill battle*. OCDE. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264281318-en>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2018). *Bridging the digital gender divide. Include, upskill, innovate*. OCDE.
- Tenjo, M. F. y Mejía, D. (2021). *Encuesta de medición de capacidades financieras de Colombia 2019*. Superin-

tendencia Financiera de Colombia y CAF. <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1717>

Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo del Capital (UNCDF). (2016). *Agents: Why focus on women?* UNCDF. <https://www.unCDF.org/article/3549/agents-why-focus-on-women>

UN Secretary-General's Special Advocate for Inclusive Finance for Development (UNSGSA). (2021). *Salud financiera: una introducción para los responsables de la formulación de políticas del sector financiero*. UNSGSA



CAPÍTULO

.....

**Panorama de
financiamiento
mipyme en
Colombia**

Autores

Alejandra Dussán

Asesora - Departamento
Nacional de Planeación
Email: adussan@dnp.gov.co

Natalia Orozco

Asesora de financiamiento
empresarial - Departamento
Nacional de Planeación
Email: norozco@dnp.gov.co

Nidia García

Directora. Dirección de
educación financiera -
Asobancaria
Email: ngarcia@asobancaria.com

Lina María Jaime

Profesional master. Dirección
de transformación digital
e inclusión financiera -
Asobancaria
Email: ljaime@asobancaria.com

Felipe Clavijo

Profesional Experto.
Departamento de Estabilidad
Financiera - Banco de la
República
Email: fclavira@banrep.gov.co

Juan Pablo García

Director. Dirección de
transformación digital
e inclusión financiera -
Asobancaria
Email: jgarcia@asobancaria.com

Juan David Urquijo

Profesional senior. - Dirección
de transformación digital
e inclusión financiera -
Asobancaria
Email: jurquijo@asobancaria.com

Felipe Londoño

Profesional senior. Dirección
de transformación digital
e inclusión financiera -
Asobancaria
Email: flondono@asobancaria.com

1

Introducción

Las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes) cumplen un papel clave en las economías de mercado. Según el Banco Mundial (s.f.), las mipymes representan cerca del 90% del tejido empresarial global, y concentran más del 50% del empleo. Además, en mercados emergentes generan 7 de cada 10 puestos de trabajo y en países de altos ingresos contribuyen con un 50% del PIB (Ayyagari *et al.*, 2007).

Adicionalmente, el tamaño relativo del sector de las mipymes y el crecimiento económico están positivamente relacionados (Beck *et al.*, 2005). A pesar de la importancia de las mipymes para el desarrollo económico y social de los países, usualmente es uno de los segmentos con mayores carencias de financiamiento a nivel global. El objetivo de este documento es resumir el estado de los instrumentos de financiación de las mipymes en el país y poner de presente las barreras más importantes a las que éstas se enfrentan a la hora de financiar sus actividades productivas.

En Colombia, del total de empresas con productos financieros, tan solo el 27,3% tiene al menos un producto de crédito, así mismo, entre 2020 y 2021 hubo una disminución del número personas jurídicas con al menos un crédito (Banca de las Oportunidades y Superintendencia Financiera de Colombia, 2022). Estas cifras reflejan preliminarmente los desafíos de acceso que aún existen en este segmento y plantea interrogantes alrededor de las causas de este problema. Así, estudiar este fenómeno cobra aún más relevancia cuando se tiene en cuenta lo fundamental que resulta para las mipymes un financiamiento adecuado ya que a través de este, resuelven sus necesidades de capital de trabajo que garantiza su liquidez en el corto plazo, y adicional-



mente, les brinda la posibilidad de invertir con objetivos de mediano y largo plazo.

En este contexto, es importante entonces reconocer la existencia de retos y barreras estructurales que dificultan la creación de una propuesta de valor adecuada para las mipymes que tenga el objetivo de mejorar sus capacidades de acceso a productos y servicios de financiamiento. Por esta razón, en este capítulo analizaremos las consecuencias que la informalidad, las asimetrías de información, la falta de historial crediticio y de garantías, el bajo conocimiento de los productos financieros, y los factores culturales tienen sobre el acceso a financiamiento por parte de las mipymes.

De esta manera, este capítulo explorará panorama amplio del financiamiento mipyme en el país, haciendo énfasis en las herramientas actuales y las barreras que estas empresas enfrentan al momento de lograr financiamiento formal. El documento comienza por hacer una revisión de la literatura de la importancia de la profundización financiera en las economías en desarrollo al igual que el financiamiento de las mipymes. En segundo lugar, se comenta el estatus actual de las herramientas de financiamiento de las mipymes en el país para luego poner de presente las barreras que tienen las mipymes a la hora de acceder financiamiento formal. La última sección concluye.

2

Revisión de literatura

Una vasta literatura ha analizado y evaluado empíricamente si el desarrollo del sistema financiero de un país, típicamente medido a través del nivel de crédito y el tamaño del mercado de valores, tiene efectos positivos sobre su producto interno bruto (PIB) per cápita.

King y Levine (1993) es uno de los primeros estudios entre muchos otros de esta naturaleza. Los autores estudiaron 80 países durante el periodo de 1960 a 1989, y encontraron que los indicadores de desarrollo financiero están altamente correlacionados con el crecimiento, la tasa de acumulación de capital físico y las mejoras en la eficiencia de la asignación de capital. Además, estos son capaces de predecir los valores posteriores de los indicadores de crecimiento, convirtiéndose así en indicadores líderes de la actividad económica.

La importancia del financiamiento de la actividad privada tanto de personas como de empresas se ha visto reconocida en varios

estudios. Por ejemplo, Beck *et al.* (2007) encontraron para una muestra de países avanzados y emergentes que el desarrollo del sistema financiero, medido a través del indicador de profundización financiera (crédito al sector corporativo privado sobre PIB), reduce la desigualdad en ingreso y está asociado a mayores disminuciones del porcentaje de población que vive con menos de un dólar estadounidense al día. Más recientemente Hassan *et al.* (2011) analizaron un panel de países de ingresos altos, medios y bajos, durante el periodo de 1980 al 2007. Los autores encontraron que para los países de ingresos medios y bajos existe una relación positiva y significativa entre el desarrollo financiero y el crecimiento económico. En este sentido, concluyen que el buen funcionamiento del sector financiero puede detonar el crecimiento económico de los países en desarrollo.

Cuando se analizan los factores que explican la regularidad empírica entre el desarrollo financiero y la actividad económica en general, varios autores han señalado la importancia del financiamiento en las actividades del sector privado, en particular el de las empresas. Rajan y Zingales (1998), probaron para una muestra de más de 40 países que un mayor desarrollo financiero, medido como la razón de la suma del crédito al sector corporativo privado y la capitalización del mercado accionario sobre PIB, genera



el ambiente propicio para el crecimiento de aquellas firmas que deben financiarse externamente (por ejemplo, que el valor de sus inversiones es mayor al efectivo generado en sus operaciones). Por su parte, Cecchetti *et al.* (2006) analizaron trece países de la OCDE, y encontraron que el desarrollo del sistema financiero es un factor que reduce la volatilidad del consumo de los hogares, impacta positivamente el crecimiento real, y genera un incremento del crédito dirigido al sector privado. En adición, los autores descubrieron que la suavización del consumo de los hogares reduce sus restricciones de acceso al crédito.

La evidencia sobre los beneficios que trae el desarrollo financiero a firmas, individuos y a la economía en general, también muestra la importancia del sector financiero como facilitador de instrumentos que permiten diversificar el riesgo y reducir la incertidumbre. En este sentido, la profundización del mercado de valores como de los fondos de capital

privado contribuye a reducir la variabilidad del crecimiento del consumo real y del PIB (Greenwood y Jovanovic 1990; Acemoglu y Zilibotti, 1997; Bekaert *et al.*, 2006; Cecchetti *et al.*, 2006).

Dentro del universo de la actividad privada, las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes) cumplen un papel clave en las economías de mercado y por ello merecen atención especial. Según el Banco Mundial (s.f.), las mipymes representan cerca del 90% del tejido empresarial global, concentran más del 50% del empleo, en mercados emergentes generan 7 de cada 10 puestos de trabajo y en países de altos ingresos contribuyen con un 50% del PIB (Ayyagari *et al.*, 2007). Adicionalmente, el tamaño relativo del sector de las mipymes y el crecimiento económico están positivamente relacionados (Beck *et al.*, 2015). En este sentido, proveer financiamiento a las mipymes es fundamental para el desarrollo de los países.

Diferentes ejercicios afirman que el crédito bancario es la principal fuente de fondeo para las mipymes a nivel mundial (IFC, 2017). Frente a esto se ha encontrado evidencia que el acceso a crédito bancario aumenta la contratación en las mipymes (IFC, 2013) e impacta positivamente en las ganancias de estas (véase McKernan, 2002; Lensink y Pham, 2012; Tedeschi, 2008). Para Colombia, Estrada y Hernández (2019) muestran

que el recibir microcrédito contribuye a que los receptores superen la línea de pobreza.

Pese a las evidencias encontradas, el acceso a crédito de las mipymes es una de las barreras más importantes para su crecimiento. La International Finance Corporation (IFC) (2017) utiliza con una muestra de economías en desarrollo que incluye a Colombia, que la demanda potencial de financiamiento para este tipo de firmas se estima en USD 8,9 billones, frente a una oferta crediticia efectiva de USD 3,7 billones. Esto representa una brecha de financiamiento de USD 5,2 billones que equivalente al 19% del PIB y a 1,4 veces el valor total del crédito colocado a mipymes en los países analizados.

Sumado a lo anterior, a pesar de los avances, persiste poca profundidad de otros mecanismos de financiamiento empresarial. *The Global Alternative Finance Market* muestra que el volumen de financiamiento alternativo en Latinoamérica y el Caribe ha crecido considerable, pasando de USD 340 millones en 2016 a USD 5270 millones en 2020. Según este informe, Colombia se ha posicionado como el cuarto mercado más grande de la región, concentrando el 6,5% del volumen total para finales de 2020, es decir, USD 341,7 millones. A pesar de estos significativos avances, este mercado sigue siendo insuficiente para responder a las demandas de las mipymes.

Dentro del financiamiento alternativo para las mipymes, se destaca el papel reciente de las fintech, que mediante la implementación de nuevos mecanismos de financiación como el *crowdfunding* o financiamiento colaborativo, empiezan a llegar con financiamiento a firmas pequeñas y medianas. Particularmente, el financiamiento colaborativo ha surgido como una nueva forma de recaudación de fondos para las empresas emergentes y en las primeras etapas de su desarrollo. Se ha encontrado evidencia que muestra que la naturaleza digital del financiamiento colaborativo facilita la velocidad y la capilaridad del proceso de difusión, pero enfrenta limitaciones para encontrar nuevos inversionistas. (Guerzoni *et al.*, 2016) También se ha encontrado que el financiamiento colaborativo tiene un impacto fuerte y positivo sobre la oportunidad de crecimiento de las pequeñas empresas, aunque no tiene una influencia significativa en la innovación de estas (Eldridge *et al.*, 2021).

El acceso a recursos mediante capital de riesgo es otra forma de financiación alternativo en la que los fondos se obtienen de los inversores y se redistribuyen invirtiendo en empresas de alto riesgo (Potter y Proto, 2007). Este mecanismo permite resolver problemas de información que afectan a las mipymes, lo que permite abrir otros canales de financiamiento para estas. Sin embargo, la oferta de capital riesgo pare-

ce ser relativamente inflexible, al menos a corto plazo, ya que requiere años de experiencia para desarrollar las habilidades necesarias para su puesta en marcha (Kortum y Lerner, 2000). En América Latina las aceleradoras empresariales han sido canalizadores de financiamiento empresarial mediante capital de riesgo, a la vez que ofrecen un portafolio de servicios adicionales para el desarrollo empresarial. González-Uribe y Leatherbee (2018) obtienen las primeras pruebas cuasi experimentales del efecto positivo que tienen los programas de aceleración en Chile y de la importancia del capital empresarial en el crecimiento de las nuevas empresas. Por otro lado, González-Uribe y Reyes (2021) investigan el impacto del ecosistema acelerador de empresas “ValleE” en Colombia y encuentran que aliviar las limitaciones de las capacidades empresariales libera el potencial de los emprendedores innovadores.



3

Estado de la oferta de financiamiento empresarial

El Banco Mundial afirma que la brecha de financiamiento de las mipymes en Colombia está alrededor del 19% del PIB (IFC, 2017). En particular, tan solo 9,5% de los micronegocios utiliza préstamos bancarios para iniciar su negocio (DANE, 2022), y el 58% no solicitó crédito por razones asociadas a requisitos, costos, y miedo a las deudas (DANE, 2020).

Esto representa un gran reto para lograr que las mipymes satisfagan sus necesidades de capital clave para el crecimiento (OECD, 2022). Esta brecha de financiamiento en Colombia se explica por las barreras de oferta y demanda relacionadas con las asimetrías de información, el nivel de riesgo de financiamiento de las mipymes en su mayoría informales, y la falta de regulación y mecanismos e instrumentos de financiamiento para minimizarlo.

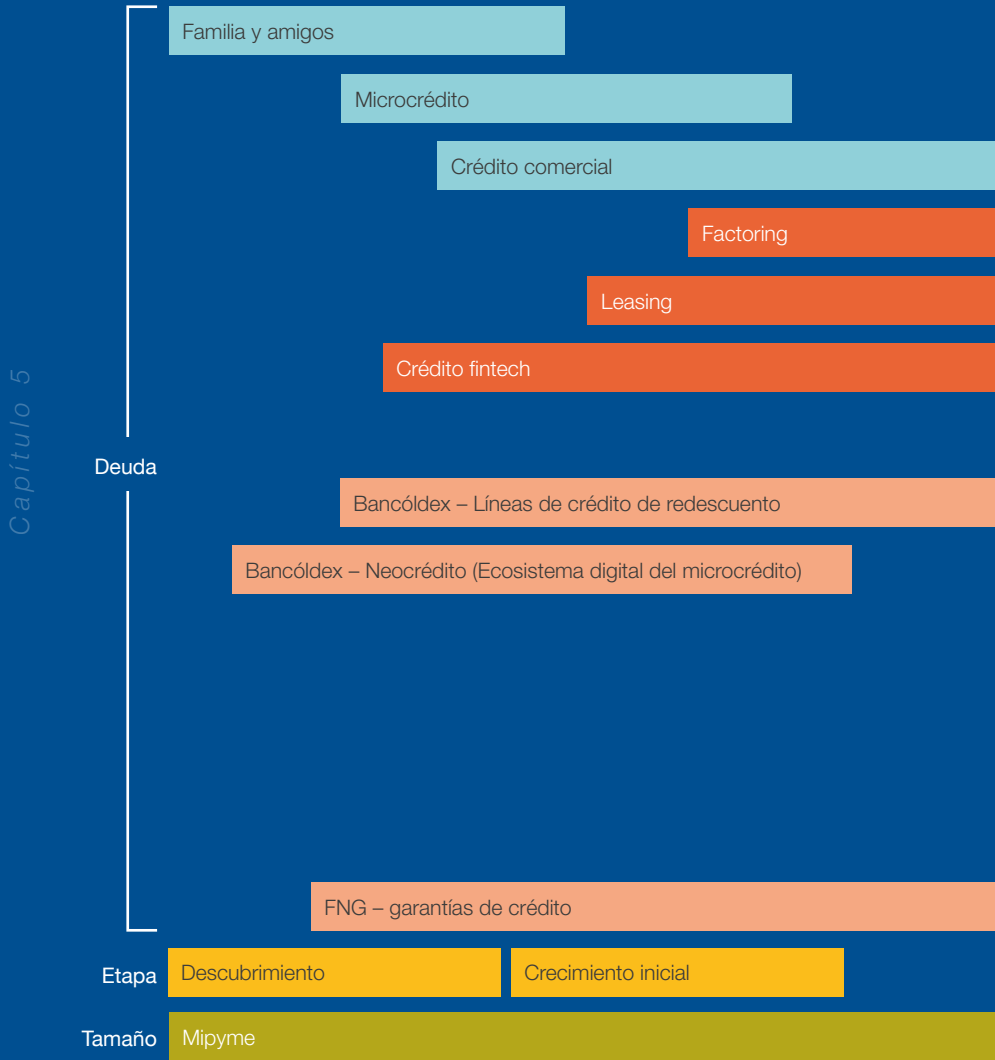


El cierre de esta brecha requiere la existencia de una amplia gama de instrumentos de financiación a disposición que las empresas y que dependa de su etapa de desarrollo, su tamaño, y nivel de innovación. En los últimos años el país ha aumentado constantemente los instrumentos de financiación empresarial tanto públicos como privados, sin embargo, diversas barreras impiden la irrigación de recursos al segmento empresarial. La figura 5.1 muestra el contexto sobre el universo de los instrumentos de financiamiento en el país para el mercado de deuda, capitales, y el de financiamiento alternativo. También aborda la oferta de instrumentos gubernamentales, transversal a los anteriores mercados.

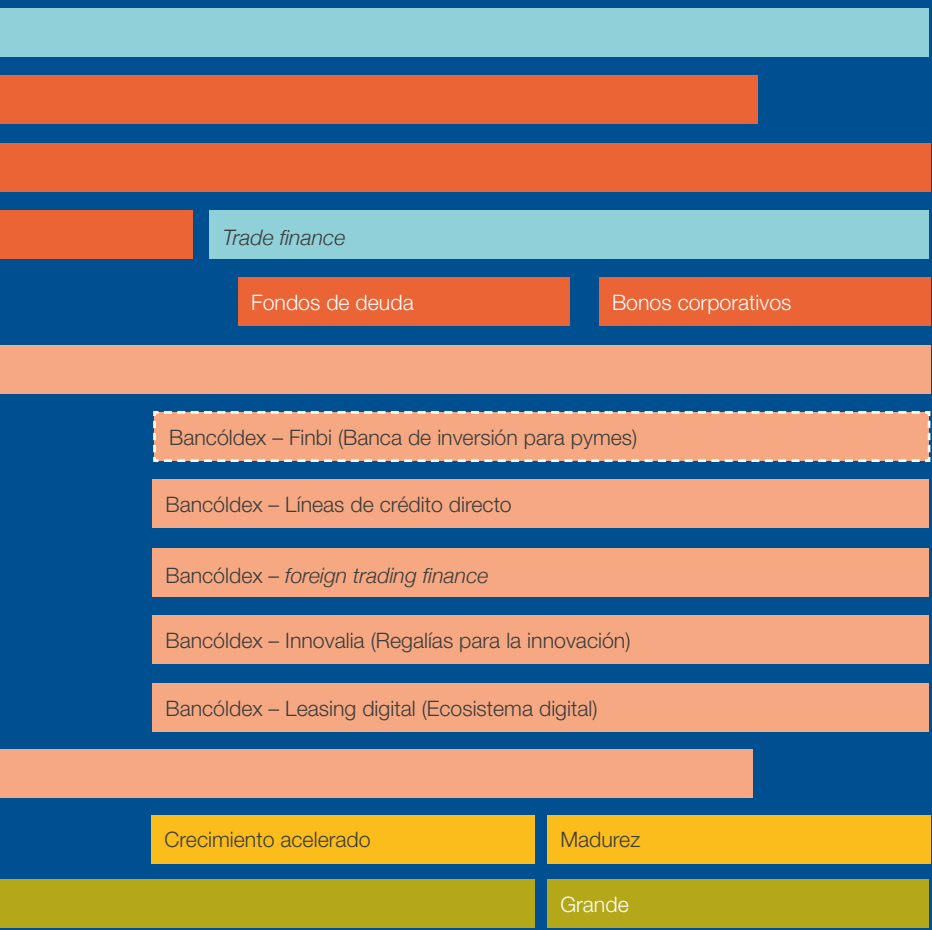


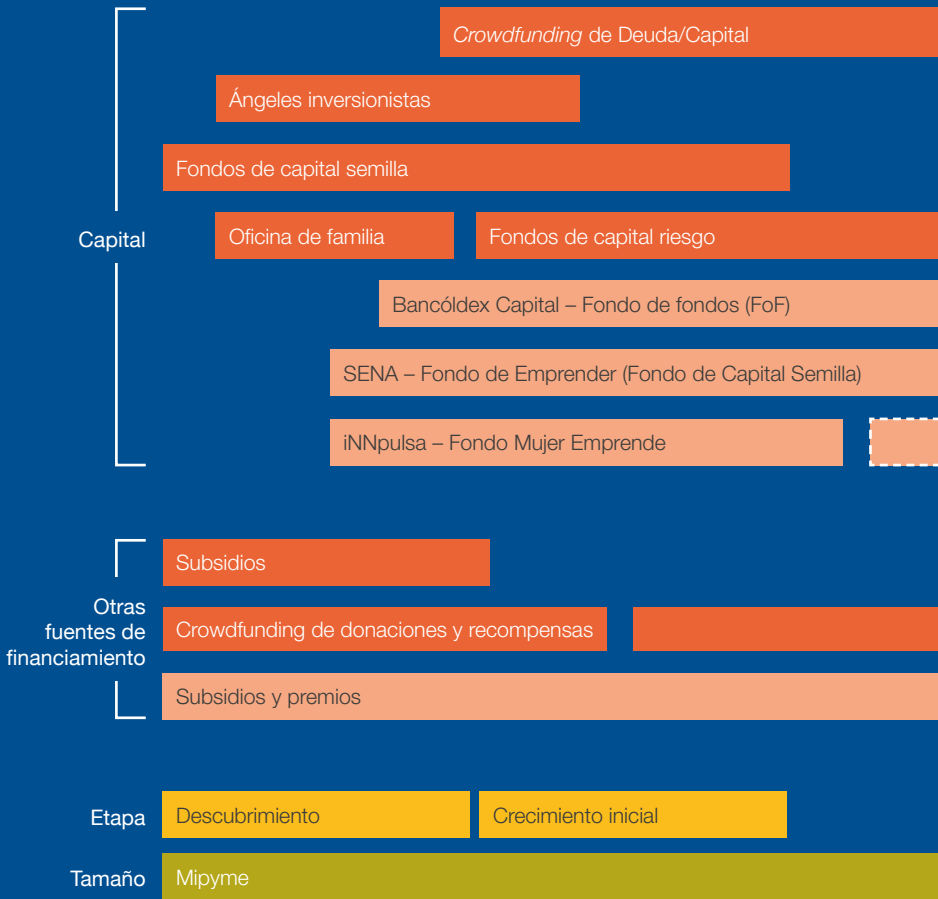
FIGURA 5.1.

Mecanismos e instrumentos de financiamiento empresarial por etapa de desarrollo y tamaño



- Instrumentos gubernamentales
- Instrumentos tradicionales
- Instrumentos alternativos





Fuente: elaboración propia.

Nota: El mecanismo de financiación “Innovalía” es un producto innovador anunciado recientemente por Bancóldex, y aún no está disponible, pues se encuentran en proceso de desarrollo. El producto mínimo viable depende de la autorización en el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación (FCT) del del Sistema General de Regalías (SGR) del artículo 165 de la Ley del PND. El componente de capital semilla (capital de crecimiento) del programa aldea de iNNpulsa se encuentra en revisión, y actualmente



- Instrumentos gubernamentales
- Instrumentos tradicionales
- Instrumentos alternativos

se analiza su continuidad. La ubicación de los mecanismos e instrumentos públicos en la figura según la etapa de desarrollo empresarial fue validada con funcionarios de las respectivas entidades.

En el caso de los instrumentos de financiación no gubernamentales, las empresas en etapa de descubrimiento suelen financiarse con una mezcla entre capital y deuda proveniente de recursos propios, de familiares, amigos o colaboradores. Además, en esta etapa pueden acceder a productos de deuda, como el microcrédito tradicional, y opciones de financiamiento patrimoniales, como capital semilla e inversión ángel. En la etapa inicial de crecimiento, los emprendedores con altos niveles de crecimiento pueden acceder a opciones de capital como fondos de capital de riesgo, o financiamiento con deuda a través de financiamiento colaborativo de deuda, crédito fintech, crédito tradicional, *factoring*, *leasing* y fondos de deuda. En las etapas de aceleración, las empresas más estables pueden acceder al crédito bancario y a otras opciones, como instrumentos mezzanine, bonos corporativos y oferta pública inicial (OPI) que les permite acceder a recursos de financiamiento del público.

En cuanto a los instrumentos y mecanismos de financiamiento público, en la etapa de descubrimiento, el Gobierno ofrece subsidios, premios y fondos de capital semilla del Fondo Emprender. Para las empresas en etapa de crecimiento, la oferta pública de instrumentos de financiamiento incluye recursos de Bancóldex-Fondo de Capital (FoF), INNpulsa Aldea-Venture Capital, Fondo Mujer Emprende e incluso del Fondo Em-

prender. Además, para empresas en todas las etapas de crecimiento, Bancóldex ofrece líneas de crédito de redescuento y el Fondo Nacional de Garantías (FNG) ofrece garantías de crédito para respaldar estos.

Mercado de deuda

Los recursos financieros de deuda tradicional, entendidos como préstamos bancarios, sobregiros, líneas de crédito y el uso de tarjetas de crédito, son la fuente de financiamiento externo más común para las mipymes y emprendimientos (OCDE, 2015). Sin embargo, a pesar de que en Colombia la tasa de aprobación de créditos para micronegocios se ha mantenido alta (88,8%), es bajo el porcentaje de estos que solicitan préstamos bancarios para la constitución de su negocio (9,1%) (DANE, 2021).

Del total de cartera comercial destinada al segmento mipyme se destaca el crecimiento que ha tenido en los últimos años. De hecho, estuvo entre los de mejor comportamiento durante la pandemia debido al apoyo brindado a estas firmas a través de instrumentos de redescuento y garantías. Para abril de 2022, la cartera mipyme representa el 16,1% del total de la cartera de crédito (SFC, 2022). En el panorama del financiamiento mipyme, el microcrédito es una de las alternativas tradicionales

más relevantes del mercado aun cuando su participación en el volumen de la cartera de crédito total es pequeña (2,8%). Si bien, su cartera ha crecido 11% en promedio anual desde 2010, los desafíos que enfrenta este mecanismo son grandes debido a dos factores (SFC, 2022).

De un lado, los microcréditos cuentan con el índice más crítico de calidad de cartera (6,1%). Su alto porcentaje de cartera vencida refleja su alto costo para las entidades por lo que la tasa de usura de este producto está entre las más altas, ubicándose en un promedio de 40% E.A. (SFC, 2022). De otro lado, actualmente el microcrédito es un instrumento financiero poco apetecido por las *start-ups*, esto debido a que no está siendo utilizado para promover empresas innovadoras. De hecho, el 85,5% de micronegocios que solicitan un microcrédito lo utiliza para capital de trabajo mientras que sólo el 13,3% lo utiliza para la compra o alquiler de maquinaria y equipo (DANE, 2021).

Otras líneas de financiamiento menos tradicionales en el mercado de deuda mipyme son el *factoring* y el *leasing*, dos instrumentos de acceso a recursos que se han potencializado luego de la emergencia sanitaria. Por sus facilidades de liquidez, en los últimos años el factoring fue más demandado a pesar de que sólo el 1% de los empresarios utilizó el factoring durante el año 2021 (Anif,

2021). Sin embargo, este es un instrumento que tiene altos costos de acceso dado el desconocimiento de sus beneficios y la alta informalidad de las mipymes. En cuanto al *leasing*, su cartera se ubicó como la cuarta más grande del sistema equivalente a un 11% del total, lo que lo mantiene como una opción de fácil acceso y uso al brindar facilidades de financiamiento para las actividades productivas de las mipymes. Aspecto clave en la reactivación económica, de ahí que la senda de crecimiento real anual de *leasing* operativo (20,29% para marzo de 2022) supere con creces al crecimiento del *leasing* habitacional (5,88%) y financiero (-4,27%) (Asobancaria, 2022).



Mercado de capitales

El mercado de capitales en Colombia es un instrumento con gran potencial para financiar las pymes más grandes; sin embargo, ha tenido problemas para atraer tanto inversionistas como empresas, por lo que se ha estancado. En la región, Colombia ocupa el cuarto lugar en términos de capitalización bursátil como porcentaje del PIB (39%), después de Chile (72%), Brasil (68%) y Perú (43%) (Banco Mundial, 2020). Además, el número de empresas que cotizan en la Bolsa de Valores de Colombia ha decrecido en los últimos años. Actualmente sólo cotizan 63 firmas luego que en el 2000 cotizaban 110 (figura 5.2). Así mismo, y a pesar de que el año pasado una compañía intentó infructuosamente¹ realizar una OPI en la Bolsa de Valores de Colombia, la última vez que se materializó el uso de este instrumento fue en noviembre de 2012.



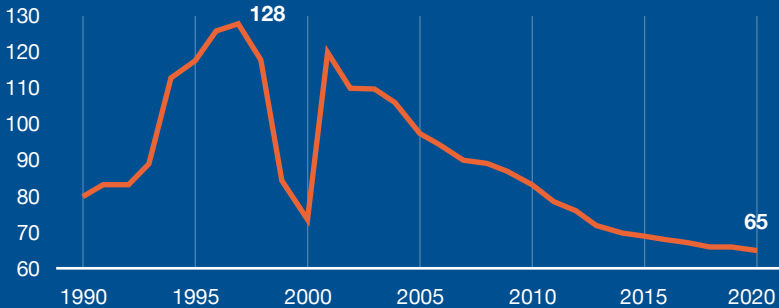
1. LatAm Logistic Properties anunció en julio la Oferta Pública Inicial (OPI) en la Bolsa de Valores de Colombia, pero la suspendió en agosto de 2021 (Cajamarca, 2021).





FIGURA 5.2.

Compañías nacionales que cotizan en Bolsa - Colombia



Fuente: Banco Mundial (2022).

Respecto al segmento de las empresas medianas en particular, desde 1995 existe el segundo mercado, segmento especializado para que empresas de este segmento puedan acceder al mercado de capitales con menores requisitos; no obstante, hasta apenas hace pocos años se realizaron las primeras emisiones por parte de pymes en el mercado de valores. De hecho, el informe final de la Misión de Mercado de Capitales (2019) afirma que el segundo mercado no cumplió con ampliar el campo de juego para emisores, pues las emisiones realmente eran realizadas por las empresas tradicionales y no por las medianas que era su foco inicial.

Es importante mencionar que las recientes emisiones realizadas por parte de pymes son fruto de cambios regulatorios, tales como la habilitación de emisiones por parte de las Sociedades por Acciones Simplificadas (SAS)², y las garantías gubernamentales para emisiones en el segundo mercado³, entre otros. A pesar de este avance, Colombia aún se encuentra rezagada respecto a otros mercados de valores especiales para pymes. En América Latina, por ejemplo, Perú tiene 12 pymes con emisiones (Superintendencia del Mercado de Valores, 2019), Brasil cuenta con 17 (OCDE, 2019), y economías desarrolladas como el Reino Unido contaban con 852 emisiones de empresas de este tipo (London Stock Exchange, 2021).

Dentro de las barreras que se han identificado en el segundo mercado, se encuentran: i) el desconocimiento acerca de prácticas gerenciales y la escasa adopción de estándares de gobierno corporativo; ii) los costos y requisitos para acceder por parte de las pymes; iii) el desajuste entre las necesidades de financiación de las pymes, el monto y el período de inversión; iv) las barreras regulatorias; y v) la falta de incentivos para atraer inversiones institucionales al segundo mercado.

Algunas de estas barreras son más restrictivas que otras, en particular los costos, requisitos, y el desajuste entre las necesida-



2. Decreto 817 de 2020.
3. Decreto 817 de 2020 y Circular Externa 050 del Fondo Nacional de Garantías.

des de financiación. En cuanto a los costos y requisitos, la emisión de valores en el mercado de capitales requiere la contratación de asesores especializados, como banqueros de inversión y calificadores, lo que aumenta los costos de emisión⁴. Esta misma certificación de calificación se convierte en un requisito difícil de cumplir porque los inversionistas profesionales exigen calificaciones que apenas superan las de otras empresas que ya cotizan en bolsa, lo que desincentiva invertir en pymes. Los requisitos documentales también se convierten en una barrera al acceso entendiendo que las empresas que quieren acceder a este mecanismo carecen de los estándares de reporte de información necesarios. En cuanto al desajuste entre las necesidades de financiación de las pymes, los inversionistas institucionales tienen políticas de inversión en términos de montos y duración que impiden una correspondencia entre las emisiones de las pymes. Por ejemplo, los fondos de pensiones tienen preferencia por las inversiones superiores a USD 27 millones que dista del tamaño de una empresa mediana del país.

A pesar de esto, se han identificado dos proyectos en marcha que buscan dinamizar el mercado de capitales de Colombia. El primero es la anunciada llegada del financiamiento colectivo de patrimonio a la plataforma A2censo⁵, que opera actualmente en la Bolsa de Valores de Colombia (BVC).



4. Ante este reto, Bancóldex ha anunciado el lanzamiento de Finbi, un programa de banca de inversión que le permite a las Pymes acceder a un diagnóstico integral y acompañamiento financiero.

5. A pesar de que el Decreto 1357 de 2018 habilitó el *crowdfunding* de equity, no se ha financiado ningún proyecto a través de este instrumento a la fecha. A2censo anunció que las campañas de equity se abrirán en 2022.

El segundo es la integración de la Bolsa de Valores de Colombia (BVC), la Bolsa de Comercio de Chile y la Bolsa de Valores de Lima (BVL), cuyo proceso está entrando en una segunda etapa, enfocada en la constitución del holding financiero que integrará las tres compañías, así como en el desarrollo de las condiciones operativas, de diseño y regulación. Se prevé que esta herramienta esté disponible a finales de 2023. Ambas alternativas ampliarán el mercado de inversores y empresas donde invertir lo que se constituye en el factor clave para el crecimiento de este tipo de financiamiento.

Mercado alternativo

El mercado de financiamiento alternativo se ha desarrollado consistentemente durante los últimos años y ha permitido irrigar nuevos recursos para el emprendimiento y la innovación a partir de capitales privados que usualmente tienen menos restricciones para la inversión que los canales tradicionales como los préstamos bancarios o el mercado de capitales.

Capital semilla

Los instrumentos de capital semilla son apropiados para las empresas especialmente en sus primeras etapas teniendo en

cuenta que esta financiación tiene un horizonte temporal de cinco a ocho años, y que las inversiones oscilan entre USD 25.000 y USD 50.000 (Kantis y Angelelli, 2020). El capital semilla ofrecido en Colombia proviene principalmente del sector público y en menor medida del sector privado. Diferentes programas de capital semilla han sido o son ofrecidos actualmente a través del Ministerio de Agricultura, iNNpulsa, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, y el SENA (DNP, 2020). De estos, el Fondo Emprender (SENA) es el fondo de capital semilla más relevante para las pymes del país. En el caso de los emprendedores innovadores (de alto impacto), iNNpulsa Aldea es el único programa especializado que ofrece recursos de capital para promover el crecimiento y la sostenibilidad de estos.

Family offices

Las *family offices* son, sin duda, los vehículos de inversión de riesgo de más rápido crecimiento en el ecosistema de emprendimiento de alto impacto. Según el informe *Family Office Report 2021* (Silicon Valley Bank, 2021), las *family offices* invirtieron en el 4,2% de las operaciones de riesgo mundiales tan solo durante el primer semestre de 2021. Este porcentaje ha venido en aumento durante los últimos 10 años, cuando para 2009 representaban el 1,9%.

En Colombia, de acuerdo con los compromisos de capital, a diciembre de 2020, los fondos de pensiones continúan como el principal inversionista en la industria, seguido por los corporativos/empresas con un 13,8%, y en tercer lugar las *family offices/multifamily* con un 7,4%. En el caso de los inversionistas internacionales, los fondos de pensiones son los más representativos, sin embargo, existe una mayor diversidad de otros tipos de inversionistas como *family offices*, con un 15,8%. Por tipo de fondo, estos vehículos representan el 8,3% del total de compromisos por adquisición/crecimiento, en los de capital emprendedor son



el 11,3%, en los de impacto el 7,2%, y en el inmobiliario el 10,9% (EY Colombia y ColCapital, 2021).

Ángeles inversionistas

En los últimos 5 años, las inversiones ángel han tenido un crecimiento significativo en Colombia (Rockstart Colombia, 2020) y actualmente funcionan seis redes en el país⁶, aunque este tipo de inversión es poco utilizada entre los emprendedores en comparación con otros países. En Colombia, el 9% de los emprendedores ha recibido financiación vía ángeles inversionistas (Vesga *et al.*, 2017) pero el valor per cápita solo asciende a USD 0,10 millones (iNNpulsa, 2018), mientras que en Estados Unidos es de USD 61,1 millones y en Europa es de aproximadamente USD 14 millones (DNP, 2020).

Más recientemente, los esfuerzos públicos han sido establecidos por el documento CONPES 4011 *Política Nacional de Emprendimiento* (2020), a través de dos acciones de política: en primer lugar, el diseño e implementación de una estrategia para las redes de ángeles inversionistas, orientada a la creación de nuevas redes y al sostenimiento de estas; y, el diseño e implementación de estrategias de capacitación para nuevos gestores de inversión ángel y fondos de capital emprendedor.



6. B2 Capital, BIC-TIA, Red de Ángeles inversionistas, TIC HUB Bogotá, Starco y Créame.

Capital emprendedor

Los fondos de capital de riesgo generalmente se enfocan en las etapas tempranas de las mipymes más innovadoras representando un instrumento de financiamiento fundamental particularmente los emprendimientos de base tecnológica (OCDE, 2015). Sin embargo, en Colombia, según Anif (2018) menos del 6% de las mipymes habían accedido a financiación a través de fondos de capital privado o de capital de riesgo en 2018.

Hasta diciembre de 2019, la industria de capital de riesgo en el país contaba con 38 fondos de capital emprendedor, de los cuales 35 estaban en operación y 3 habían completado sus operaciones de inversión y desinversión; los compromisos de capital para Colombia ascendieron a USD 184,4 millones, de los cuales el 68,8% ya han sido invertidos, principalmente en el sector de tecnologías de la información⁷, en el cual las industrias de *e-commerce*, software como servicio (SaaS) y *fintech* se destacan en términos de acuerdos e inversiones de capital (EY Colombia y ColCapital, 2020). A pesar de los avances significativos en la industria, de los esfuerzos gubernamentales y del sector privado, el mercado de capital de riesgo se encuentra todavía en un estado incipiente.



7. Una de las razones detrás de esta tendencia es el aumento de la atención mundial a los servicios en línea y digitales debido a las medidas de distanciamiento social.

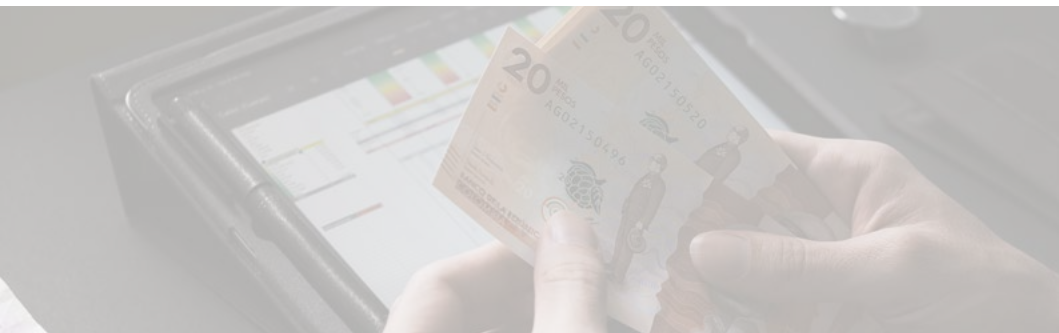
La industria en general se enfrenta a la falta de inversionistas institucionales y a la alta

concentración de los ya existentes. Esto se explica por varios factores, entre los que destacan: i) el limitado número de empresas innovadoras con alta capacidad de gerencial y la adopción de estándares de gobierno corporativo y debida diligencia; ii) La falta de una ruta clara y con diversas opciones de salida para los inversionistas; y, iii) las barreras regulatorias y tributarias.

No obstante, según un reciente artículo de Sequoia Capital⁸ hay un creciente interés de los fondos de capital en América Latina, gracias a unicornios como Rappi y NuBank, que ofrecen soluciones específicas a los problemas locales, integrando la cadena de valor del servicio de manera completa (Huang y Leone, 2021). Este hecho no ha sido ajeno al Gobierno nacional, quien ha aportado, entre otros, a la creación de Bancóldex Capital: Fondo de Fondos y una amplia regulación para promover el capital de riesgo que, aunque mejoran el entorno de negocios para el ecosistema, no solucionan de raíz algunas de las barreras mencionadas, en las cuales se debe seguir trabajando desde todos los frentes.



8. *Sequoia Capital* es una de las empresas de capital de riesgo más importantes de Estados Unidos. La empresa se centra principalmente en la industria tecnológica. Ha invertido en las primeras etapas de empresas como Apple, Google, Oracle, Youtube, Instagram, Zoom, WhatsApp, LinkedIn, y Paypal.



Instrumentos gubernamentales

El Gobierno nacional ha dispuesto diferentes medidas a través de sus instituciones para fortalecer el financiamiento en el ecosistema empresarial. Las políticas públicas de apoyo financiero a las mipymes se realizan a través de un amplio espectro de instituciones públicas: Bancóldex, iNNpulsa, el FNG, Banca de las Oportunidades, SENA, entre otras. Para este documento, se abordarán dos instrumentos relevantes que han destacado por ofrecer soluciones disruptivas en esta materia.

Bancóldex, banco de segundo piso adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, cuenta con dos programas de inversión: Bancóldex Capital y el Fondo de Fondos. Bancóldex Capital es un programa de inversión y promoción para la industria de fondos de capital privado y capital de riesgo, que inició en febrero de 2009. A través de este instrumento Bancóldex ha invertido como socio en comandita en 14 fondos de capital, que a su vez han invertido \$2,03 billones en 137 empresas (hasta agosto de 2020). Por su parte, el Fondo de Fondos, creado en 2019, tiene como objetivo impulsar la industria de fondos de capital. Por medio de este programa, que inició con una financiación de USD 38 mil, de fondos públicos y privados, Bancóldex actúa como gestor de fondos,



agrupando recursos propios y de terceros para invertirlos en fondos de capital privado y fondos de capital emprendedor.

Por otro lado, a través de diferentes líneas de garantías, el FNG permite a las instituciones financieras (bancos, cooperativas, instituciones microfinancieras, entre otras) conceder préstamos a los empresarios que no tienen un colateral suficiente para acceder a financiamiento. En 2019, la línea de garantías para empresas movilizó un total de 14,9 millones de dólares. Entre los productos de la Línea Empresarial se encuentran la garantía Empresarial Multipropósito, normalmente utilizada para préstamos ordinarios de pequeñas y medianas empresas, la garantía Pyme Preferencial dirigida a operaciones de mayor cuantía para medianas empresas con muy buen comportamiento crediticio y la garantía para Microcrédito Empresarial.

4

Barreras estructurales del financiamiento empresarial

El financiamiento de las mipymes es relevante pues permea su día a día y su capacidad de crecimiento. A través del financiamiento adecuado las empresas resuelven sus necesidades de capital de trabajo que garantizan la liquidez y continuidad del negocio en el corto plazo, e invierten con objetivos de mediano y largo plazo.

En ese sentido, es importante reconocer que existen retos o barreras estructurales que dificultan la creación de una propuesta de valor adecuada a las mipymes lo que impacta negativamente su capacidad de acceso a productos y servicios de financiamiento. En esta sección analizaremos las consecuencias de la informalidad, la falta de información e historial crediticio, la falta de garantías, el bajo conocimiento de los productos financieros, y la desconfianza en el acceso a financiamiento de las mipymes en el país.

Informalidad

Partiendo de la definición de formalidad del documento CONPES 3956 de 2019⁹, se puede afirmar que la informalidad en cualquiera de sus dimensiones es una de las principales barreras que tienen las empresas, en especial las microempresas para acceder a financiamiento. Las microempresas prefieren el sector informal a pesar de que esto implique costos (Ledgerwood, 2013) y que afecte su desarrollo productivo. La informalidad se asocia con tasas de interés más altas para las microempresas (Fernández, 2020), y dificulta medir la inclusión financiera empresarial y sus efectos (DNP, 2019; Castro *et al.*, 2020). Alrededor del 75% de las microempresas en el país no están registradas¹⁰ y los niveles de cumplimiento de contratación formal de trabajadores, el pago de prestaciones sociales, la implementación de una contabilidad formal y la declaración y pago de impuestos, son bajos (DNP, 2019).



9. El documento CONPES 3956 “Política de Formalización Empresarial” (2019) define la formalidad como un proceso multidimensional según el cual una empresa formal “es aquella que cumpla con todas las normas que le aplican de manera obligatoria” (p. 23).

10. No cuentan ni con registro mercantil ni con Registro Único Tributario (RUT).



TABLA 5.1. EMPRESAS REGISTRADAS POR TAMAÑO Y NATURALEZA

| | Naturales | | |
|---------|-----------|---------------|--|
| Tamaño | Número | Participación | |
| Micro | 1.141.091 | 98,9% | |
| Pequeña | 11.434 | 1,0% | |
| Mediana | 1.473 | 0,1% | |
| Grande | 115 | 0,0% | |
| Total | 1.154.113 | 100,0% | |

Fuente: DNP (2019).

Nota: Tamaños empresariales según la Ley 590 del 2000.

| | Jurídicas | | Total | |
|--|-----------|---------------|-----------|---------------|
| | Número | Participación | Número | Participación |
| | 405.553 | 90,5% | 1.546.644 | 96,5% |
| | 31.192 | 7,0% | 42.626 | 2,7% |
| | 8.212 | 1,8% | 9.685 | 0,6% |
| | 3.035 | 0,7% | 3.150 | 0,2% |
| | 447.992 | 100,0% | 1.602.105 | 100,0% |



11. La capacidad de pago se evalúa con el flujo de caja de la empresa, el cual, cuando no se llevan registros contables o no se tienen ventas formales es difícil de soportar.

12. De acuerdo con la encuesta, este factor adquirió mayor importancia en el último semestre debido probablemente al efecto de la implementación de la Ley 2157 de 2021 “Por medio de la cual se modifica y adiciona la ley estatutaria 1266 de 2008, y se dictan disposiciones generales del habeas data con relación a la información financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países y se dictan otras disposiciones”.

Para las entidades financieras, la informalidad es una limitante al momento de evaluar un cliente integralmente, pues usualmente estas empresas no llevan registros contables que permitan desarrollar una evaluación de riesgo de crédito tradicional. Esto dificulta la aprobación de las operaciones, vuelve complejo sustentar la capacidad de pago, y, por tanto, su financiación a mediano y largo plazo. Eso se evidencia en que el 30% de las entidades microcrediticias identifica la capacidad de pago de los clientes como el principal factor que impide otorgar un mayor volumen de microcrédito¹¹; otro factor importante, con un 8,5%, es la falta de información financiera de los nuevos clientes o asociados¹² (Clavijo Ramírez *et al.*, 2022). Así mismo, el 14,7% de estas entidades considera clave contar con mejor información sobre la capacidad de pago de los prestatarios para poder aumentar el microcrédito en la economía (Clavijo Ramírez *et al.*, 2022).

Este segmento de microempresas informales se ha convertido en la práctica en un nicho de mercado específico para algunas entidades microcrediticias que han especializado su atención en estas. Para ello, han tenido que desarrollar modelos de riesgo de crédito alternativos, que, a pesar de que les permiten incluir financieramente estos segmentos anteriormente desatendidos, incurren en mayores costos. Sin em-

bargo, su labor es importante, pues se ha comprobado que el microcrédito disminuye la condición de pobreza o el empeoramiento de la situación monetaria de las personas (Estrada y Hernández Rubio, 2019).

Falta de información e historial crediticio

La falta de información sobre la actividad empresarial es una barrera persistente al financiamiento empresarial. La falta de estados financieros, planes y modelos de negocio, y pago de impuestos reducen la cantidad de información que las firmas pueden entregar al momento de interactuar con el sistema financiero. Estos datos son necesarios para otorgar financiación vía deuda ya que permiten conocer las características del cliente frente al modelo de negocio, utilidades o ingresos, estructura de capital y actividad económica, entre otras (Saavedra y Bustamante, 2013).

Por otra parte, otro factor que afecta la capacidad de financiamiento de las mipymes es la falta de historial crediticio. La falta de acceso a información de esta naturaleza dificulta a las entidades financieras conocer el comportamiento del solicitante y gestionar el riesgo de crédito por parte de estas (DNP, 2020). De hecho, de acuerdo con la encuesta de micronegocios del DANE (2022)

al 28,4% de los micronegocios respondieron no haber obtenido el crédito solicitado por estar reportado negativamente en centrales de riesgo.



FIGURA 5.3.

Porcentaje de micronegocios según razones para no obtener el crédito solicitado



De acuerdo con el Instituto Iberoamericano de Mercados de Valores (2017), los *scores* crediticios usados normalmente por las entidades financieras toman como insumo los datos estadísticos de un conjunto determinado de créditos para establecer la probabilidad de impago. En consecuencia, establecer estos modelos para las mipymes tiene grandes desafíos puesto que es difícil que existan suficientes colocaciones de crédito similares para estimar los modelos. Por esta razón, las entidades se ven obligadas a realizar los procesos de forma manual e individual para cada empresa.

Por su parte, los nuevos jugadores del mercado, en especial las *fintech*, están utilizando modelos de *scoring* crediticio apalancados en diversas fuentes de datos que pueden reemplazar o complementar las fuentes tradicionales de información, lo que permite un mayor acceso al financiamiento. No obstante, existe una dificultad para las mipymes a la hora de financiarse con entidades no vigiladas ya que los reportes de la información crediticia de sus clientes a las centrales de riesgo son voluntarios, por lo cual puede que no reporten o que sus reportes sean de menor calidad (Banco Mundial, 2019).

Ambos factores aumentan el riesgo asociado de financiar a las mipymes y, las entidades financieras. Por un lado, aumentan la tasa de interés generando mayores costos de fi-

nanciamiento vía deuda. Por el otro, generan racionamiento de crédito, lo que dificulta el acceso a productos y servicios financieros de crédito, limitando así, los proyectos de inversión. Por este motivo, la información de las mipymes dirigida a los establecimientos de crédito resulta imprescindible a la hora de buscar financiamiento vía deuda, de no existir este flujo de información, las entidades financieras tienen pocos insumos para la evaluación y el otorgamiento de crédito lo que resulta en una provisión subóptima de financiamiento empresarial.

Falta de garantías

Las características de las mipymes conllevan a que estas suelen tener problemas de asimetría de información al interactuar con el mercado financiero, lo cual implica restricciones en la financiación, específicamente en racionamiento de crédito (Stiglitz y Weiss, 1981). Esto tiene como consecuencia la exigencia de garantías para mitigar los efectos de la incompletitud de información, las cuales por lo general están representadas en activos, y que, para el caso de este segmento empresarial, son escasos.

Los sistemas de garantías públicas buscan facilitar el acceso de las mipymes a financiamiento, ofreciendo una garantía parcial o total y asumiendo parte del riesgo en que

incurren las instituciones financieras¹³ (Fernandini Puga *et al.*, 2020). Para el caso de Colombia, el alcance del programa público de garantías que se ofrece a través del FNG fue tímido en sus inicios en 2013 cuando se beneficiaban tan solo al 17% de las empresas del país (Saavedra y Bustamante, 2013). Con la llegada de la pandemia, esta situación se reversó y las garantías públicas tomaron fuerza. En particular, el programa “Unidos Por Colombia” que buscó contrarrestar las dificultades económicas de las mipymes al otorgar garantías a créditos con coberturas del 80%. De acuerdo con varios actores del sistema financiero consultados en el marco de este documento, el programa presentó beneficios importantes al permitir a los empresarios obtener préstamos cubiertos para poder solventar y dar continuidad a sus operaciones.

Esto evidencia que el colateral representado por el FNG influye positivamente en la movilización de créditos hacia las mipymes, disminuyendo la cantidad de garantías reales puestas como colateral por parte de estas en sus operaciones de crédito (Castillo Bonilla y Girón, 2014). Sin embargo, los entrevistados también aseguran que no todas las mipymes conocieron o tuvieron ganancias a partir de estos esquemas, persistiendo dificultades de acceso relacionadas con la insuficiente cobertura por parte de estos programas, y a algunas de las barre-



13. Algunos modelos básicos de garantías son: fondos de garantía, sociedades de garantía, garantías a entidades intermedias e instituciones de microfinanzas, seguros de crédito, otros programas de mitigación de riesgo, y garantías de segundo piso o reafianzamiento.

ras identificadas en este capítulo, como la autoexclusión, la falta de historial crediticio, de educación económica y financiera, y la falta de confianza en el sistema financiero.

Bajo conocimiento de los productos financieros

El bajo conocimiento de los productos financieros es una de las barreras para el acceso financiero de las mipymes. De acuerdo con el *V Informe de Inclusión Financiera* realizado por Felaban, el 65,5% de las asociaciones bancarias afiliadas afirmaron que el desconocimiento de nociones básicas financieras es uno de los principales obstáculos para la inclusión financiera, mencionando que un segmento importante de la población tiene dificultades con conceptos como el ahorro, el adecuado uso del crédito, el valor del dinero, entre otros (Felaban, 2019). Por otro lado, el desconocimiento de la oferta de productos y servicios financieros de las entidades financieras, así como las alternativas de financiamiento de capital que ofrecen otros actores del ecosistema financiero, contribuye a los pobres resultados en materia de inclusión financiera empresarial. En este aspecto hay un camino importante por recorrer, a pesar de los grandes esfuerzos de masificación realizados por los proveedores de servicios financieros.



Otro aspecto importante es el bajo desarrollo de habilidades gerenciales que impiden tener un recuento claro y ordenado de las actividades de estos negocios, lo cual termina dificultando el proceso para acceder a financiamiento mediante el otorgamiento de créditos. Se ha evidenciado que los microempresarios no suelen tener un manejo organizado de sus negocios. Así, mientras que el 69% de las microempresas no lleva contabilidad (DANE, 2020), solamente el 10% cuenta con el software y personal necesarios para llevar procesos contables, y el 39% no siempre separa las cuentas del hogar de las del negocio (Anif, 2020).

Desconfianza y patrones culturales

Es común que ciertos empresarios decidan estar por fuera del sistema financiero debido a patrones culturales. La exclusión

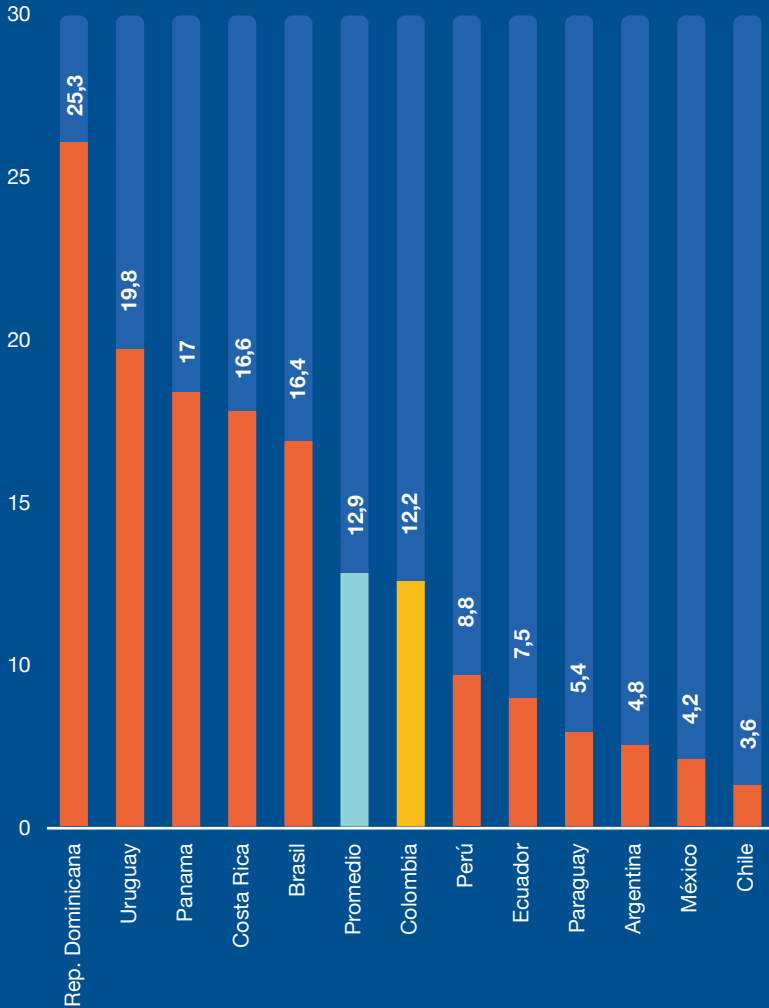
voluntaria de las mipymes es alta y está asociada a creencias infundadas y a baja educación financiera (Banca de las Oportunidades, 2019). Algunos de estos patrones son la desconfianza en las entidades financieras, la mentalidad de corto plazo del negocio, considerar que no necesitan crédito, y normas sociales de género.

En primer lugar, la desconfianza supone un obstáculo importante para la inclusión financiera (Cano *et al.*, 2015). Esto se relaciona con el temor generalizado a endeudarse con el sistema financiero lo que puede explicar la baja participación de las empresas de menor tamaño dentro del mercado de crédito formal. La confianza en las entidades financieras en Colombia se encuentra por debajo del promedio de los países de América Latina (figura 5.4). Tan solo el 12% de la población afirma tener mucha confianza, mientras que en países como Brasil o Panamá, esta cifra alcanza el 16% y 19% respectivamente. De acuerdo con estudios recientes, también hay una baja confianza en la vigilancia del Gobierno a los bancos, pues 36,9% considera mala o muy mala esta vigilancia (Banca de las Oportunidades y Superintendencia Financiera de Colombia, 2018). Sin embargo, el nivel educativo influye en esta percepción: a medida que aumenta, la percepción desfavorable de las entidades financieras disminuye.



FIGURA 5.4.

Confianza en las entidades financieras en América Latina



En segundo lugar, se encuentra la mentalidad de corto plazo del negocio y su relación con la creencia de no necesitar crédito. El 41% de las empresas consideran que no necesitan crédito (DANE, 2020). Esto es comprensible pero preocupante, pues refleja que una gran proporción de empresarios no busca financiar nuevas inversiones para crecer. De acuerdo con Anif (2020), el 29% de los microempresarios espera que su negocio se mantenga igual para el próximo semestre, y, consecuentemente, se encuentra que tan solo el 18% destinaron sus recursos a la compra o arriendo de maquinaria.

En tercer lugar, hay evidencia la existencia de normas sociales de género, que impiden a segmentos específicos de la población acceder a financiamiento formal. Pese a que las normas no afectan a toda esta población, hay un alto porcentaje de ellas en América Latina que se ve altamente afectado, especialmente cuando pertenecen a poblaciones vulnerables como la rural, indígena o en edades adultas (Roa, 2021). Según información de actores del sistema financiero entrevistados para la realización de este documento, algunos bancos exigen a las mujeres tener un nivel de ingresos mayor al monto de crédito solicitado, aspecto que no sucede con los hombres. Esto habla de un sesgo idiosincrático desde las entidades financieras.

Finalmente, estudios de economía del comportamiento respecto al relacionamiento de personas con el sector financiero han encontrado que los colombianos son reticentes a la solicitud de cualquier tipo de préstamo. Se evidencia un temor latente a no poder cumplir con sus obligaciones y caer en embargos o en la quiebra. Lo anterior se relaciona con una concepción negativa, apalancada principalmente en la desigualdad existente entre usuario/cliente y entidad (USAID y Superintendencia Financiera de Colombia, 2019). Este hecho se va agravado en las mujeres. De acuerdo con uno de los actores entrevistados para este estudio, las mujeres presentan una mayor aversión al riesgo respecto a los hombres dadas las condiciones de desigualdad y escasez de su entorno lo que generan expectativas más negativas del futuro y de su posible relación con el sector financiero.

Conclusiones

Existe amplia evidencia que muestra los beneficios que tiene acceso al financiamiento en el bienestar de las personas y la capacidad de crecimiento de las empresas. En particular, el acceso a financiamiento de las empresas tiene efectos sustantivos en la actividad económica general al ser éstas grandes generadoras de empleo y valor agregado. Economías emergentes como la



Capítulo 5

colombiana tienen dificultades particulares cuando no se irrigan recursos suficientes al sector privado y en particular a las micro, pequeñas y medianas empresas pues estas representan un porcentaje significativo del tejido empresarial y del empleo.

Acceder a un financiamiento adecuado permite que las empresas solucionen sus necesidades de capital de trabajo garantizando su liquidez y permitiéndoles la continuidad de su negocio en el corto plazo. El acceso a financiamiento también permite solventar las necesidades de inversión que aseguran la sobrevivencia de la empresa en el mediano y largo plazo. Sin embargo, se ha identificado que existen importantes barreras en esta materia, y que, aspectos como su actividad económica y sector al que pertenecen afectan sus posibilidades de acceder al crédito (Tamayo *et al.*, 2022).

Al analizar las barreras se observa que la informalidad es una de las principales y más recurrente para las mipymes al momento de buscar financiamiento. Se identifica que, para las micro y pequeñas empresas, la formalidad se asocia con mayores costos y para las medianas, la informalidad es mayormente motivada por la elusión y evasión de impuesto (Tamayo *et al.*, 2022). Sin embargo, los beneficios de la formalidad son mucho mayores en términos de desarrollo y crecimiento económico. Por esta razón, es fundamental continuar trabajando en el diseño de políticas y programas que no solo fomenten la formalidad, a través de procesos más expeditos y sencillos, sino que, además, promuevan el conocimiento sobre la utilidad de la formalización para las empresas.

Además, desarrollar modelos de riesgo de crédito alternativo es clave en el acceso de las mipymes al financiamiento formal. La falta de información e historial crediticio de estas empresas ha generado que otros actores como las fintech empiecen a destacarse al usar otro tipo de datos para generar scores crediticios. Esto, ha generado que cada vez más entidades financieras tradicionales estén interesadas en apalancarse en nuevas soluciones para que el flujo de información entre estos y las mipymes genere menores costos y riesgos al momento de hacer las colocaciones.

Finalmente, se destaca la importancia de potenciar los programas de garantías otorgadas a las mipymes basándose en su poder de movilización de créditos. El reto está en mejorar la promoción de estos mecanismos hacia más empresas, pues se ha demostrado que estas se convierten en clientes de menor riesgo para las entidades financieras cuando las poseen. De esta manera, el cierre de las brechas requiere la existencia de una amplia gama de instrumentos de financiación a disposición que las empresas que dependa de su etapa de desarrollo, su tamaño, y nivel de innovación.



Referencias

- Acemoglu, D. y Zilibotti, F. (1997). Was Prometheus Unbound by Chance? Risk, Diversification and Growth. *Journal of Political Economy*, 105(4), 709-751.
- Asociación Nacional de Instituciones Financieras (Anif). (2018). *La Gran Encuesta Pyme. Lectura Regional*. Anif.
- Asociación Nacional de Instituciones Financieras (Anif). (2020). *Gran Encuesta a las Microempresas. Informe de resultados 2020*. Anif.
- Asociación Nacional de Instituciones Financieras (Anif). (2021). *Encuesta MiPyme ANIF. Informe de resultados. Primer Semestre 2021*. Anif.
- Asobancaria. (2022). *Informe Trimestral del mercado de leasing*. Asobancaria.
- Ayyagari, M., Beck, T. & Demirguc-Kunt, A. (2007). Small and Medium Enterprises Across the Globe. *Small Business Economics*, 29, 415-434.
- Banca de las Oportunidades. (2019). *Financiamiento de las MiPymes en Colombia*. https://www.bancadelasoportunidades.gov.co/sites/default/files/2019-02/Financiamiento%20MiPymes.Vf_.pdf

Banca de las Oportunidades y Superintendencia Financiera de Colombia. (2018). *Estudio de demanda de inclusión financiera. Informe de resultados. Segunda toma 2017*. Banca de las Oportunidades y SFC.

Banca de las Oportunidades y Superintendencia Financiera de Colombia. (2021). *Reporte de Inclusión Financiera 2021*. Superintendencia Financiera de Colombia.

Banco Mundial. (2019). *SME Upgrading Programs : Exploring Initiatives that Combine Market Linkages and Capability Strengthening*. Banco Mundial. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/34224>

Banco Mundial. (2020). *Global Financial Development Database*. <https://www.worldbank.org/en/publication/gfdr/data/global-financial-development-database>

Banco Mundial. (2022). *Compañías nacionales que cotizan en Bolsa, total - Colombia*. <https://datos.bancomundial.org/indicador/CM.MKT.LDOM.NO?locations=CO>

Banco Mundial. (s.f.). *Small and Medium Enterprises (SMEs) Finance*. <https://www.worldbank.org/en/topic/smefinance>

Beck, T., Demirguc-Kunt, A. & Levine, R. (2005). SMEs, Growth, and Poverty: Cross-Country Evidence. *Journal of Economic Growth*, 10, 199-229.

Beck, T., Demirgüç-Kunt, A. & Levine, R. (2007). Finance, Inequality and the Poor. *Journal of Economic Growth*, 12(1), 27-49.

- Bekaert, G., Harvey, C. R. & Lundblad, C. (2006). Growth volatility and financial liberalization. *Journal of International Money and Finance*, 25(3), 370-403.
- Bustamante Izquierdo, J. P. y Bayter Horta, M. P. (2013). Informalidad empresarial y laboral en pequeños comerciantes: nueva evidencia para Colombia. *Notas Fiscales* n.º 21. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Cajamarca, I. (2021, 4 de agosto). LatAm Logistic Properties suspendió su ingreso a la Bolsa de Valores de Colombia. *La República*. <https://www.larepublica.co/finanzas/latam-logistic-properties-suspendio-su-ingreso-a-la-bolsa-de-valores-de-colombia-3212360>
- Cano, C. G., Esguerra, M., García, N., Rueda, L. y Velasco, A. (2015). Inclusión financiera en Colombia. En J. E. Gómez y J. Ojeda (Eds.), *Política monetaria y estabilidad financiera en economías pequeñas y abiertas* (pp. 143-211). Banco de la República de Colombia.
- Castillo Bonilla, J. A. y Girón, L. E. (2014). Cuantificación de la importancia del Fondo Nacional de Garantías en la movilización de créditos a las pymes. *Estudios Gerenciales*, 30(130), 18-24.
- Castro, F., Londoño, D., Parga Cruz, Á. J. y Peña Gómez, C. (2020). ¿Qué factores inciden en la demanda de crédito de la microempresa en Colombia? *Archivos de economía* n.º 522. Departamento Nacional de Planeación. <https://www.bancadelasoportuni>

dades.gov.co/sites/default/files/2020-11/522%20%281%29.pdf

Cecchetti, S., Flores Lagunes, A. & Krause, S. (2006). *Financial Development, Consumption Smoothing, and the Reduced Volatility of Real Growth*. AEA Conference Papers.

Clavijo Ramírez, F., Sánchez, C. y Segovia, S. (2022, marzo). *Reporte de la situación del microcrédito en Colombia (marzo/2022)*. Banco de la República de Colombia.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2020). *Encuesta de Micronegocios 2019*. DANE.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2022). *Encuesta de Micronegocios 2019-2021*. DANE.

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2019, 8 de enero). *Política de Formalización Empresarial* (Documento CONPES 3956). DNP.

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2020, 30 de noviembre). *Política Nacional de Emprendimiento* (Documento CONPES 4011). DNP.

Eldridge, D., Nisar, T. & Torchia, M. (2021). What impact does equity crowdfunding have on SME innovation and growth? An empirical study. *Small Business Economics*, 56(1), 105-120.

- Estrada, D. y Hernández Rubio, A. (2019). *Situación actual e impacto del microcrédito en Colombia*. Banco de la República y Asociación Colombiana de Instituciones Microfinancieras.
- EY Colombia y ColCapital. (2020). *Impactando la economía colombiana. Reporte 2019*. EY y ColCapital.
- EY Colombia y ColCapital. (2021). *Industria de Fondos de Capital Privado en Colombia. Una herramienta hacia la reactivación económica. Reporte con cifras a diciembre de 2020*. Colcapital.
- Federación Latinoamericana de Bancos (Felaban). (2019). *V Informe de Inclusión Financiera*. Felaban. <https://felaban.s3-us-west-2.amazonaws.com/publicaciones/archivo20191120203800PM.pdf>
- Fernández, C. (2020). Informalidad empresarial en Colombia. *Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social*, 50, 133-168.
- Fernandini Puga, M., Rodríguez Armas, J. C., Talavera, C. y Domínguez, J. (2020). *Fondos y otros mecanismos de garantía para las mipymes en América Latina y El Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Guerzoni, M., Peirone, D., Pais, I. & Miglietta, A. . (2016). The Emerging Crowdfunding Market in Italy: Are “the Crowd” Friends of Mine? In D. Brüntje & O. Gajda (Eds.), *Crowdfunding in Europe. FGF Studies in Small Business and Entrepreneurship*. Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-319-18017-5_6

- González-Uribe, J. & Leatherbee, M. (2018). The Effects of Business Accelerators on Venture Performance: Evidence from Start-Up Chile. *The Review of Financial Studies*, 31(4), 1566-1603. <https://doi.org/10.1093/rfs/hhx103>
- Gonzalez-Uribe, J. & Reyes, S. (2021). Identifying and boosting “Gazelles”: Evidence from business accelerators. *Journal of Financial Economics*, 139(1), 260-287. <https://doi.org/10.1016/j.jfineco.2020.07.012>
- Greenwood, J. & Jovanovic, B. (1990). Financial Development, Growth, and the Distribution of Income. *Journal of Political Economy*, 98(5), 1076-1107.
- Hassan, M., Sanchez, B. & Yu, J.-S. Financial development and economic growth: New evidence from panel data. *The Quarterly Review of Economics and Finance*, 51(1), 88-104. <https://doi.org/10.1016/j.qref.2010.09.001>
- Huang, S. & Leone, D. (2021). *The Latin American Startup Opportunity*. <https://medium.com/sequoia-capital/the-latin-american-startup-opportunity-46ace259777f>
- Instituto Iberoamericano de Mercados de Valores (IIMV). (2017). *Estudio sobre la financiación de las micro, pequeñas y medianas empresas a través de los mercados de capitales en Iberoamérica*. Fundación Instituto Iberoamericano de Mercados de Valores (IIMV). <https://www.iimv.org/estudios/estudio-sobre-la-financiacion-de-las-micro-pequenas-y-medianas-empresas-a-traves-de-los-mercados-de-capitales-en-iberoamerica/>

International Finance Corporation (IFC). (2013). *Jobs Study. Assessing Private Sector Contributions to Job Creation and Poverty Reduction*. International Financial Corporation.

International Finance Corporation (IFC). (2017). *MSME Finance Gap : Assessment of the Shortfalls and Opportunities in Financing Micro, Small, and Medium Enterprises in Emerging Markets*. IFC. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/28881>

iNNpulsa. (2018). *Seis años construyendo las empresas del futuro - Informe histórico*. iNNpulsa.

Kantis, H. y Angelelli, P. (2020). *Emprendimientos de base científico-tecnológica en América Latina: Importancia, desafíos y recomendaciones para el futuro*. BID.

King, R. G. & Levine, R. (1993). Finance and Growth: Schumpeter Might Be Right. *The Quarterly Journal of Economics*, 108(3), 717-737.

Kortum, S. & Lerner, J. (2000). Assessing the Contribution of Venture Capital to Innovation. *RAND Journal of Economics*, 31, 674-692.

Latinobarómetro. (2020). *Informe Latinobarómetro 2020*. <https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>

Ledgerwood, J. (2013). *The New Microfinance Handbook: A Financial Market System Perspective*. Banco Mundial.

- Lensink, R. & Pham, T. (2012). The impact of microcredit on self-employment profits in Vietnam. *Economics of Transition*, 20(1), 73-111.
- London Stock Exchange. (2021). *Alternative Investment Market (AIM)*. London Stock Exchange.
- McKernan, S. (2002). The Impact Of Microcredit Programs On Self-Employment Profits: Do Noncredit Program Aspects Matter? *The Review of Economics and Statistics*, 84(1), 93-115.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Banco Mundial y SECO. (2019). *Misión del Mercado de Capitales 2019. Informe final*. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2015). *G20/OECD High Level Principles on SME Financing*. OCDE. <https://www.oecd.org/finance/G20-OECD-High-Level-Principles-on-SME-Financing.pdf>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2019). *Equity Market Development in Latin America. Enhancing Access to Corporate Finance*. OCDE. <https://www.oecd.org/corporate/ca/Latin-American-Equity-Markets-2019.pdf>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2022). *Financing SMES and Entrepreneurs 2022: An OECD Scoreboard*. OCDE.

- Potter, J. & Proto, A. (Eds). (2007). *Promoting Entrepreneurship in South East Europe: Policies and Tools*. OCDE. https://doi.org/10.1787/oeed_papers-v6-art39-en
- Rajan, R. & Zingales, L. (1998). Financial Dependence and Growth. *The American Economic Review*, 88(3), 559-586.
- Roa, M. J. (2021). *Normas sociales: la barrera invisible de la inclusión financiera de la mujer*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).
- Rockstart Colombia. (2020). *Estudio de ángeles inversionistas en Colombia*. Rockstart. <http://hdl.handle.net/11520/25656>
- Saavedra García, M. L. y Bustamante Osorio, S. C. (2013). El problema de financiamiento de la PYME y el sistema nacional de garantías en Colombia. *Contaduría Universidad de Antioquia*, (62), 69-88.
- Silicon Valley Bank. (2021). *Family Office Investing in Venture Capital: Global Trends & Insights 2021*. Silicon Valley Bank.
- Stiglitz, J. & Weiss A. (1981). Credit Rationing in Markets with Imperfect Information. *The American Economic Review*, 71(3), 393-410.
- Superintendencia Financiera de Colombia. (2022). *Saldos de cartera por productos*. SFC.

- Superintendencia del Mercado de Valores (SMV). (2019). *Mercado Alternativo de Valores (MAV)*. SMV.
- Tamayo, C., Álvarez, P., Restrepo, D., Botero, J., Ospina, J. A. y Medina, C. (2022). Acceso al crédito de las mipymes colombianas: determinantes, barreras y potenciales soluciones. En H. J. Gómez, A. Vera y G. Montoya (Eds.), *Lecturas sobre moneda y banca en Colombia 2022* (pp. 69-118). Asobancaria.
- Tedeschi, G. A. (2008). Overcoming Selection Bias in Microcredit Impact Assessments: A Case Study in Peru. *Journal of Development Studies*, 44(4), 504-518.
- United States Agency for International Development (USAID) y Superintendencia Financiera de Colombia. (2019). *Caracterización del consumidor financiero*. USAID.
- Vesga, R., Rodríguez, M., Schnarch, D., Rincón, O. y García, O. (2017). *Emprendedores en crecimiento*. Uniandes.





CAPÍTULO



**Análisis de la inclusión
financiera en áreas
rurales en Colombia**

Autor

Dairo Ayiber Estrada

Investigador principal. Banco de la
República de Colombia

Email: destrada@banrep.gov.co

1

Introducción

El Banco Mundial considera que aumentar la inclusión financiera requiere de una estrategia coordinada para identificar obstáculos y oportunidades, fortalecer las relaciones entre el sector financiero y otros sectores de la economía, y alinear los esfuerzos de diferentes actores.

Las estrategias nacionales de inclusión financiera constituyen un instrumento efectivo para lograrlo (Banco Mundial, 2022b; AFI, 2017).

A finales de 2018, el Banco Mundial identificó que 60 países contaban o estaban diseñando una Estrategia Nacional de Inclusión Financiera. Por su parte, la Alliance for Financial Inclusion (AFI) señaló que, en el mismo año, 11 países de América Latina y el Caribe tenían una. Entre los países de América Latina que han publicado políticas o estrategias nacionales de inclusión financiera, están Uruguay, México, Colombia, Perú y Argentina. Tanto en México, como en Perú y Colombia, esta no es la primera estrategia que emiten. Estas políticas

se basan en un diagnóstico y buscan impulsar el acceso y uso de los productos financieros, así como promover la educación económico-financiera y la protección del consumidor financiero.

Estos países han hecho esfuerzos por entender la inclusión financiera desde la demanda y han desarrollado encuestas para este propósito. En concreto, Colombia ha realizado dos encuestas de demanda de inclusión financiera, en 2015 y 2017, y una encuesta y estudio de demanda de seguros en 2018. Un resultado general de estas encuestas son los bajos niveles de inclusión financiera (OCDE y CAF, 2020).



La tecnología financiera digital y, en particular, el aumento del uso de teléfonos móviles a nivel mundial ha facilitado la ampliación del acceso de las pequeñas empresas y poblaciones rurales a los servicios financieros, a un costo más bajo y con menos riesgo. Sin embargo, a medida que los países han acelerado sus esfuerzos hacia la inclusión financiera rural, ha quedado en evidencia que enfrentan obstáculos que les impiden avanzar. Estos obstáculos comprenden garantizar el acceso y los servicios financieros a las poblaciones más dispersas, sobre todo a mujeres y pobladores rurales que se encuentran en zonas de difícil acceso, debido principalmente a la precaria infraestructura en vías y de telecomunicaciones.

La Estrategia Nacional de Inclusión Financiera en Colombia (2016) reconoció las necesidades del sector rural en el país. El acceso a servicios financieros de este sector ha sido una preocupación permanente de los Gobiernos recientes, puesto que en estas zonas no se observa una tendencia positiva en la cultura de ahorro y crédito y tampoco se identifica una estructura adecuada en los créditos, en los plazos y montos requeridos para el desarrollo agropecuario y rural.

Considerando que la disponibilidad de información sobre inclusión financiera ha aumentado y su calidad ha mejorado en

los últimos años, este estudio tiene como objetivo principal revisar el estado actual de la inclusión financiera rural y su desarrollo durante los últimos años en Colombia, con el fin de fijar metas, identificar barreras, plantear políticas y monitorear y medir su desempeño. Para cumplir con estos propósitos se crean indicadores de inclusión financiera de acceso y uso a partir de datos de la Banca de las Oportunidades y la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC). De manera complementaria, se realiza un análisis sobre crédito agropecuario con los datos del Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro).

Adicionalmente, la crisis generada por la pandemia de la COVID-19 frenó gran parte de la economía mundial, y en Colombia tuvo un impacto negativo que demandó el esfuerzo del Gobierno para mitigar los efectos generados por la propagación del virus. Este impacto ha sido mucho más pronunciado sobre la población de bajos ingresos. La crisis puso la inclusión financiera en el centro de las prioridades para intentar llegar a la población más afectada por el confinamiento, principalmente la población rural, los sectores informales y las micro y pequeñas empresas del país.

Adicional a esta introducción, el capítulo se organiza de la siguiente manera: en la segunda sección se presenta una revisión de la literatura, la tercera sección resume la in-

formación que se utiliza de diferentes bases de datos para la elaboración del documento y en la cuarta se realiza la descripción de la caracterización de ruralidad a nivel municipal. Luego, en la quinta sección se describe la evolución de los indicadores de acceso y uso de servicios financieros en la ruralidad de Colombia, en la sexta se lleva a cabo un análisis sobre crédito agropecuario. Finalmente, en la séptima sección se realiza un análisis econométrico acerca del efecto de crédito agropecuario y en la octava se presentan unos comentarios finales a modo de conclusiones.



2

Revisión de literatura

Según el Banco Mundial, la inclusión financiera significa el acceso a servicios financieros que suplen las necesidades de los usuarios, y en un sentido más básico, facilita el diario vivir y ayuda a las familias y negocios a planear para todo, desde metas a largo plazo hasta emergencias inesperadas. (Banco Mundial, 2022a).

Diversos trabajos empíricos han mostrado cómo la inclusión financiera tiene el potencial de disminuir la desigualdad y la pobreza e incentivar el crecimiento económico (Honohan, 2008; Bruhn y Love, 2009; Dabla-Norris *et al.*, 2015). Así mismo, existe creciente literatura que muestra cómo un mayor acceso de la población a los intermediarios financieros genera una estabilidad financiera a través de: i) un sistema financiero diversificado con base en depósitos y créditos, ii) intermediación más eficiente de los recursos, iii) mayor capacidad de resistencia de los hogares a las vulnerabilidades y shocks económicos

(Dabla Norris *et al.*, 2015). Estos resultados fomentaron intervenciones, públicas y privadas, en el marco de estrategias nacionales de inclusión financiera para fomentar la participación de la población en el sector formal (Roa y Carvallo, 2018).

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) del Gobierno nacional para el periodo del presidente Iván Duque (2018-2022) tenía como una de sus metas que la inclusión financiera en 2022 llegara al 85%. Dentro del reporte de inclusión financiera del primer semestre de 2020 (DNP y Banca de las Oportunidades, 2020) los indicadores mostraron que el índice de inclusión ya estaba en 85,9% a junio de ese año, cumpliendo la meta propuesta con dos años de anticipación (Ramos-Pérez, 2021).

Torres García *et al.* (2020) argumentaron que los cierres de las ciudades y las cuarentenas obligatorias provocaron una ruptura en la cadena de producción y abastecimiento, recortes en la prestación de servicios y ceses de todo tipo de actividades, lo que afectó directamente los ingresos económicos de los ciudadanos y la pérdida de confianza de los consumidores por temor a contraer el virus a través del contacto con otras personas u objetos.

Otro suceso importante que contribuyó al aumento del indicador de inclusión finan-

ciera fueron los programas de transferencias monetarias del Gobierno nacional, con el objetivo principal de que los hogares Colombianos con más bajos recursos mitigaran la situación económica durante el confinamiento, por lo que se implementaron los programas de Ingreso Solidario y Compensación del IVA (DNP y Banca de las Oportunidades, 2020). Esto causó que en el primer semestre de 2020 muchos beneficiarios, principalmente personas de bajos recursos, tuvieran que abrir un producto financiero o de hacer uso de productos de depósito inactivos para poder recibir el beneficio del Gobierno.

Igualmente, los desarrollos de las fintech con sus billeteras virtuales y las plataformas de depósito electrónico fueron las de mayor actividad durante la pandemia. Un artículo publicado por Finnovista (2019) ubica a Colombia como el tercer país con mayor mercado Fintech en Latinoamérica, después de México y Brasil. Su éxito se basó principalmente en que es un mercado incluyente con fácil acceso a este tipo de productos, así no estén bancarizados o no cuenten con un producto en una entidad financiera.

En 2021, Credicorp, holding financiero líder en el Perú, realizó un estudio en el que midió la inclusión financiera a través de las dimensiones de acceso, uso y calidad percibida

en Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, México, Panamá y Perú. Este índice de inclusión financiera (IIF) fue construido sobre los indicadores: i) acceso: capacidad o posibilidad de los individuos para poder usar o acceder a servicios financieros formales; ii) uso: intensidad, frecuencia y permanencia del empleo o utilización de servicios y productos financieros; y iii) calidad: percepción sobre la adecuación, adaptación y relevancia que tienen los servicios y productos financieros para satisfacer necesidades.



Colombia ocupó el quinto lugar en esta medición de percepción de la inclusión financiera de la región, con un puntaje de 38,3 sobre 100. Desde una perspectiva comparativa con los demás mercados, el país alcanzó algunas de las puntuaciones destacadas en calidad y acceso, pero se ubicó por debajo de la media en uso. Además, destaca en la medición que se hace sobre la utilidad de los medios digitales, siendo el tercer país con mejor evaluación en esta categoría (Cajamarca, 2021).

Entre algunos estudios realizados para medir inclusión financiera en Colombia, se encuentran Anaya *et al.* (2020), quienes, a través de un análisis de regresión binomial para Montería, demostraron que existe una relación inversa entre pobreza monetaria e inclusión financiera, concluyendo que los factores que incrementan las probabilidades de inclusión de los hogares son: mayores niveles de educación del jefe del hogar y ubicación de este en el área urbana del municipio. Igualmente, Cardona-Ruiz *et al.* (2018), a través de ocho indicadores definidos en la encuesta de Global Findex de 2014 para Colombia, evidenciaron que ser mujer tiene un impacto negativo para una persona al momento de ser incluida en el sistema financiero formal. Finalmente, Romero-Álvarez *et al.* (2020) analizaron los niveles de inclusión financiera de los diferentes productos del sistema financiero como ahorros, crédito, seguros y remesas en el departamento de Sucre, encontrando que



existe muy poco acceso y uso en cada uno de ellos, siendo el menos usado las remesas y el más usado, los seguros.

Entre los objetivos de este capítulo está determinar si se han alcanzado niveles superiores de inclusión financiera en zonas rurales del país en los últimos años. Es importante reconocer cómo se ha avanzado en cada uno de los municipios y, en general, en los departamentos, e identificar los retos que aún quedan por enfrentar. Además, teniendo en cuenta la importancia del sector agropecuario como motor de crecimiento económico del país, en cuanto genera amplios encadenamientos sociales y económicos, se incluye un análisis sobre crédito agropecuario en Colombia.

3

Datos

Uno de los documentos más relevantes para el análisis que se lleva a cabo en este capítulo es el documento elaborado por la Dirección de Desarrollo Rural Sostenible (DDRS) del Equipo de la Misión para la Transformación del Campo, en 2014, sobre la definición de categorías de ruralidad a nivel municipal.



1. Se hace uso de la proyección de población nacional, departamental y municipal por sexo, grupos quinquenales de edad y edades simples, de 0 a 26 años, de 2018 a 2026, realizada por el DANE. La información de esta base de datos se utiliza para calcular el número de adultos de cada municipio.

Esta información se complementa con las fichas de caracterización territorial del Departamento Nacional de Planeación (DNP), las cuales contienen datos sobre la extensión del territorio a nivel municipal. Sumado a esto, se utilizan las proyecciones municipales de población por área 2005-2020 del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), base de datos que contiene información del total de la población para los 1127 municipios de Colombia, así como datos diferenciados para “cabecera” y “resto”.

El análisis de desembolsos para el sector agropecuario se hace con base en los datos reportados, de 2016 a 2021, por Finagro. Así mismo, se utiliza la estimación y proyección de población¹ y el Formato 534 de la SFC, con

datos de 2018 a 2021, el cual recopila información sobre productos y servicios que contribuyen a la inclusión financiera. Estos datos se analizan a nivel departamental para construir los indicadores de uso, acceso y actividad.



4

Definición de ruralidad

El área rural Colombiana ha sido uno de los ejes indiscutibles del desarrollo económico del país.

Sin embargo, al mismo tiempo, su atraso relativo en materia económica y social muestra los sesgos urbanos que ha tenido nuestro desarrollo (Tobón *et al.*, 2019). Con el objetivo de tomar mejores decisiones de inversión pública para el desarrollo rural y agropecuario en los próximos 20 años, que ayuden a transformar el campo Colombiano; el objetivo central de la Misión para la Transformación del Campo propuso acciones de política pública para que el país salde su deuda histórica con el campo como elemento esencial para construir la paz. (Ocampo, 2014). Esta misión tiene también un enfoque económico, que busca garantizar un desarrollo que permita el progreso de pequeñas, medianas y grandes empresas, incluyendo cooperativas y otras formas de asociación de productores.

En Colombia, la ruralidad está clasificada por el DANE como “cabecera” y “resto” utilizando la definición de la Ley 388 de 1997. De

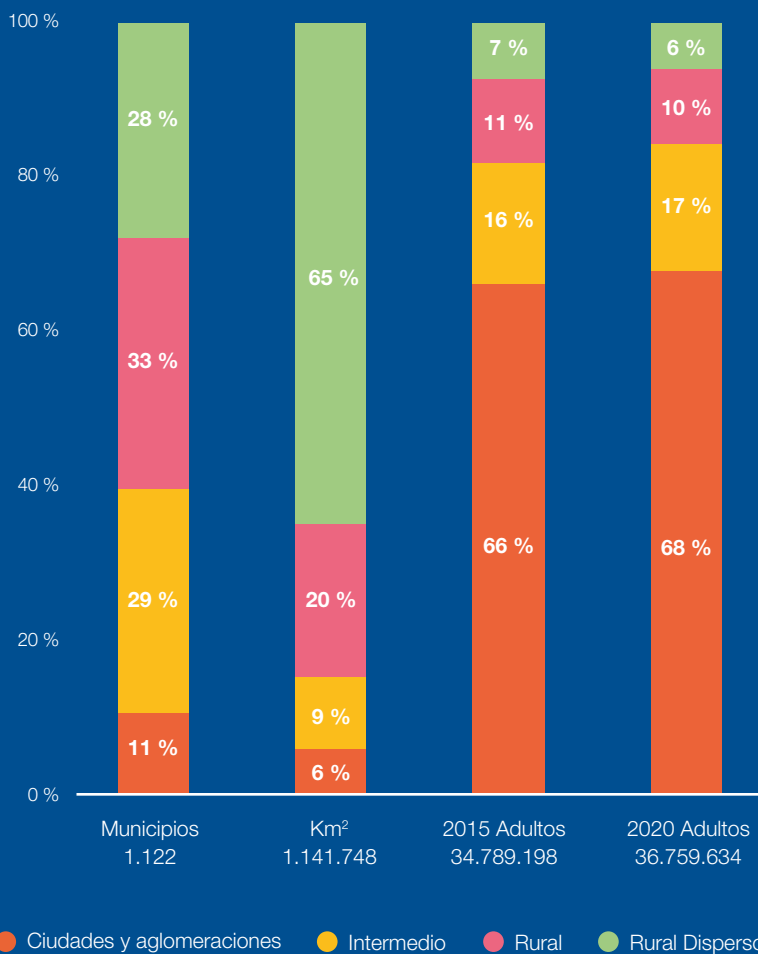
esta manera, las áreas del territorio distrital o municipal son destinadas a usos urbanos por el plan de ordenamiento, si estas áreas cuentan con infraestructura vial y redes primarias de energía, acueducto y alcantarillado constituyen el suelo urbano. Adicionalmente, la ley determina que el suelo rural está conformado por terreno que no es apto para el uso urbano, ya sea por razones de oportunidad, o porque está destinado a usos agrícolas, ganaderos, forestales, de explotación de recursos naturales o actividades análogas.

Sin embargo, esta categorización ha sido cuestionada. Esto motivó, en 2014, a la Dirección de Desarrollo Rural Sostenible del equipo de la Misión para la Transformación del Campo Colombiano a elaborar el documento en el cual se definen cuatro categorías de ruralidad a nivel municipal (ciudades y aglomeraciones, intermedio, rural y rural disperso) de acuerdo con ciertos criterios, tales como: i) la ruralidad dentro del sistema de ciudades, ii) densidad poblacional, y iii) relación de población urbano-rural.



**FIGURA 6.1.**

Distribución del país por categorías de ruralidad - 2021



Fuente: elaboración propia con base en DNP (2014) y DANE (2020).

La figura 6.1 muestra la distribución del país por categorías de ruralidad. Como se observa, en 2015, el 66% de la población adulta habitaba en ciudades y aglomeraciones y para 2021 esta cifra subió a 68%. Estas zonas representan el 6% de la extensión del territorio y el 10% de los municipios totales. Por otro lado, el territorio rural representa el 85% de los municipios (632), pero en este solo habita el 16% de la población.

En términos porcentuales, en 22 departamentos del país los municipios rurales y rurales dispersos representan el 50% o más del total de municipios del departamento. Adicionalmente, cuando se pondera el peso de cada municipio de acuerdo con la población adulta que habita en este y se discrimina por las cuatro categorías de ruralidad, el peso de los municipios rurales (rurales y rurales dispersos) es más del 60% en siete departamentos del país. Esto permite caracterizar a Colombia como un país altamente rural, considerando que cuatro de esos departamentos (Amazonas, Vichada, Caquetá y Guainía) hacen parte del grupo de departamentos de mayor extensión del país.

Cuando se compara con otros países de América Latina, Colombia ocupa el catorceavo lugar en términos de porcentaje de población rural en el país (Banco Mundial, 2020), ya que tiene un porcentaje de 18,5% de población rural y el promedio se ubica en 25,1%. En 2015, Colombia ocupaba el décimo puesto, y se mantenía por debajo del promedio.

5

Evolución de los indicadores de acceso y uso a servicios financieros en Colombia

En esta sección se construyen varios indicadores relacionados con cobertura financiera para cada municipio y se presentan gráficos para mostrar su evolución a lo largo del tiempo.

Entre estos indicadores se encuentran: cartera por adulto y depósitos por adulto, los cuales se construyen para el total del país y para cada categoría de ruralidad.





Cartera


La figura 6.2 presenta información sobre el crecimiento de los créditos por persona en las zonas rurales de los departamentos (zona rural y rural dispersos) en el periodo 2016-2021. Esto se hace tomando en cuenta los créditos del Banco Agrario de Colombia (BAC). Vale la pena mencionar que la mayoría de las operaciones del BAC entran en la categoría de microcrédito de la SFC y que son créditos destinados al sector agropecuario.

**FIGURA 6.2.**

Tasa de crecimiento de colocaciones por departamentos rurales y departamentos rurales dispersos 2016-2021



Fuente: elaboración propia con base en Finagro (2022a).



Para los municipios rurales por departamento, se observa que el mayor crecimiento lo tuvieron Amazonas, Quindío y Caldas. Cabe resaltar que Amazonas no registró créditos con el BAC en 2016 en sus municipios rurales y durante 2021 se observa con el menor promedio de crédito por persona (\$5.296.660). Los departamentos con mayor crédito promedio per cápita fueron Magdalena, con \$21.216.412, y Quindío, con \$20.398.034; y departamentos como Guaviare y Arauca presentaron un decrecimiento en sus créditos de más del 50%.

Para la cartera del sector rural disperso, a nivel nacional se observó un crecimiento del 17%, pasando de un promedio de \$10.990.206 a \$12.832.722 per cápita. Departamentos como Sucre, Amazonas y Caldas presentaron el mayor aumento. Sin embargo, Amazonas se encuentra nuevamente entre los departamentos con el menor monto de crédito por persona: \$9.333.333. El mayor promedio se observa en departamentos como Arauca y Casanare, con montos de \$21.479.756 y \$21.801.344 respectivamente, y Sucre, con uno de \$43.892.717. Casanare, Vichada y Guaviare presentaron un decrecimiento de menos del 50%.

**FIGURA 6.3.**

Valor de desembolso promedio del BAC para productor pequeño (millones de pesos)



Finagro (2022a).

Como evidencia la figura 6.3, el valor de desembolso promedio otorgado por el BAC para pequeños productores en municipios rurales presentó un decrecimiento, mostrando mínimos en 2018 y 2019. No obstante, en 2020 se observa un incremento, y para 2021 este es incluso más alto. En total, entre 2016 y 2021 el crecimiento del valor del desembolso fue aún mayor, para municipios rurales y rurales dispersos (22,2%) y para el total (25,8%). Sin embargo, el mayor crecimiento se registró en el período 2010-2015 (60%).

Depósitos

En cuanto a los depósitos en municipios rurales y rurales dispersos, la tabla 6.1 muestra un aumento sustancial de estos entre 2018 y 2021.

TABLA 6.1. CRECIMIENTO EN DEPÓSITOS TOTALES POR DEPARTAMENTO (RURAL + RURAL DISPERSO)

| Depto. | 2018 | | 2021 | | Crecimiento en el n.º de depósitos | Crecimiento en el monto |
|-----------|------------------|---------------------------|------------------|---------------------------|------------------------------------|-------------------------|
| | N.º de depósitos | Monto (miles de millones) | N.º de depósitos | Monto (miles de millones) | | |
| Antioquia | 2.687.368 | 1.342,03 | 8.431.591 | 3.842,12 | 68% | 65% |
| Meta | 514.679 | 252,97 | 2.402.652 | 1.062,08 | 79% | 76% |
| Cesar | 564.505 | 319,51 | 2.130.568 | 991,72 | 74% | 68% |
| Santander | 659.437 | 271,18 | 2.551.308 | 949,93 | 74% | 71% |
| Chocó | 390.235 | 270,42 | 1.434.101 | 854,95 | 73% | 68% |
| Caquetá | 285.568 | 223,15 | 1.302.949 | 851,13 | 78% | 74% |

| Depto. | 2018 | | 2021 | | Crecimiento en el n.º de depósitos | Crecimiento en el monto |
|-----------------|------------------|---------------------------|------------------|---------------------------|------------------------------------|-------------------------|
| | N.º de depósitos | Monto (miles de millones) | N.º de depósitos | Monto (miles de millones) | | |
| Huila | 484.613 | 219,80 | 1.972.793 | 775,82 | 75% | 72% |
| Cauca | 206.037 | 115,06 | 1.134.571 | 676,55 | 82% | 83% |
| Casanare | 399.560 | 163,31 | 1.482.225 | 664,96 | 73% | 75% |
| Boyacá | 422.719 | 164,48 | 1.662.040 | 626,94 | 75% | 74% |
| N. de Santander | 328.119 | 139,92 | 1.272.764 | 605,75 | 74% | 77% |
| Tolima | 392.825 | 159,61 | 1.335.266 | 566,36 | 71% | 72% |
| Nariño | 270.246 | 148,05 | 1.087.186 | 556,45 | 75% | 73% |
| Cundina-marca | 486.902 | 175,23 | 1.481.076 | 542,40 | 67% | 68% |
| Magdalena | 282.192 | 176,01 | 909.392 | 481,10 | 69% | 63% |
| Valle del Cauca | 216.201 | 103,93 | 910.524 | 377,67 | 76% | 72% |

| Depto. | 2018 | | 2021 | | Crecimiento en el n.º de depósitos | Crecimiento en el monto |
|---------------|------------------|---------------------------|------------------|---------------------------|------------------------------------|-------------------------|
| | N.º de depósitos | Monto (miles de millones) | N.º de depósitos | Monto (miles de millones) | | |
| Guaviare | 162.118 | 109,05 | 534.267 | 354,28 | 70% | 69% |
| Arauca | 90.656 | 57,32 | 438.062 | 315,44 | 79% | 82% |
| Córdoba | 156.447 | 91,94 | 588.078 | 298,97 | 73% | 69% |
| Bolívar | 148.208 | 92,60 | 570.103 | 281,16 | 74% | 67% |
| Caldas | 167.166 | 78,91 | 674.572 | 277,16 | 75% | 72% |
| La Guajira | 35.579 | 16,33 | 326.771 | 186,84 | 89% | 91% |
| Putumayo | 114.359 | 75,97 | 369.143 | 177,62 | 69% | 57% |
| Sucre | 82.918 | 49,78 | 286.651 | 155,88 | 71% | 68% |
| Amaz- onas | 25.707 | 19,50 | 134.286 | 129,63 | 81% | 85% |
| Vichada | 63.310 | 41,76 | 216.504 | 115,30 | 71% | 64% |
| Guainía | 16.753 | 7,94 | 154.623 | 98,14 | 89% | 92% |

| Depto. | 2018 | | 2021 | | Crecimiento en el n.º de depósitos | Crecimiento en el monto |
|-----------|------------------|---------------------------|------------------|---------------------------|------------------------------------|-------------------------|
| | N.º de depósitos | Monto (miles de millones) | N.º de depósitos | Monto (miles de millones) | | |
| Quindío | 33.520 | 15,85 | 145.243 | 51,47 | 77% | 69% |
| Risaralda | 23.103 | 12,07 | 109.194 | 45,42 | 79% | 73% |
| Vaupés | 31.194 | 18,50 | 75.826 | 40,52 | 59% | 54% |
| Atlántico | 1.347 | 0,37 | 8.552 | 3,05 | 84% | 88% |

Fuente: elaboración propia con base en Banca de las Oportunidades y SFC (2021), DANE (2020) y DNP (2014).

En general, la participación rural de los depósitos del total nacional para 2021 fue de 11,5% para número de depósitos y 11,2% para los montos. En particular, Bogotá como distrito capital, en este mismo año contó con un número de depósitos de 35.297.008, por un valor de \$14,9 billones. Esto representa un 11,26% y un 9,9%, respectivamente para el total nacional, lo que da una idea de la participación que tienen las zonas rurales.

Para la zona rural de cada departamento, Antioquia cuenta con la mayor participación del total rural, tanto en número de depósitos como en montos (22,6%) con una

diferencia significativa respecto al segundo departamento, Meta (6,26%). Departamentos 100% rurales como Guainía, Amazonas, Vichada, Vaupés y Guaviare ocupan puestos más bajos, mostrando que tienen menor participación en los depósitos totales rurales: 2,09%, 0,76%, 0,58%, 0,68%, y 0,24% respectivamente. Sin embargo, en depósitos totales por persona, Amazonas toma el primer lugar, seguido de Tolima y Magdalena. Así mismo, Atlántico es el departamento que menos porcentaje de ruralidad tiene y, además, el monto per cápita rural es el menor en comparación con todos los departamentos. Igualmente, Guainía y Risaralda cuentan con el número de depósitos y monto per cápita más bajos. A pesar de esto, Guainía y Atlántico son los departamentos que mayor crecimiento han mostrado tanto en número de depósitos realizados como en monto. Por otro lado, los departamentos que menor crecimiento mostraron, tanto en número de depósitos como en monto fueron: Antioquia, Cundinamarca y Vaupés.

Es importante mencionar que, el incremento de las colocaciones y los depósitos durante el período analizado (2016-2021) supera ampliamente el crecimiento poblacional. De manera que, los avances en inclusión financiera no responden principalmente a dinámicas demográficas.

Oficinas y corresponsales bancarios

Paralelo a los indicadores de colocaciones y depósitos por adulto, también se cuenta con información de la SFC y de la Banca de las Oportunidades para analizar la cobertura financiera a través de la construcción de índices adicionales como: corresponsales bancarios por adulto, corresponsales activos, saldo de cuentas de ahorro, número de cuentas de ahorro y cuentas activas. Todos estos se calculan por municipio, con el fin de clasificar a los mismos de acuerdo con las categorías de ruralidad para entender mejor las dinámicas particulares de cada una de estas.



**TABLA 6.2. CRECIMIENTO DE
CORRESPONSALES ACTIVOS POR
DEPARTAMENTOS (RURAL + RURAL DISPERSO)**

| Departamento | Corresponsales activos 2018 | Corresponsales activos 2021 | Porcentaje de crecimiento 2018-2021 |
|-----------------|-----------------------------|-----------------------------|-------------------------------------|
| Antioquia | 6400 | 15850 | 60% |
| Atlántico | 41 | 131 | 69% |
| Bolívar | 1102 | 4203 | 74% |
| Boyacá | 3788 | 8496 | 55% |
| Caldas | 953 | 2353 | 59% |
| Caquetá | 1354 | 4625 | 71% |
| Cauca | 1771 | 5825 | 70% |
| Cesar | 2074 | 7489 | 72% |
| Córdoba | 604 | 2376 | 75% |
| Cundinamarca | 3674 | 7625 | 52% |
| Chocó | 1029 | 3809 | 73% |
| Huila | 2923 | 7392 | 60% |
| La Guajira | 289 | 1447 | 80% |
| Magdalena | 1337 | 5523 | 76% |
| Meta | 2758 | 7995 | 66% |
| Nariño | 1940 | 6571 | 70% |
| N. de Santander | 1892 | 5236 | 64% |

| Departamento | Corresponsales activos 2018 | Corresponsales activos 2021 | Porcentaje de crecimiento 2018-2021 |
|-----------------|-----------------------------|-----------------------------|-------------------------------------|
| Quindío | 197 | 522 | 62% |
| Risaralda | 123 | 390 | 68% |
| Santander | 4359 | 11603 | 62% |
| Sucre | 637 | 2343 | 73% |
| Tolima | 2701 | 5988 | 55% |
| Valle del Cauca | 2107 | 4696 | 55% |
| Arauca | 709 | 2797 | 75% |
| Casanare | 2033 | 5155 | 61% |
| Putumayo | 271 | 1287 | 79% |
| Amazonas | 173 | 564 | 69% |
| Guainía | 93 | 496 | 81% |
| Guaviare | 437 | 1606 | 73% |
| Vaupés | 100 | 393 | 75% |
| Vichada | 301 | 656 | 54% |

Fuente: elaboración propia con base en Banca de las Oportunidades y SFC (2021), DANE (2020) y DNP (2014).

La tabla 6.2 muestra el crecimiento que han tenido los corresponsales bancarios activos por departamentos rurales. Se observa un crecimiento de más del 50% para todos los departamentos, siendo los de mayor crecimiento: Putumayo, La Guajira y Guainía; y los de menor crecimiento, Cundinamarca, Vichada y Valle del Cauca. Sin embargo, La Guajira presenta el mayor número de personas por corresponsal de todos los departamentos y Valle del Cauca el menor número de personas por corresponsal.

Es importante mencionar que los territorios rural y rural disperso han crecido demográficamente más que las grandes ciudades y las intermedias. Igualmente, se destaca que estos dos sectores rurales (rural y rural disperso) tuvieron un incremento aún más alto en materia de corresponsales activos. Ahora bien, al mirar personas por corresponsal, en ciudades y aglomeraciones, e intermedias, se observa un mejor indicador.

Indicadores de uso

Se tuvieron en cuenta dos indicadores a nivel departamental: de acceso y de uso. El indicador de acceso muestra el porcentaje de adultos que cuentan con al menos un producto financiero, y el indicador de uso, aquellos adultos que tiene sus productos activos. Igualmente se calculó el porcentaje de las cuentas de ahorro activas.

$$\text{Cuentas de ahorro activas} = \frac{\text{Número de cuentas de ahorro activas}}{\text{Número total de cuentas de ahorro}}$$

$$\text{Indicador de uso} = \frac{\text{Número de adultos con productos activos}}{\text{Número de adultos con al menos un producto financiero}}$$

$$\text{Indicador de acceso} = \frac{\text{Número de adultos con al menos un producto financiero}}{\text{Número total de adultos}}$$

A nivel nacional, el indicador de acceso (personas que cuentan con productos financieros) se ha mantenido creciente y pasó de 76,4% en 2015, a 90,5% en el segundo trimestre de 2021. Dicho porcentaje tuvo su mayor crecimiento desde 2015, en el segundo trimestre de 2020, aumentando un 2,7%. No obstante, el indicador de uso (personas con sus productos activos) no se comportó de igual manera, pasando de 83,8% en 2015 a 83,4% en el segundo trimestre de 2021. Este mostró variaciones, como un descenso del 4,5% finalizando 2019, y un aumento del 3,1% en el segundo trimestre de 2020.

Por otro lado, los departamentos con mayor nivel de uso y acceso fueron aquellos ubicados en la zona cafetera y centro-oriente, contando con cifras por encima del promedio en ambos indicadores. Por categorías de ruralidad, los municipios ubicados en la categoría de rural disperso tuvieron cifras por debajo del promedio para los indicadores de uso y acceso: 57,1% y 44,9% respectivamente, mientras que en las ciudades y aglomeraciones estos indicadores eran de 83,0% de uso y 98,2% de acceso. Hablando por productos, la cuenta de ahorros es la que más se encuentra en todas las categorías de ruralidad y presentó un crecimiento mayor en municipios rurales dispersos frente a ciudades y aglomeraciones. Sin embargo, se encuentra en mayor cantidad en estas últimas. Por otro lado, las cuentas corrientes son el producto que menos se encuentra en las categorías de ruralidad, siendo de 4,4% en contraste con el 49,3% de las cuentas de ahorro. A pesar de esto, las cuentas corrientes cuentan con un nivel de actividad superior a las cuentas de ahorro (82,3% frente a 64,3%) para 2020.

En el número de cuentas totales activas, se mostró un crecimiento por encima del 40% para la mayoría de los 32 departamentos entre 2018 y 2021. Esto, a excepción de Cauca y Vaupés, cuyo crecimiento fue de 39% y 32% respectivamente. Por

otro lado, los departamentos que mayor crecimiento de cuentas activas mostraron fueron Antioquia y Arauca, con cifras de 74% y 54% respectivamente.

Utilizando el indicador de cuentas de ahorro activas, los departamentos tienen en promedio el 41,5% de sus cuentas totales activas, indicando que menos de la mitad de las cuentas de ahorro abiertas son usadas.



El promedio nacional es de 44,4% de actividad y los departamentos que lo superan sobrepasan también el 50% de uso: Guainía (56,2%) y Antioquia (70,8%). Igualmente, el departamento que registra menor uso de las cuentas de ahorro es San Andrés, Providencia y Santa Catalina (35,6%), junto con Bogotá (36%). No obstante, este último cuenta con la mayor cantidad de cuentas de ahorro totales y activas junto con Antioquia. Por otro lado, a pesar de que Guainía y Vaupés cuenten con el menor número de cuentas de ahorro, entre 2018 y 2021 Guainía presentó los mayores crecimientos en porcentaje de actividad (del 4,6%), y Vaupés, el de los mayores decrecimientos (del -4,3%).

Para los saldos de las cuentas de ahorro, igualmente se halló un crecimiento para el periodo 2018-2021 y, en promedio, tuvieron un índice de crecimiento más alto al del número de cuentas de ahorro en este mismo periodo. Los saldos tuvieron un crecimiento del 54% y el número de cuentas, del 45%. Los departamentos que registraron mayor crecimiento fueron: Norte de Santander y Atlántico, con crecimientos de 67% y 65% respectivamente; y Casanare, con un menor crecimiento del 30%. A pesar de no tener un crecimiento tan alto, Bogotá y el Valle del Cauca cuentan con el mayor número de cuentas de ahorro activas junto con Antioquia. Estos últimos también cuentan con el saldo más alto en las cuentas de ahorro entre todos los departamentos.

6

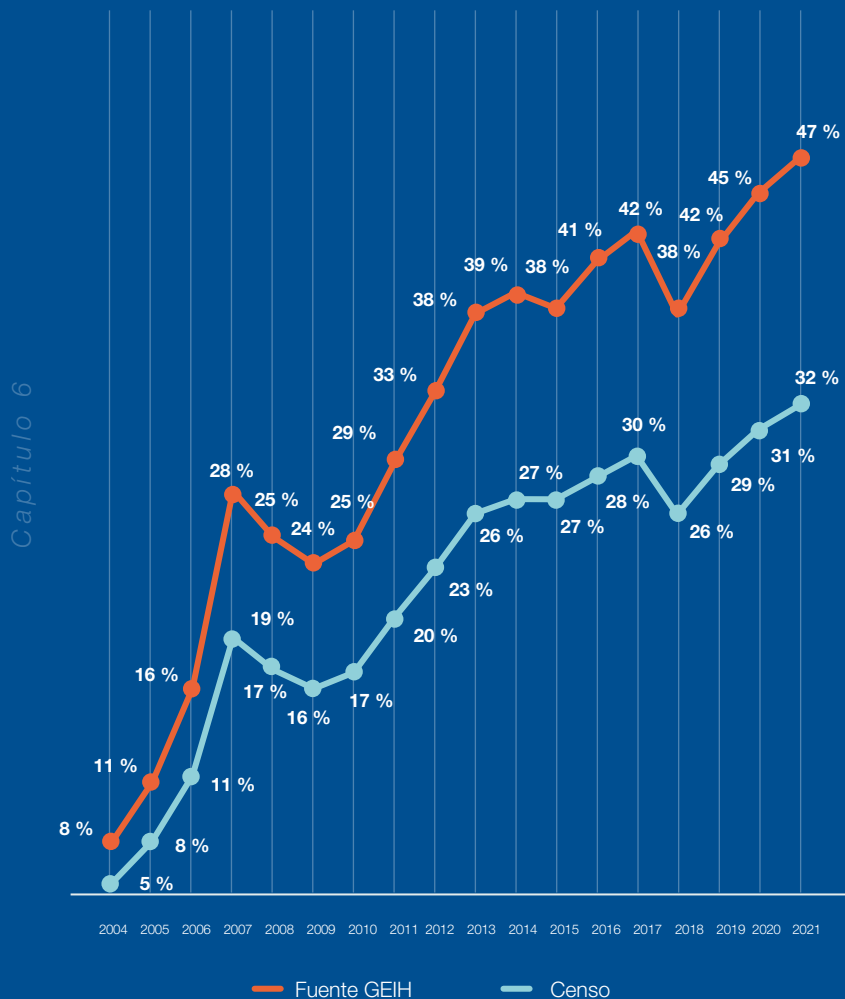
Crédito otorgado para el sector agropecuario

A continuación, se hace un análisis de las operaciones de crédito enfocadas en el financiamiento a actividades productivas agropecuarias que incluye operaciones para financiar capital de trabajo de los proyectos productivos y los créditos de inversión.



**FIGURA 6.4.**

Participación en número de desembolsos por tipo de cartera en 2021 (municipios rurales y rurales dispersos)



Fuente: Indicador de acceso Finagro (2004-2021) cálculos realizados por Finagro (2022a) con base en DANE (2014)².

La figura 6.4 muestra el porcentaje de beneficiarios de crédito agropecuario sobre el total de productores agropecuarios. Se observa que tuvo una tendencia creciente entre 2008 y 2016, con una leve reducción en 2009 y 2015. En 2018 volvió a caer y continuó en crecimiento hasta alcanzar, en 2021, una cifra de inclusión financiera en la producción agropecuaria de 45%, teniendo en cuenta los productores registrados en la Gran Encuesta Integrada de Hogares del DANE, y del 32% al analizar los datos del último Censo Agropecuario.

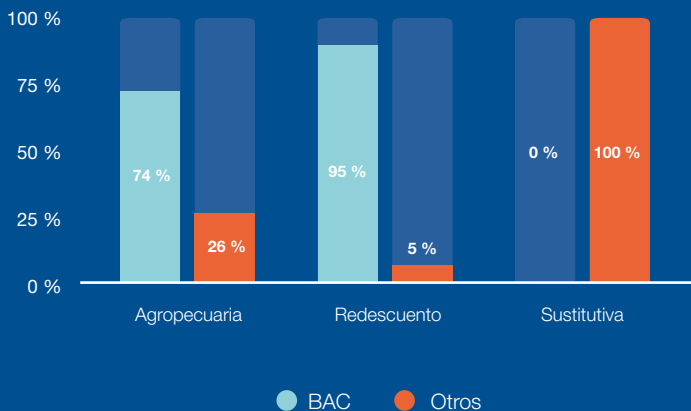
En 2021, el total de desembolsos de créditos agropecuarios registrados en Finagro alcanzó 479.000 productores atendidos, lo que representa un aumento en comparación con los 214.000 atendidos en 2015. La figura 6.5 ilustra los tres tipos de cartera registrados en Finagro. Se observa que el Banco Agrario es un agente clave en las operaciones de redescuento, pues es el banco de primer piso que canaliza la mayor parte de recursos que impulsan las fases de producción, transformación y comercialización de bienes agropecuarios. De esta forma, el Banco Agrario otorgó en 2021 el 74% del crédito de cartera agropecuaria y alcanzó el 95% para créditos de redescuento. De manera que es un intermediario financiero de suma importancia en el sector rural. A comparación de 2015, en 2021 el BAC disminuyó su participación y otros bancos tuvieron cabida en la entrega de créditos.



2. Se incluye el indicador calculado a través de dos fuentes. i) para mantener la congruencia con Informes de Gestión Sostenible pasados de Finagro, se utilizó la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) como fuente de la cantidad de productores. Este número se estimó utilizando las personas ocupadas en actividades agropecuarias en zonas rurales y que fueran patrón o cuenta propia; ii) se calcula el indicador a través de los datos preliminares entregados por el Censo Nacional Agropecuario.

**FIGURA 6.5.**

Participación en número de desembolsos por tipo de cartera en 2021 (municipios rurales y rurales dispersos)

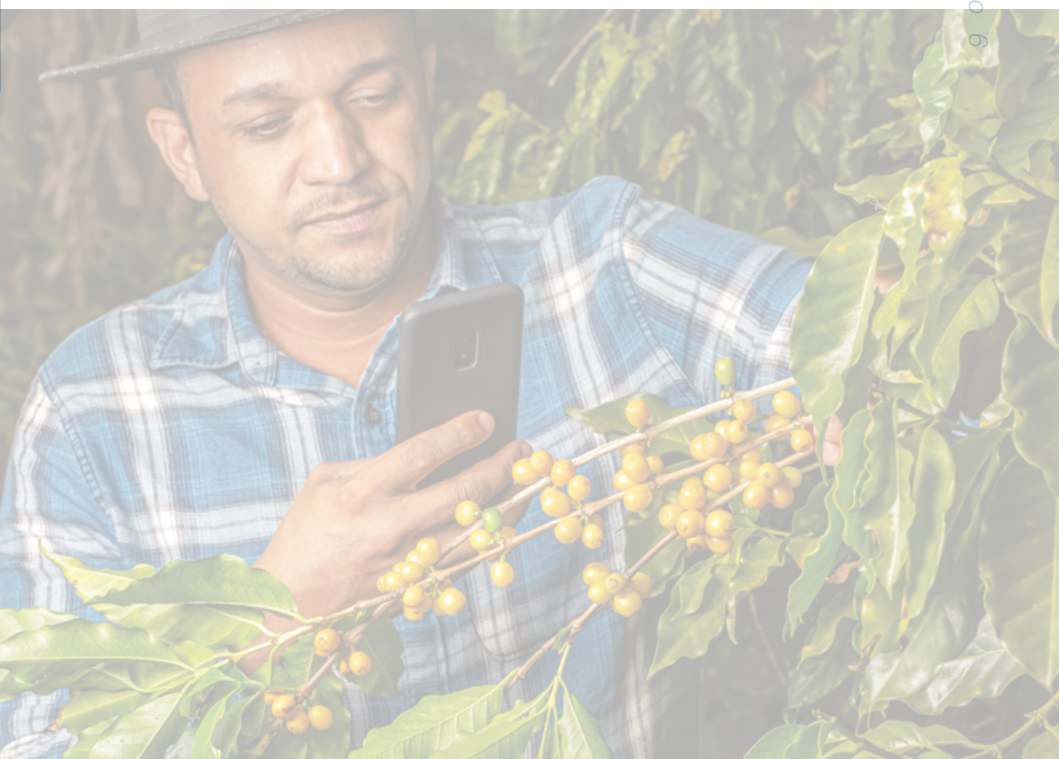


Fuente: elaboración propia con base en Finagro (2022a).

Teniendo esto presente, se destaca la importancia que tienen los intermediarios financieros para llegar con operaciones de financiamiento a los productores agropecuarios y, de esta forma, avanzar en el camino hacia el cumplimiento de los objetivos de inclusión financiera. Así, en esta sección se analiza el comportamiento de los desembolsos realizados por esta entidad entre 2016 y 2021, tanto a nivel municipal como departamental, por categoría de ruralidad. Con esta información se evalúa la oferta de crédito por tipo de productor, tan-

to en número de créditos, como en valor de desembolsos y tasa de interés promedio. Se realiza el análisis para créditos de redescuento debido a que este es el que mide mejor la inclusión financiera al estar dirigido, en su mayoría, a productores pequeños. Adicionalmente, se realiza un análisis por sectores para determinar los plazos promedio a los cuales se presta al sector agropecuario en municipios rurales y rurales dispersos.

La figura 6.6 presenta la evolución de la participación de cada categoría de ruralidad, entre 2016 y 2021, de acuerdo con el valor de los desembolsos de la cartera de redescuento de Finagro. Se observa que la



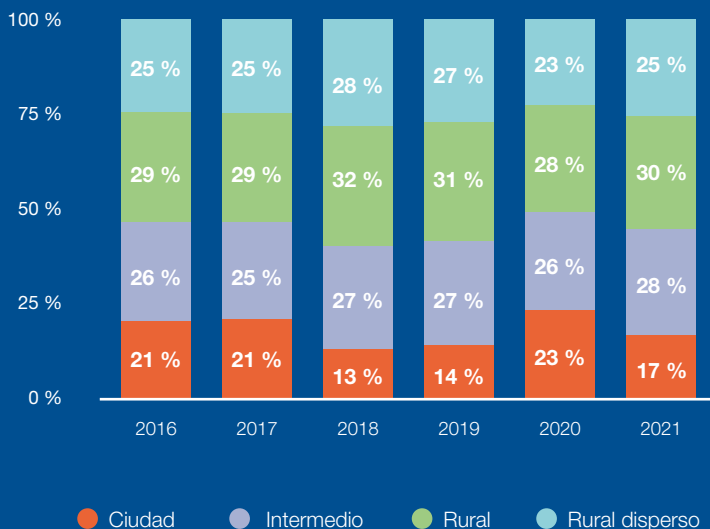
participación de ciudades y aglomeraciones disminuyó, a pesar de lo sucedido en 2020, mientras que la de municipios intermedios ha permanecido alrededor del 27%. La participación de municipios rurales y rurales dispersos se ha incrementado.



FIGURA 6.6.

Participación de cada categoría por valor de desembolsos en cartera de redescuento

Capítulo 6



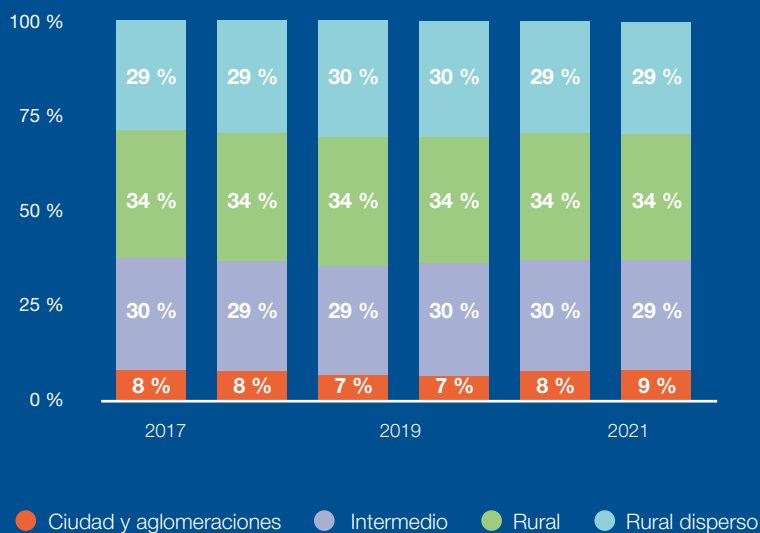
Fuente: elaboración propia con base en Finagro (2022a).

La figura 6.7 muestra que en número de desembolsos la participación de los municipios intermedios, rurales y rurales dispersos es bastante relevante y muy superior al número de créditos otorgados en ciudades y aglomeraciones.



FIGURA 6.7.

Participación de cada categoría por número de desembolsos en cartera de redescuento



Fuente: elaboración propia con base en Finagro (2022a).

Teniendo en cuenta que el objetivo de este capítulo es analizar la inclusión financiera rural, a partir de este momento el análisis y los gráficos que se presentan se basan en la información disponible para municipios clasificados como rurales y rurales dispersos, por tal motivo, cuando se mencionen municipios rurales, estos incluirán los dos tipos.

TABLA 6.3. NÚMERO DE DESEMBOLSOS FINAGRO POR 100.000 ADULTOS EN ZONAS RURALES

| Depto. | N.º de desembolsos 2016 | N.º de desembolsos 2021 | Porcentaje 2016 | Porcentaje 2021 | Porcentaje de crecimiento del Depto. |
|-----------------|-------------------------|-------------------------|-----------------|-----------------|--------------------------------------|
| Antioquia | 14.631 | 22.555 | 8,35% | 9,06% | 8,46% |
| Cauca | 18.130 | 20.521 | 10,35% | 8,24% | -20,37% |
| Santander | 15.741 | 23.329 | 8,98% | 9,37% | 4,27% |
| Nariño | 16.310 | 18.886 | 9,31% | 7,58% | -18,53% |
| Cesar | 2.759 | 4.326 | 1,57% | 1,74% | 10,31% |
| Boyacá | 17.871 | 31.077 | 10,20% | 12,48% | 22,35% |
| Huila | 15.228 | 17.892 | 8,69% | 7,19% | -17,34% |
| N. de Santander | 7.889 | 10.221 | 4,50% | 4,10% | -8,85% |
| Cundinamarca | 14.381 | 22.640 | 8,21% | 9,09% | 10,76% |
| Tolima | 15.166 | 14.766 | 8,66% | 5,93% | -31,50% |
| Magdalena | 2.114 | 2.811 | 1,21% | 1,13% | -6,45% |

| Depto. | N.º de desembolsos 2016 | N.º de desembolsos 2021 | Porcentaje 2016 | Porcentaje 2021 | Porcentaje de crecimiento del Depto. |
|-----------------|-------------------------|-------------------------|-----------------|-----------------|--------------------------------------|
| Meta | 5.639 | 10.187 | 3,22% | 4,09% | 27,10% |
| Chocó | 1.491 | 1.865 | 0,85% | 0,75% | -12,00% |
| Bolívar | 2.586 | 4.266 | 1,48% | 1,71% | 16,06% |
| Córdoba | 2.898 | 3.408 | 1,65% | 1,37% | -17,26% |
| La Guajira | 327 | 922 | 0,19% | 0,37% | 98,37% |
| Valle del Cauca | 2.566 | 3.674 | 1,46% | 1,48% | 0,74% |
| Casanare | 4.037 | 8.139 | 2,30% | 3,27% | 41,84% |
| Caquetá | 4.489 | 6.402 | 2,56% | 2,57% | 0,34% |
| Sucre | 2.128 | 3.936 | 1,21% | 1,58% | 30,13% |
| Caldas | 3.343 | 4.553 | 1,91% | 1,83% | -4,18% |
| Arauca | 1.087 | 3.898 | 0,62% | 1,57% | 152,30% |
| Putumayo | 2.172 | 3.583 | 1,24% | 1,44% | 16,06% |
| Guaviare | 481 | 1.987 | 0,27% | 0,80% | 190,64% |
| Vichada | 202 | 542 | 0,12% | 0,22% | 88,78% |
| Amazonas | 3 | 36 | 0,00% | 0,01% | 744,27% |
| Guainía | 64 | 225 | 0,04% | 0,09% | 147,34% |
| Risaralda | 820 | 932 | 0,47% | 0,37% | -20,03% |
| Vaupés | 74 | 532 | 0,04% | 0,21% | 405,80% |
| Quindío | 522 | 859 | 0,30% | 0,34% | 15,78% |
| Atlántico | 47 | 45 | 0,03% | 0,02% | -32,64% |

Fuente: elaboración propia con base en Finagro (2022a).

La tabla 6.3 presenta la evolución del número de los desembolsos registrados en Finagro por cada 100.000 adultos en los municipios rurales y rurales dispersos. Igualmente, se calcula la participación de cada departamento en el total nacional rural de desembolsos. Finalmente, se observa la variación de dicha participación y se organiza la tabla en orden descendente: desde los departamentos con mayor población rural adulta hasta los de menor.

Durante el periodo 2016-2021, los departamentos que más desembolsos tuvieron fueron Boyacá, Santander, Cundinamarca y Cauca, haciendo parte de los departamentos con alta población adulta rural. Por otro lado, los departamentos con menores desembolsos fueron Amazonas, Guainía, Vaupés y Vichada, quienes cuentan con menor población rural, aunque el 100% de su territorio es rural, esto se debe principalmente a su baja actividad agropecuaria. Los departamentos mencionados anteriormente son quienes tienen mayor y menor participación nacional en número de desembolsos respectivamente.

Frente a la variación de participación, los departamentos con menores desembolsos (Amazonas, Vaupés, Guaviare) tuvieron un crecimiento significativo tanto en la cantidad de desembolsos como en la participación nacional. Por otro lado, departamentos

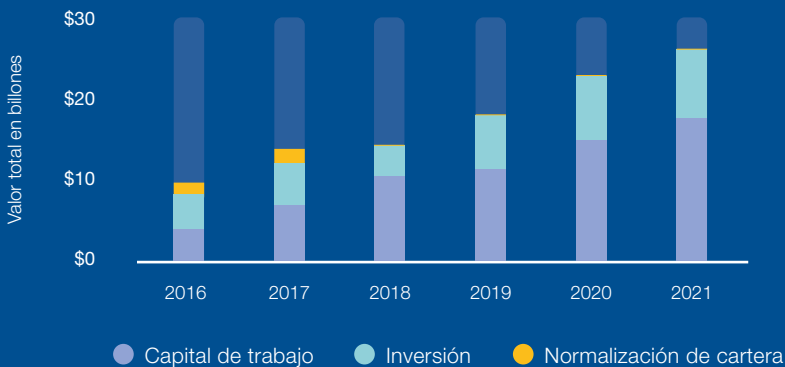
como Cauca y Risaralda, a pesar de haber incrementado sus desembolsos, no aumentaron su participación a nivel nacional. Tolima, por otra parte, al disminuir el número de desembolsos, su participación decreció sustancialmente (-31,5%).

Departamentos como Boyacá, Huila y Cundinamarca muestran mayor cobertura con respecto al número de habitantes, por otro lado, Amazonas, La Guajira y Chocó continúan sin tener mayor cobertura. Estos departamentos junto con otros, como Guainía, continúan presentando necesidades particulares.



**FIGURA 6.8.**

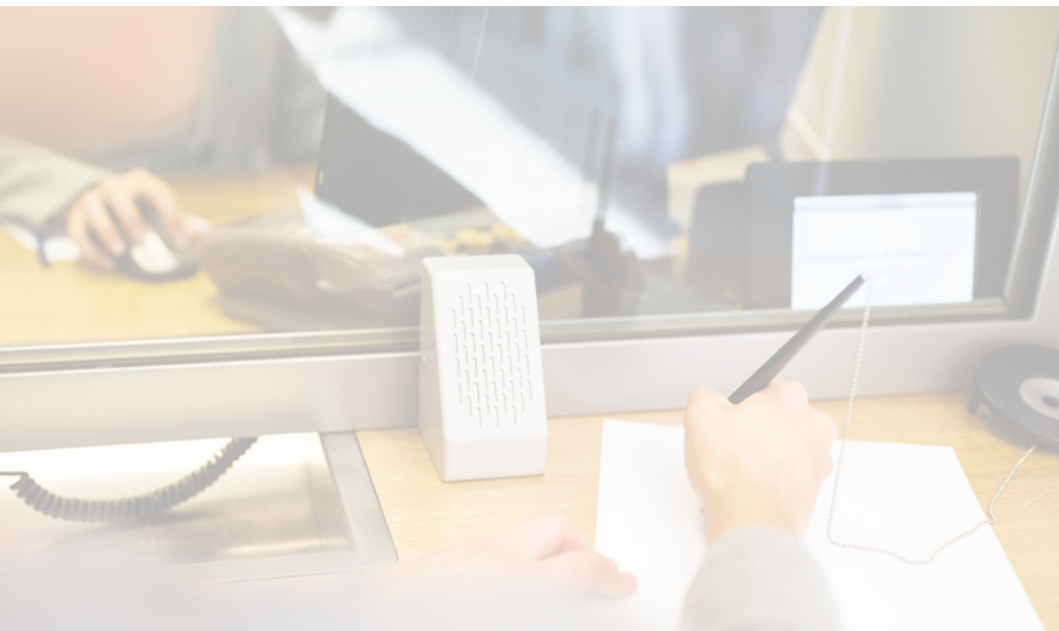
Valor total de desembolsos de acuerdo con el destino final del crédito



Fuente: elaboración propia con base en Finagro (2022a).

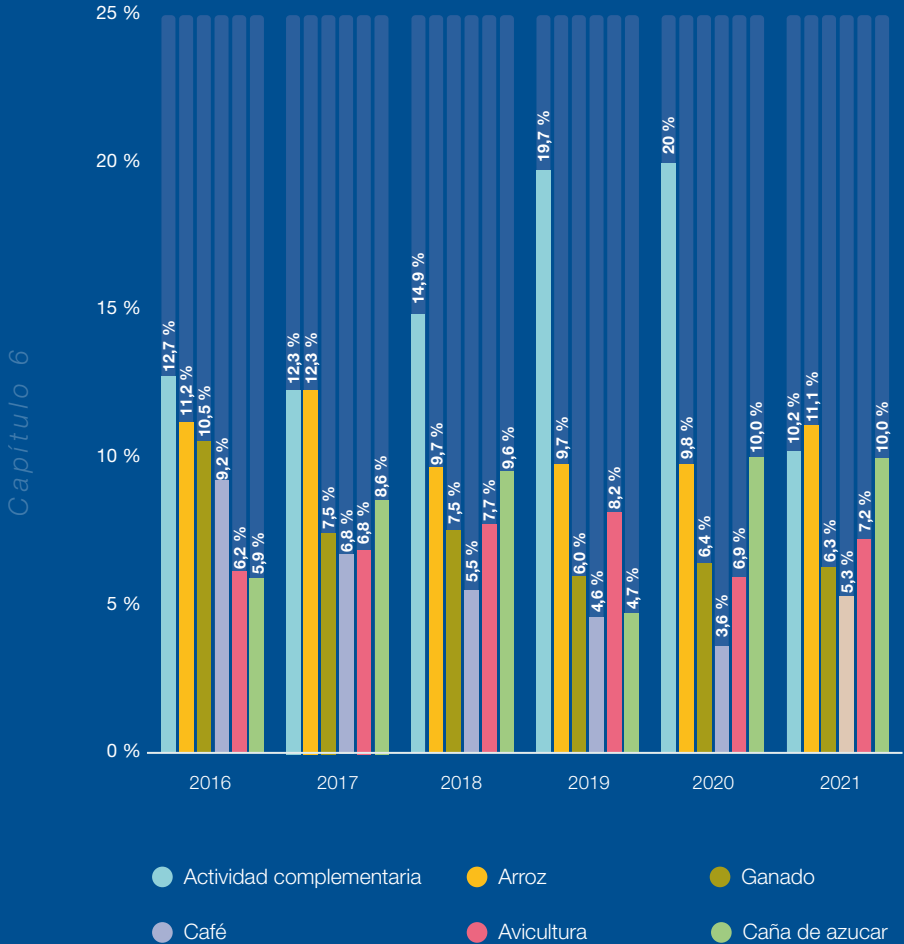
Además de identificar cuáles son los departamentos que reciben mayor crédito de Finagro, también es relevante conocer cuál es el destino de estos recursos. La figura 6.8 muestra el valor total de desembolsos de acuerdo con el destino final del crédito. Para 2015, el valor total de desembolsos por adulto en zonas rurales para inversión superaba considerablemente el de capital de trabajo y normalización. Para 2016, el de capital de trabajo alcanzó el valor de inversión y para 2019, lo duplicó. En 2021 continúa creciendo mientras normalización de cartera continúa con el menor rubro.

A través de la Línea de Normalización de Cartera de Finagro se cuenta con alternativas para la normalización de pasivos financieros, cuando por diversas circunstancias no se ha podido cumplir con el cronograma de pagos acordado. En la figura 6.8 se puede observar una significativa contracción del monto de esta línea de crédito, pasando de \$110 miles de millones en 2020 a \$48 miles de millones en 2021. Esto es consecuencia de las medidas adoptadas por la SFC en 2020, con las cuales se esperaba aliviar la carga financiera de los productores agropecuarios golpeados económicamente por la pandemia de la COVID-19. Se autorizaron alivios a los créditos y se permitió establecer períodos de gracia, sin considerarse como reestructuraciones ni afectar la calificación de riesgo de los usuarios.



**FIGURA 6.9.**

Evolución de los cinco sectores más representativos por valor de desembolsos



Fuente: elaboración propia
con base en Finagro (2022a).

Así mismo, resulta de gran interés entender cuáles subsectores de la actividad agropecuaria están recibiendo más crédito, ya que esto tiene efectos sobre el enfoque de producción agrícola nacional, la dinámica social y el bienestar de la población. Por este motivo, la figura 6.9 presenta la distribución de los sectores que han recibido mayor porcentaje de crédito a lo largo del tiempo. En este se identifica que los sectores de arroz, ganado, café y caña de azúcar reciben más recursos para impulsar proyectos.

Cabe resaltar que los sectores mencionados representan únicamente el 40% de toda la cartera. Existe un gran porcentaje que se encuentra bajo el rubro de actividades complementarias de dichos sectores y no son identificadas, lo que representa un 10,1%. Entre los sectores que hacen parte del porcentaje restante (49,96%) se encuentran cultivos como: yuca, algodón y plátano; sectores como el ovino y porcino; y actividades artesanales, de minería y turismo rural. Entre los destinos de estos desembolsos, también se ubican microcréditos y financiamiento a la tarjeta agropecuaria utilizada en diversas actividades agrícolas.

Observando el comportamiento de los cinco sectores más representativos, la figura 6.9 muestra cómo estos han tenido comportamientos diferentes a lo largo de los últimos 6 años. La participación del arroz (11,1%) es

ahora la mayor entre los sectores, dejando al ganado (6,3%) de segundo, el cual ha ido disminuyendo con el paso del tiempo, lo que demuestra una mayor diversificación en el otorgamiento de crédito en condiciones de fomento Finagro. La participación de los otros sectores con mayor peso se ha mantenido relativamente estable, aunque el café, por ejemplo, estuvo en bajada hasta 2020, pasando de 9,2% a 3,6%, y comenzó su recuperación en el siguiente año. Sectores como la avicultura y la caña de azúcar, a pesar de su alta volatilidad, se mantienen dentro de los que reciben montos mayores en crédito.

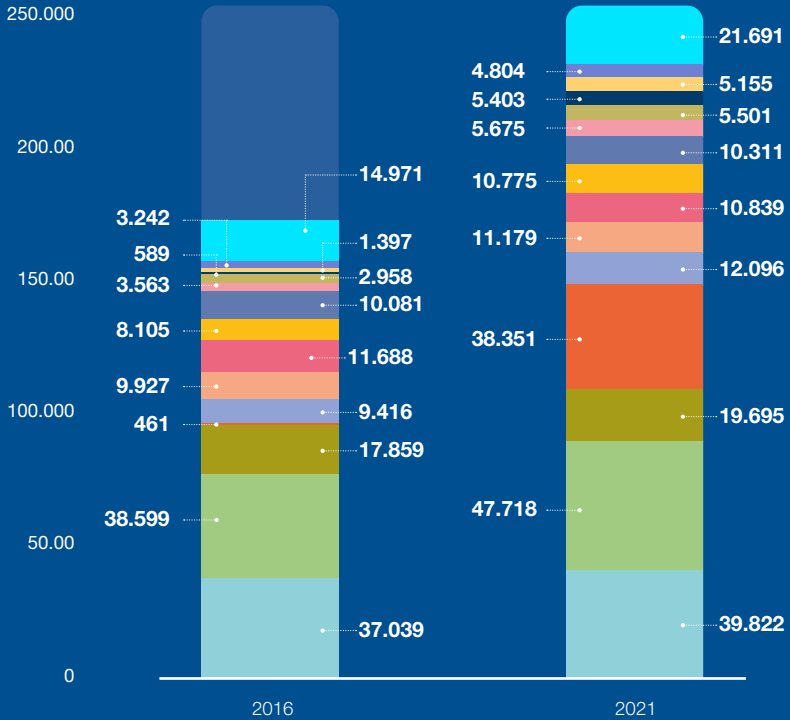
Por otro lado, aparecen sectores que comienzan a tomar fuerza como el ganado para leche y carne. La palma de aceite, a pesar de no estar entre los cinco primeros, mantiene su tendencia creciente en la lista de montos de desembolsos.





FIGURA 6.10.

Número de créditos otorgados por sector en municipios rurales



Fuente: elaboración propia con base en Finagro (2022a).

En términos de inclusión financiera, el número de desembolsos resulta ser un mejor indicador, debido a que su evolución positiva muestra que más productores están recibiendo un producto financiero de crédito. En este caso, la figura 6.10 muestra que la participación de los sectores cambia. Por una parte, el sector que recibe el mayor número de créditos en el país es el ganado (19,1%), seguido del café (15,9%). El arroz, a pesar de tener los montos más altos entre todos los sectores (11,1%), no se representa de igual manera en número de desembolsos (1,8%). Por otra parte, nuevos sectores aparecen, como el aguacate (2,17%) y las hortalizas (1,9%). Igualmente, se mantienen cultivos como la papa (2,28%), el plátano (4,4%), el cacao (4,14%) y la caña panelera (4,33%). Se observa también que los microcréditos (7,91%) toman un gran porcentaje de los créditos otorgados.

Es importante resaltar el apoyo de Finagro a los productores pequeños y medianos. Esto se refleja tanto en el monto que se les ha otorgado a lo largo de los años respecto al total (figura 6.11), como en el número de créditos por tipo de productor (figura 6.12). Respecto al valor de desembolsos, se observa que para pequeños productores ha crecido en los últimos 5 años, pasando de 1,9 billones a 3,6 billones. Sin embargo, la participación de estos productores ha disminuido, de 19,1% en 2016 a 13,4% en 2021. Para el número de créditos

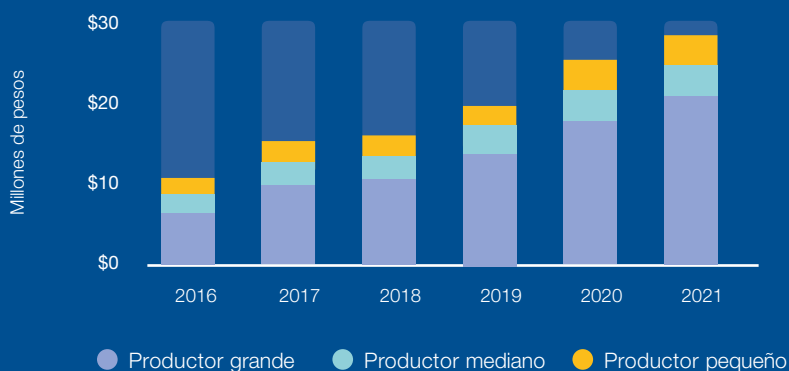
por productor, en 2016 el pequeño productor tenía la mayor participación, del 75%, y en 2021 pasó a ser del 86%.

Para el productor mediano, tanto la participación del valor de desembolsos como el número de estos ha disminuido. Sus desembolsos pasaron de 2 billones a 3,6 billones, pero su participación pasó de 20% a 13,3%. Así mismo, su participación en número de desembolsos disminuyó, de 23% a 12%. Por último, los grandes productores participan un 2% en el número de desembolsos, pero un 70% en el valor de estos.



FIGURA 6.11.

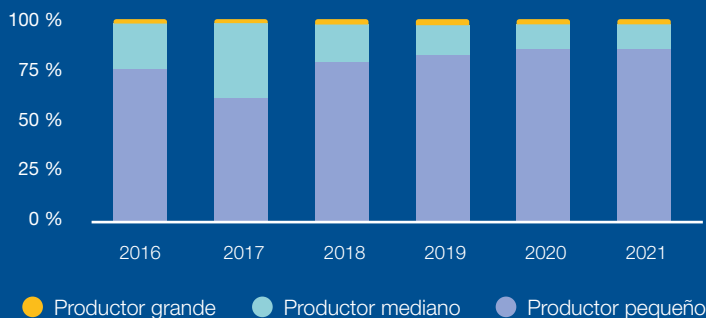
Valor total de desembolso por tipo de usuario



Fuente: elaboración propia con base en Finagro (2022a).

**FIGURA 6.12.**

Número de desembolsos por tipo de usuario



Fuente: elaboración propia con base en Finagro (2022a).

Medir la calidad de los préstamos también es importante. En estos términos es pertinente que los plazos de los préstamos se adecuen a las condiciones de los cultivos. Es decir, que los plazos correspondan a las características específicas de cada subsector. Hay sectores como el caucho, la palma de aceite, otros forestales, el aguacate, los cítricos y el cacao, cuyo plazo supera los 70 meses, mientras que el plazo para cultivos de ciclos más cortos como el tabaco, el arroz, el algodón y la papa es inferior a los 20 meses. Los resultados mostraron que, entre 2016 y 2021, los sectores más beneficiados con el incremento porcentual en el plazo otorgado para créditos fueron los sectores de café, algodón, arroz y yuca.

No solo es interesante el análisis por sector, por lo que identificar cuál es el plazo promedio por tipo de productor también puede brindar información importante acerca de la calidad con la que se están otorgando los préstamos en el sector rural. En 2015, el plazo para las alianzas estratégicas³ era de aproximadamente 10 años, mientras que para las agremiaciones de pequeños productores era de cerca de 6 años; y para el resto estaba en promedio entre 4 y 5 años. Se podía concluir que el plazo promedio había aumentado para todo tipo de productor. Sin embargo, para el periodo 2016-2021 estos plazos disminuyeron, probablemente porque los créditos de capital de trabajo ahora son a 36 meses. Por esto, pequeños productores que realizaban créditos de inversión a mayor plazo lo comenzaron a hacer a través de capital de trabajo. Otra posible explicación podría ser que los subsidios a la tasa de interés para crédito agropecuario no superan tres años en su gran mayoría, por lo que los plazos de estos créditos pueden verse reducidos.

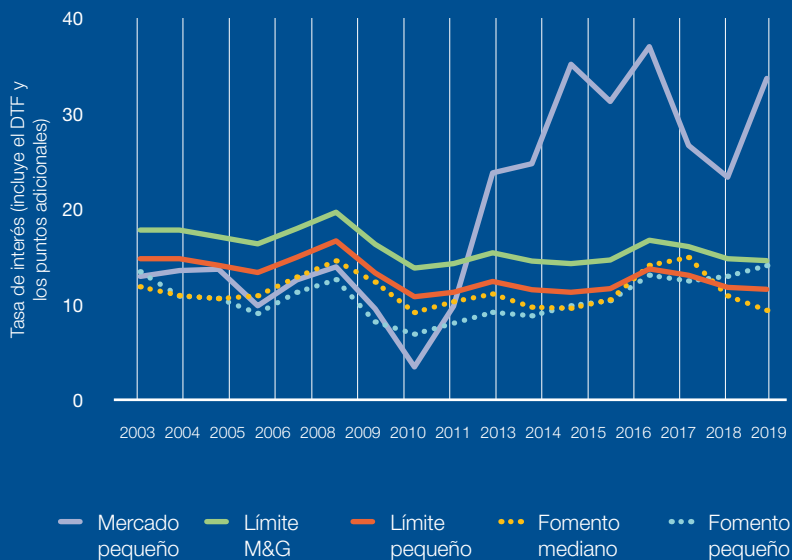


3. La definición de los tipos de productor se encuentra en Finagro (2022b).



**FIGURA 6.13.**

Tasas de interés por tipo de productor

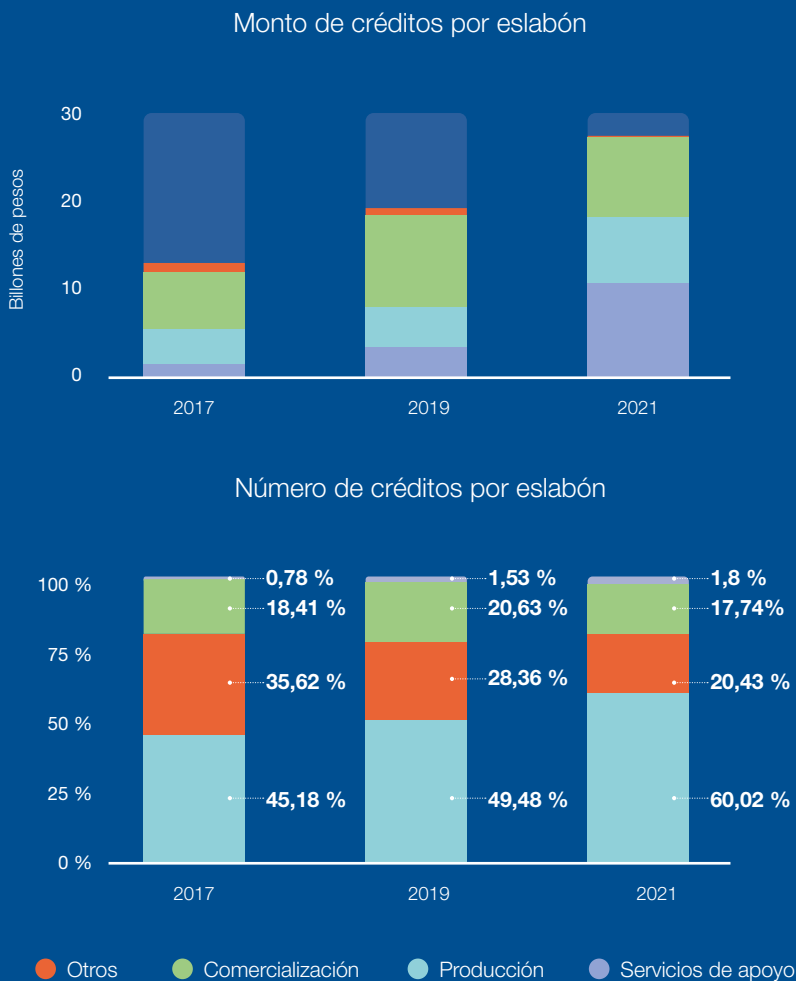


Fuente: elaboración propia con base en Finagro (2022a).

Así como el plazo, la tasa de interés también determina la calidad de préstamos que se realizan al sector productivo en zonas rurales. En la figura 6.13 se identifica que, para 2015, los grandes productores pagaban menores tasas de interés por sus préstamos, mientras que los productores medianos, por su parte, enfrentaban el costo más alto por el crédito que adquirirían.

**FIGURA 6.14.**

Número de desembolsos por tipo de usuario



Fuente: elaboración propia
con base en Finagro (2022a).

Los intermediarios financieros ofrecen dentro de su portafolio diferentes opciones de financiamiento, no solamente al sector de producción primaria, sino también a los diferentes eslabones de la cadena productiva. Como lo muestra la figura 6.14, dentro de dichos eslabones se encuentran: producción primaria, comercialización, servicios de apoyo y otros como microcréditos o tarjetas de crédito. La producción primaria concentra líneas de producción tales como actividades rurales, siembras, maquinaria y equipo o sostenimiento (abono, manutención). En comercialización y transformación se encuentra todo lo relacionado con la producción agropecuaria; adicionalmente se incluyó la línea de compra de animales, la cual representa el 17% de todos los créditos y el 83% de los créditos en comercialización. Servicios de apoyo representaba el 1,8% del total de créditos otorgados en 2021, siendo el eslabón con menor participación del financiamiento; sin embargo, ganó representatividad en comparación con 2017, año en el que representó el 0,7%. De igual manera, se incluyó la categoría otros, que incluye microcréditos y apoyo a tarjetas de crédito. Esto debido a que se desconoce su destino de uso con certeza, no obstante, es importante resaltar que representan un 20% de los créditos, siendo la mayoría de estos microcréditos.

Este último es el eslabón con mayor reducción en los últimos 5 años, ya que en 2017

representaba el 36%. Por otro lado, la producción primaria siempre ha representado la mayoría de los créditos y ha mostrado un crecimiento de 15 puntos porcentuales desde 2017, pues pasó del 45% al 60%. Respecto al valor de los créditos, servicios de apoyo fue el que mayor crecimiento mostró y superó la participación de otros sectores que contaban con mayor representación en 2017. El sector de otros contrajo su valor total de \$764 mil millones a \$195 mil millones entre 2017 y 2021. Comercialización y transformación contó con los rubros más altos, pasando de \$6 billones a \$8,9 billones en 2021; aunque fue superado por servicios de apoyo en 2021, con \$10,7 billones.

Vale la pena mencionar que los créditos destinados al sector agropecuario pueden tener un subsidio adicional de tasa de interés. Así, este instrumento promueve la reconversión y el mejoramiento de la productividad a través de líneas de crédito con condiciones preferenciales: Líneas Especiales de Crédito (LEC). Por medio de las LEC se financian diferentes actividades: siembras de cultivo, adquisición de maquinaria, protocolos de bioseguridad, servicios de apoyo, entre otros. Estos subsidios han aumentado de manera significativa desde 2016. Es importante destacar que por las afectaciones sanitarias derivadas de la pandemia de la COVID-19, en 2020 se destinaron \$45.000 millones adicionales a lo inicialmente presupuestado (\$107.000 millones).

7

Análisis econométrico del efecto del crédito agropecuario

Finalmente, en esta última sección se realizan unos ejercicios econométricos para analizar los posibles efectos del financiamiento en el sector agropecuario.



4. Se encuentra disponible la información de desembolsos realizados en el periodo 2016-2021, sin embargo, al incluir dos rezagos se pierden los dos primeros años en la información y 2021 aún no se puede relacionar con las demás variables de la ecuación debido al rezago de información de estas variables.

Vale la pena aclarar que en estas regresiones pueden existir problemas de endogeneidad entre las variables explicativas y la variable dependiente, por esta razón, con este ejercicio tratamos de evidenciar posibles efectos de las diferentes variables explicativas sobre la variable dependiente, más que efectos causales o efectos directos entre las variables involucradas. Una primera estimación analiza el posible efecto del número como el monto de crédito otorgado por los intermediarios financieros en el sector agropecuario, de acuerdo con la línea del crédito, es decir, si fue otorgado para inversión o para capital de trabajo sobre el área sembrada, área cosechada, producción en tonelada y rendimiento en los municipios rurales y rurales dispersos. La ecuación se estima por mínimos cuadra-

dos ordinarios (MCO) para los créditos desembolsados entre 2018 y 2020⁴, de acuerdo con la siguiente especificación:

$$Y_{it} = \beta_0 + Y_{i,t-1} \rho + AA_{i,t-1} \alpha + X_{it} \beta + X_{i,t-1} \gamma + X_{i,t-2} \varphi + C_{iX} + \delta_d + \tau_t + u_{it}$$

Y_{it} representa alguna de las siguientes variables: área cosechada, área cultivada, producción o rendimiento de los cultivos. $AA_{i,t-1}$ son las variables diferentes a Y_{it} rezagadas un periodo. Por ejemplo, si la variable dependiente es área cosechada de un determinado municipio en un año particular, $AA_{i,t-1}$ son las variables de área cultivada, producción y rendimiento rezagadas un periodo para ese municipio. Ahora, X_{it} es un conjunto de variables que incluye el número de desembolsos y monto desembolsado para capital de trabajo, número de desembolsos y valor desembolsado para inversión, y producto interno bruto (PIB) per cápita a nivel municipal; $X_{i,t-1}$ y $X_{i,t-2}$ corresponden a estas variables rezagadas uno y dos años, respectivamente. Por su parte, tenemos un conjunto de variables de control en C_{iX} , que contiene el índice de informalidad de la tierra, lo que indica el porcentaje de predios informales de cada municipio⁵, y el porcentaje de unidades productoras agropecuarias (UPA) que tienen acceso a agua para actividades agropecuarias, δ_d son efectos fijos a nivel departamento, τ_t son efectos fijos de tiempo, y u_{it} es el término de error.



5. De acuerdo con la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), entidad encargada de calcular el índice, la informalidad de la tierra se captura como predios no interrelacionados en el proyecto interrelación catastro-registro, sin matrícula inmobiliaria en la base de datos catastral, predios con mejoras en predio ajeno dentro de la base catastral, predios con falsa tradición registrada en el folio de matrícula inmobiliaria, aquellos con alguna anotación en el folio de matrícula inmobiliaria que presumen alguna informalidad y predios que hacen parte del inventario de baldíos. Para mayor información, véase UPRA (2020).

Los resultados de esta estimación se presentan en la tabla 6.4. En estos se evidencia que el número de créditos otorgados tanto para capital de trabajo como para inversión tienen una relación positiva contemporánea con el área cosechada y sembrada, la producción y el rendimiento; los resultados muestran una relación significativa y con mayor magnitud entre el número de créditos desembolsados para capital de trabajo, el área cosechada y la producción. Adicionalmente, se evidencia una relación positiva y estadísticamente significativa entre el número de créditos para inversión y el área sembrada dos años después.

Así mismo, la relación entre el otorgamiento de crédito para capital de trabajo tiene un impulso positivo y significativo dos años después en todas las dependientes. En términos del valor, aunque el resultado es significativo no existe una relación fuerte en su magnitud. Adicionalmente, se destaca el impacto negativo entre la tasa de informalidad de la tierra sobre el área sembrada, la producción y el rendimiento de los cultivos. También resulta interesante la relación positiva que se encuentra en el acceso a agua para actividades agropecuarias y las medidas de producción, rendimiento, siembra y cosecha de los municipios rurales.

TABLA 6.4. REGRESIÓN POR MÍNIMOS CUADRADOS ORDINARIOS: EFECTO DEL NÚMERO Y MONTO OTORGADO POR INTERMEDIARIOS FINANCIEROS EN EL SECTOR AGROPECUARIO

| Variables explicativas | (1) | (2) | (3) | (4) |
|---|---------------------------|----------------------------|------------------------|-----------------------------------|
| | Área sembrada (Hectáreas) | Área cosechada (Hectáreas) | Producción (Toneladas) | Rendimiento (Toneladas/Hectáreas) |
| Área sembrada (Hectáreas) (t-1) | 0,636*** | 0,207*** | -2,372** | -0,000 |
| | (0,038) | (0,040) | (0,987) | (0,000) |
| Área cosechada (Hectáreas) (t-1) | 0,346*** | 0,738*** | 4,535*** | 0,000 |
| | (0,041) | (0,043) | (1,060) | (0,000) |
| Producción (Toneladas) (t-1) | -0,003*** | -0,003*** | 0,535*** | -0,000*** |
| | (0,001) | (0,001) | (0,017) | (0,000) |
| Rendimiento (Toneladas/Hectareas) (t-1) | 3,391 | 6,801 | 44,875 | 0,745*** |
| | (6,850) | (7,140) | (176,293) | (0,017) |
| Valor de créditos para I (Millones) | 0,000* | 0,000 | 0,000* | 0,000*** |
| | (0,000) | (0,000) | (0,000) | (0,000) |

| Variables explicativas | (1) | (2) | (3) | (4) |
|---|---------------------------|----------------------------|------------------------|-----------------------------------|
| | Área sembrada (Hectáreas) | Área cosechada (Hectáreas) | Producción (Toneladas) | Rendimiento (Toneladas/Hectáreas) |
| Valor de créditos para I (Millones) (t-1) | -0,000 | -0,000 | -0,000 | -0,000*** |
| | (0,000) | (0,000) | (0,000) | (0,000) |
| Valor de créditos para I (Millones) (t-2) | 0,000*** | 0,000** | 0,000 | -0,000** |
| | (0,000) | (0,000) | (0,000) | (0,000) |
| Valor de créditos para K (Millones) | 0,000*** | 0,000*** | -0,000*** | -0,000** |
| | (0,000) | (0,000) | (0,000) | (0,000) |
| Valor de créditos para K (Millones) (t-1) | -0,000*** | -0,000*** | 0,000*** | 0,000*** |
| | (0,000) | (0,000) | (0,000) | (0,000) |
| Valor de créditos para K (Millones) (t-2) | -0,000** | 0,000** | -0,000*** | -0,000*** |
| | (0,000) | (0,000) | (0,000) | (0,000) |
| PIB per cápita municipal (Millones) | -34,484*** | -41,900*** | 180,868 | 0,038*** |
| | (5,255) | (5,477) | (135,244) | (0,013) |
| PIB per cápita municipal (Millones) (t-1) | 62,293*** | 79,145*** | 239,218 | -0,042* |
| | (10,267) | (10,700) | (264,218) | (0,025) |
| PIB per cápita municipal (Millones) (t-2) | -27,071*** | -31,997*** | -532,068** | 0,003 |
| | (8,902) | (9,278) | (229,107) | (0,022) |

| Variables explicativas | (1) | (2) | (3) | (4) |
|-----------------------------------|---------------------------|----------------------------|------------------------|-----------------------------------|
| | Área sembrada (Hectáreas) | Área cosechada (Hectáreas) | Producción (Toneladas) | Rendimiento (Toneladas/Hectáreas) |
| Número de créditos para I | 0,188 | 1,087 | 3,419 | 0,001 |
| | (0,866) | (0,902) | (22,284) | (0,002) |
| Número de créditos para I (t-1) | -1,449 | -2,503** | -3,732 | -0,002 |
| | (1,002) | (1,044) | (25,781) | (0,002) |
| Número de créditos para I (t-2) | 1,248* | 0,978 | -3,502 | -0,001 |
| | (0,746) | (0,777) | (19,189) | (0,002) |
| Número de créditos para K | 1,163 | 1,756** | 33,536* | 0,002 |
| | (0,766) | (0,798) | (19,707) | (0,002) |
| Número de créditos para K (t-1) | -2,606*** | -3,066*** | -37,768* | -0,001 |
| | (0,858) | (0,894) | (22,074) | (0,002) |
| Número de créditos para K (t-2) | 2,519*** | 2,275*** | 37,587* | 0,003* |
| | (0,791) | (0,824) | (20,350) | (0,002) |
| Tasa de informalidad de la tierra | -36,205 | 32,683 | -3.896,574 | -1,222** |
| | (222,038) | (231,421) | (5.714,356) | (0,542) |

| Variables explicativas | (1) | (2) | (3) | (4) |
|--|---------------------------|----------------------------|------------------------|-----------------------------------|
| | Área sembrada (Hectáreas) | Área cosechada (Hectáreas) | Producción (Toneladas) | Rendimiento (Toneladas/Hectáreas) |
| Porcentaje de UPA con acceso a agua para las actividades agropecuarias | 322,899 | 227,973 | 6.135,533 | 0,579 |
| | (496,267) | (517,238) | (12.771,871) | (1,211) |
| Constante | -586,939 | -639,773 | -3.091,484 | 1,780 |
| | (468,414) | (488,208) | (12.055,044) | (1,143) |
| Número de observaciones | 1.973 | 1.973 | 1.973 | 1.973 |
| R-cuadrado ajustado | 0,965 | 0,956 | 0,725 | 0,667 |
| Efectos fijos de año | | | | |
| Efectos fijos departamento | | | | |

Errores estándar entre paréntesis.

* $p < 0,1$ ** $p < 0,05$ *** $p < 0,01$

Fuente: elaboración propia.

Como se evidenció en la tabla anterior, el mayor impacto de estos créditos se genera por medio del otorgamiento de un mayor número de créditos más que por el valor, es decir, ampliar la cobertura de estos recursos tiene una mayor incidencia sobre la produc-

ción y sobre los ingresos del sector rural. Por este motivo también se analiza qué factores influyen el otorgamiento de créditos en el sector agropecuario, tanto en número como en monto. Para ello mostramos los resultados de la siguiente regresión lineal estimada por MCO para el periodo 2016-2020:

$$Y_{it} = \beta_0 + \beta_1 DB_i + \beta_2 DCD_i + \beta_3 TIT_i + \beta_4 OS_{it} + \beta_5 CC_{it} + \beta_6 PIBM_{it} + \delta_d + \tau_t + u_{it}$$

En esta ecuación, Y_{it} representa el número y monto otorgado al sector agropecuario, registrado en Finagro cada año para cada municipio. DB y DCD son la distancia lineal desde el municipio hasta Bogotá y hasta la capital del departamento, respectivamente. TIT_i es la tasa de informalidad de la tierra, OS_{it} es una variable *dummy* que indica si en el municipio ocurrió algún secuestro en determinado año⁶, CC_{it} es una variable indicadora sobre la presencia de cultivos ilegales de coca en el municipio⁷, $PIBM_{it}$ es el PIB total del municipio, δ_d son efectos fijos a nivel departamento, τ_t son efectos fijos de tiempo y u_{it} es el término de error.

Los resultados se presentan en la tabla 6.5. En esta se evidencia que el número de desembolsos de Finagro a nivel municipal depende negativamente de la distancia lineal a la capital del departamento y de la presencia



6. Esta variable se construye de acuerdo con la información reportada en el Registro Único de Víctimas (RUV) por la Unidad para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas. Esta se puede consultar en: <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394>

7. Esta variable se obtiene con la información reportada por el Observatorio de Drogas de Colombia del Ministerio de Justicia y del Derecho.

de cultivos de coca. Además, se observa una mayor presencia de créditos agropecuarios en municipios con ocurrencia de eventos de secuestro, efecto contrario al esperado. Por otro lado, el valor desembolsado es menor en aquellos municipios más distantes tanto de la capital del departamento como de Bogotá y en municipios con cultivos ilegales de coca, acorde con lo esperado, ya que a mayor distancia se espera mayores costos de intermediación y la presencia de cultivos de coca representa un mayor riesgo en la colocación de este tipo de créditos. Así mismo, la tasa de informalidad de la tierra se relaciona de manera positiva con el número de créditos otorgados en el municipio, pero negativamente con el monto desembolsado. Por su parte, el PIB municipal se relaciona positivamente con el monto desembolsado, su efecto sobre el número de créditos es pequeño, pero estadísticamente significativo.



TABLA 6.5. REGRESIÓN POR MÍNIMOS CUADRADOS ORDINARIOS: FACTORES QUE INFLUENCIAN EL OTORGAMIENTO DE CRÉDITOS EN EL SECTOR AGROPECUARIO

| Variables explicativas | (1) | (2) |
|--|-----------------------|-------------------------------|
| | Número de desembolsos | Valor desembolsado (Millones) |
| Distancia lineal a Bogotá (Kilómetros) | 0,037 | -5.883.487* |
| | (0,158) | (3.425.216) |
| Distancia lineal a la capital del depto. (Kilómetros) | -1,037*** | -7.023.139* |
| | (0,189) | (4.092.396) |
| Tasa de informalidad de la tierra | 65,987 | -3.221.426.661*** |
| | (50,805) | (1.098.446.403) |
| Ocurrencia de secuestros | 61,399** | 1.107.982.752* |
| | (30,547) | (660.452.068) |
| Presencia de cultivos de coca en el municipio (<i>Dummy</i>) | -17,555 | -527.921.581 |
| | (21,955) | (474.677.309) |
| PIB municipal (Millones) | 0,074*** | 8.475.509*** |
| | (0,016) | (342.104) |
| Constante | 279,412*** | 7.756.815.222*** |
| | (56,394) | (1.219.291.006) |
| Número de observaciones | 1.176 | 1.176 |

| Variables explicativas | (1) | (2) |
|----------------------------|-----------------------|-------------------------------|
| | Número de desembolsos | Valor desembolsado (Millones) |
| R-cuadrado ajustado | 0,267 | 0.457 |
| Efectos fijos de año | | |
| Efectos fijos departamento | | |

Errores estándar entre paréntesis.

* $p < 0,1$ ** $p < 0,05$ *** $p < 0,01$

Fuente: elaboración propia.



8

Comentarios finales

La oferta de servicios financieros ha seguido avanzando durante los últimos años en Colombia.

Este progreso se complementa por las iniciativas que ha promovido el Gobierno, no solamente en temas de inclusión financiera, sino también en las diferentes políticas encaminadas a mejorar la formalidad y la educación y capacidad financiera de los pobladores rurales y los productores agropecuarios. Sin embargo, debemos reconocer que aún existen necesidades particulares, principalmente en los municipios rurales dispersos, en donde aún persiste una brecha importante con la oferta de servicios financieros presentada en las grandes zonas urbanas.

Es indudable que la pandemia generó un gran choque negativo sobre la economía en general y los pobladores rurales también se vieron afectados. Sin embargo, los productores agropecuarios y microempresarios respondieron garantizando la seguridad alimentaria en todo el país. Esta continuidad

en la actividad rural se vio apoyada por la oferta de servicios financieros que permitió, en medio del aislamiento, realizar las transacciones necesarias para el flujo de recursos y para recibir los apoyos del Gobierno en los momentos más críticos.

Los indicadores de acceso han mejorado, no solamente teniendo en cuenta instrumentos ligados al ahorro como las cuentas de ahorro y las cuentas corrientes sino también con instrumentos como el crédito, que han permitido que más pobladores rurales, en especial los productores agropecuarios, accedan al crédito para financiar sus proyectos en condiciones especiales de fomento. La dinámica cuando tenemos en cuenta indicadores de uso no es tan notoria, aunque ha presentado una mejoría. Esto se explica principalmente por la mayor penetración de los corresponsales bancarios, lo que ha permitido aumentar la oferta de servicios financieros en municipios rurales y rurales dispersos.

Se observa un efecto positivo del crédito sobre el área sembrada y la producción agropecuaria, aunque este resultado no es inmediato. Esto se nota principalmente en el financiamiento a través de créditos a corto plazo o de capital de trabajo. Así mismo, el análisis realizado muestra que es evidente que el alto distanciamiento, la falta de infraestructura y conectividad y la informal-

dad en los factores de producción, como la tierra, siguen siendo un impedimento para tener un mayor acceso al financiamiento y a otros servicios financieros. La política pública se debe enfocar en mejorar estas condiciones y la oferta de los servicios financieros en las zonas rurales del país.



Referencias

- Alliance for Financial Inclusion (AFI). (2017). *2016 AFI Annual Report*. <https://www.afi-global.org/wp-content/uploads/publications/2017-05/2016%20AFI%20Annual%20Report.pdf>
- Anaya, A. R., Buelvas, J. y Álvarez, Y. R. (2020). Pobreza e inclusión financiera en el municipio de Montería, Colombia. *Revista de Ciencias Sociales*, 26(1), 128-143.
- Banca de las Oportunidades y Superintendencia Financiera de Colombia (SFC). (2021). *Reporte de Inclusión Financiera 2020*. https://www.bancadelasoportunidades.gov.co/sites/default/files/2021-07/REPORTE_DE_INCLUSION_FINANCIERA_2020.pdf
- Banco Mundial (.2020). Población rural (% de la población total) - Colombia. <https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.RUR.TOTL.ZS?end=2021&locations=-CO&start=1960&view=chart>
- Banco Mundial. (2022a). *Financial Inclusion*. <http://www.worldbank.org/en/topic/financialinclusion/overview#1>
- Banco Mundial. (2022b). *Inclusión financiera*. <https://www.bancomundial.org/es/topic/financialinclusion/overview>
- Bruhn, M. & Love, I. (2009). The Economic Impact of Expanding Access to Finance in Mexico. *Finance & PSD Impact n. ° 9*. <http://hdl.handle.net/10986/10229>

Cajamarca, I. (2021, 9 de agosto). Colombia ocupa el quinto lugar en el Índice de Inclusión Financiera hecho por Credicorp. *La República*. <https://www.larepublica.co/finanzas/Colombia-ocupa-el-quin-to-lugar-en-el-indice-de-inclusion-financiera-de-credicorp-3214822>

Cardona-Ruiz, D. E., Hoyos-Alzate, M. C. y Saavedra-Caballero, F. (2018). Género e inclusión financiera en Colombia. *Ecos de Economía*, 22(46), 60-90.

Comisión Intersectorial para la Inclusión Financiera (CIIF). (2016). *Estrategia Nacional de Inclusión Financiera en Colombia*. https://www.bancadela-soportunidades.gov.co/sites/default/files/2017-07/ESTRATEGIA%20NACIONAL%20DE%20INCLUSI%C3%93N%20F_0.pdf

Dabla-Norris, M. E., Deng, Y., Ivanova, A., Karpowicz, M. I., Unsal, M. F., VanLeemput, E. & Wong, J. (2015). Financial Inclusion: Zooming in on Latin America. *International Monetary Fund Working Paper n.º 206*.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2014). *Censo Nacional Agropecuario 2014*. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/agropecuario/censo-nacional-agropecuario-2014>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2020). Proyecciones municipales de población por área 2005-2017. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/proyecciones-de-poblacion>

Departamento Nacional de Planeación (DNP) y Banca de las Oportunidades. (2020). *Reporte de inclusión financiera. Primer semestre 2020*. https://www.bancadelasoportunidades.gov.co/sites/default/files/2020-10/BDO_Reporte%20Semestral_0.pdf

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2014). *El campo Colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz. Misión para la transformación del campo*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Agriculturapecuarioforestal%20y%20pesca/EI%20CAMPO%20ColombiaNO%20UN%20CAMINIO%20HACIA%20EL%20BIENESTAR%20Y%20LA%20PAZ%20MTC.pdf>

Finnovista. (2019, 14 de marzo). *Fintech Radar Colombia. Colombia se consolida como el tercer ecosistema Fintech, con un crecimiento del 45% y 78 nuevas startups*. <https://www.finnovista.com/radar/Colombia-se-consolida-como-el-tercer-ecosistema-fintech-con-un-crecimiento-del-45-y-78-nuevas-startups/>

Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro). (2022a). Estadísticas. <https://www.finagro.com.co/estadisticas/informes>

Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro). (2022b). *Manual de Servicios 2022*. Finagro. <https://www.finagro.com.co/normas/manual-de-servicios>

Honohan, P. (2008). Cross-country variation in household access to financial services. *Journal of Banking & Finance*, 32(11), 2493-2500.

Ocampo, J. A. (2014). *Saldar la deuda histórica con el campo. Elementos para el diagnóstico y el marco conceptual de la Misión*. DNP. <https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/prensa/documento%20marco-mision.pdf>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y Corporación Andina de Fomento (CAF). (2020). *Estrategias nacionales de inclusión y educación financiera en América Latina y el Caribe: retos de implementación*. OCDE y CAF. <https://www.oecd.org/daf/fin/financial-education/Estrategias-nacionales-de-inclusion-y-educacion-financiera-en-America-Latina-y-el-Caribe.pdf>

Ramos-Pérez, J. F. (2021). *Digitalización e inclusión financiera en Colombia durante la pandemia 2020* [tesis de especialización, Universidad Católica de Colombia]. <https://hdl.handle.net/10983/25678>

Roa, M. J. y Carvalho, O. A. (2018). *Inclusión financiera y el costo del uso de instrumentos financieros formales: Las experiencias de América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo.

Romero-Álvarez, Y., Niebles-Núñez, W. y Niebles-Núñez, L. (2020). La inclusión financiera analizada desde una técnica de reducción de dimensiones. *Desarrollo Gerencial*, 12(1), 1-17. <https://doi.org/10.17081/dege.12.1.3588>

Tobón, S., Penagos, A. M. y Acosta, A. (2019). *Desafío y oportunidades de la ruralidad en Colombia para las fundaciones empresariales*. Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP).

Torres García, A. (2020). El reto mundial del COVID-19 y un escenario desconocido para el desarrollo de políticas públicas. En A. Torres García (Coord.), *Efectos económicos y sociales por COVID-19 y alternativas de política pública* (pp. 10-12). UNAL, Cámara de Comercio de Medellín, Universidad EIA, Universidad Eafit, Proantioquia y Alcaldía de Medellín.

Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA). (2020). *Informalidad de la tenencia de la tierra en Colombia 2019*. UPRA. https://somosupra.upra.gov.co/documents/10184/104284/01_informalidad_tenencias_tierras



SECCIÓN

Nuevos actores e instrumentos para la inclusión financiera





CAPÍTULO



**Estrategias para la
profundización de los
pagos electrónicos
en economías
emergentes¹**

Autores



1. Las opiniones contenidas en este documento son responsabilidad exclusiva de los autores y no comprometen al Banco de la República, ni a su Junta Directiva.

Carlos Alberto Arango

Investigador principal. Banco de la República

Email: carangar@banrep.gov.co

Ana Carolina Ramírez

Asesora de Subgerencia de Sistemas de Pago. Banco de la República

Email: aramirpi@banrep.gov.co

1

Introducción

La digitalización de las economías ha presentado un ritmo acelerado en los años recientes, impulsada por los avances tecnológicos, los hábitos de la población joven y, en parte, por los cambios en el comportamiento de los agentes inducidos por la pandemia de COVID-19.

En países emergentes, este proceso también refleja los esfuerzos que, durante la última década, se han dado en materia de inclusión financiera. Uno de sus pilares ha sido el de promover un acceso amplio de la población a cuentas de depósito transaccionales y que estas sean usadas de manera amplia en los pagos de bienes y servicios a través de instrumentos electrónicos, como las tarjetas de pago y las transferencias, a través de aplicaciones móviles (BIS-WB, 2016).

Entre las políticas que se pueden destacar, en materia de inclusión financiera, se encuentran los planes de bancarización masiva, como los que se han llevado a cabo en India (Nakagaki, 2022). Así mismo, muchos países emergentes han relajado sus mar-

cos regulatorios para permitir la apertura de cuentas de depósito de trámite simplificado. Otros han implementado el licenciamiento de prestadores de servicios de pago y cuentas de depósito electrónico con requisitos más livianos que los impuestos a las entidades de crédito.

Esas medidas han permitido pasar de 51%, en 2011, a 76%, en 2021, en los niveles de bancarización a nivel global; en países en desarrollo, de 42% a 71% en el mismo período (Demirgüç-Kunt, Klapper, Singer y Ansar, 2022). Estos ajustes en las condiciones de acceso han ido de la mano con el desarrollo de la banca móvil y la proliferación de un amplio número de alternativas de billeteras electrónicas, aplicaciones y canales digitales para hacer pagos.

El creciente grado de acceso a la telefonía móvil y al internet, por parte de los agentes económicos, ha permitido el crecimiento de las *fintechs*, al punto de convertirlas en actores relevantes para el ecosistema de pagos electrónicos de bajo valor. Cabe destacar que, el 25% de las *fintechs* está concentrado en la prestación de servicios de pago (BID, 2022). Más aún, la creciente disponibilidad de datos transaccionales ha permitido que estas empresas ofrezcan crédito usando analítica de datos para construir los perfiles de riesgo de sus potenciales clientes.

La consolidación de los pagos electrónicos en las economías emergentes es una consecuencia natural de los procesos antes mencionados y de la eficiencia que los pagos electrónicos representan para las economías con respecto al efectivo (Schmiedel, Kostova y Ruttenberg, 2012). No obstante, la masificación de los pagos electrónicos puede verse truncada por algunas fallas de mercado. Los sistemas de pago electrónicos están sujetos a economías de escala y de alcance, y a externalidades de red que inducen a una estructura de mercado concentrada e integrada horizontal y verticalmente. Así mismo, las redes tienen incentivos para operar como jardines amurallados buscando ganar gran parte del mercado (*winner-take-all*).

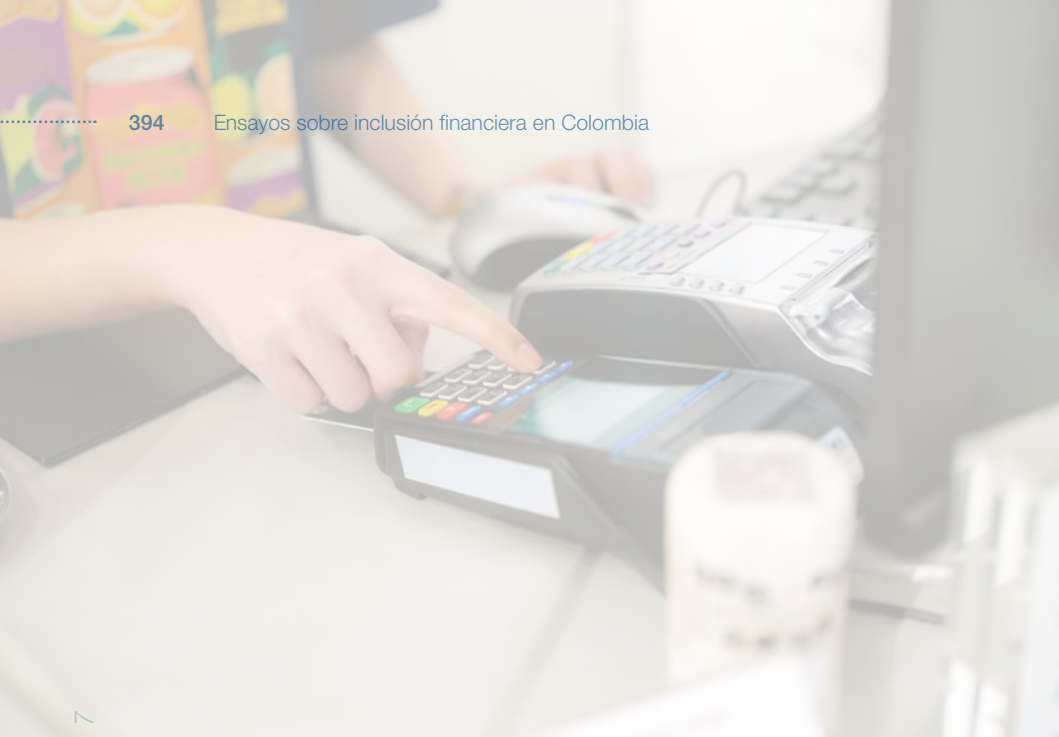
Este artículo hace un recuento de la experiencia internacional para identificar las acciones de política pública que han contribuido a la digitalización de los pagos en economías emergentes y las compara con el caso colombiano. Se destacan los importantes avances que ha logrado Colombia y se identifican las barreras que aún persisten en el caso de uso de los pagos entre personas y negocios que, en volumen, representan la mayor parte de los pagos de la economía.

El artículo enfatiza en el rol que han jugado los sistemas de pago inmediatos, que permiten que los pagos se hagan en cuestión de segundos, y que están vinculados a los distin-

tos proveedores de servicios de pago entre sí, con una disponibilidad 24/7. Dichos sistemas, si cuentan con una amplia participación de entidades bancarias y no bancarias, y un diseño adecuado de la experiencia de uso a través de dispositivos móviles y otros canales de acceso, representan una alternativa eficiente, segura y accesible para los pagos de los hogares, los negocios y el Gobierno frente al efectivo.

En efecto, una encuesta realizada por el Banco de Pagos Internacionales (BIS) muestra que más de 60 países ahora tienen algún tipo de sistema de pagos inmediatos, mientras que varios otros han anunciado sus planes de implementación. Por su parte, en la misma línea de lograr pagos rápidos y eficientes, 9 de cada 10 bancos centrales estudian la conveniencia de emitir la moneda digital de banco central (CBDC por su sigla en inglés) como complemento a las infraestructuras públicas de pagos (Anneke y Mattei, 2022).

El artículo hace un diagnóstico de la situación de los pagos inmediatos en Colombia y evalúa su potencial como dinamizadores de la masificación en los pagos electrónicos a la luz de una encuesta efectuada por el Banco de la República (BR), en 2020, y de la experiencia internacional. A partir del análisis, se plantea la necesidad de implementar medidas complementarias, asociadas con la informalidad y las finanzas abiertas, y se discute la pertinen-



cia de la emisión de una CBDC en economías emergentes, como la colombiana.

En la siguiente sección, se describe la situación actual de los pagos electrónicos en economías emergentes, con énfasis en América Latina. En la tercera sección, se hace un inventario de las distintas políticas adoptadas por dichas economías y que están asociadas con la masificación de los pagos digitales. En la cuarta sección, se hace un recuento del estado de los pagos en el sector comercial colombiano y se explora la posible entrada en operación de un sistema de pagos inmediatos, ampliamente aceptado e interoperable, para la digitalización de los pagos y, así, una menor dependencia del efectivo.

2

Transformación digital en países emergentes

Los avances tecnológicos de la última década han transformado la cotidianidad. La forma cómo se hacen los pagos ha sido, sin duda, una de las actividades que más se ha visto influenciada por esta tendencia.

Chakravorti *et al.* (2020) plantean un *ranking*, para 2020, de evolución digital para 90 países en un índice basado en 160 indicadores clasificados en cuatro categorías: (i) condiciones de oferta, donde incluyen información con respecto al estado actual de la infraestructura digital y física; (ii) condiciones de demanda, donde se recogen datos acerca de la disposición y la habilidad de los consumidores para hacer uso de los servicios digitales; (iii) avances en materia normativa y regulatoria; y (iv) el estado de la innovación, del talento y del capital para el desarrollo de productos y servicios digitales.

A partir del índice, los países se clasifican en los siguientes grupos: los estancados (*stall*

out), es decir los que han logrado altos niveles de digitalización, pero con avances menores en el pasado reciente; los destacados, con altos niveles y crecimiento en el índice (*stand out*); los rezagados con bajos niveles y crecimiento del índice (*watch out*); y los emprendedores, con niveles bajos en el índice, pero con crecimientos sobresalientes en los niveles de digitalización (*break out*).

Según los resultados del índice, entre los destacados se encuentran Singapur, Estados Unidos, Hong Kong, Malasia y Lituania. En el grupo de los rezagados están varias economías latinoamericanas como Perú, Ecuador, Colombia, México y Costa Rica. Aunque al



momento de la publicación Brasil estaba incluido en este grupo, es probable que, con la salida en vivo del sistema de pagos inmediatos (SPI) PIX, se reubique entre los países emprendedores, junto con Argentina, Bolivia, Chile, India, Indonesia, Uruguay y Vietnam.

Con respecto al grupo de los rezagados, el estudio señala que el problema común que enfrentan estos países está asociado no solo con las deficiencias en infraestructura digital, sino con la falta de *momentum* para el desarrollo de iniciativas viables en torno a la digitalización. Por esta razón, la recomendación es que observen las acciones que han adelantado los países emprendedores. Además, indica que la recuperación económica pospandemia puede ser el detonante de un entorno favorable para avanzar en la agenda de digitalización.

El rezago en el desarrollo de infraestructuras para la digitalización es de notar en Latinoamérica. Según Patiño, Poveda y Rojas (2022), por ejemplo, la diferencia de usuarios de internet entre el área rural y urbana, en la región, alcanza, en promedio 25 puntos porcentuales (pp) y, en algunos países, llega hasta 40 pp. Aunque las cifras de acceso a red móvil lucen más halagüeñas dado que, a corte de 2019, el 95% de la población residente en Latinoamérica tenía acceso a la red 3G y el 88% a la red 4G, tan solo el 67% era usuaria de internet.

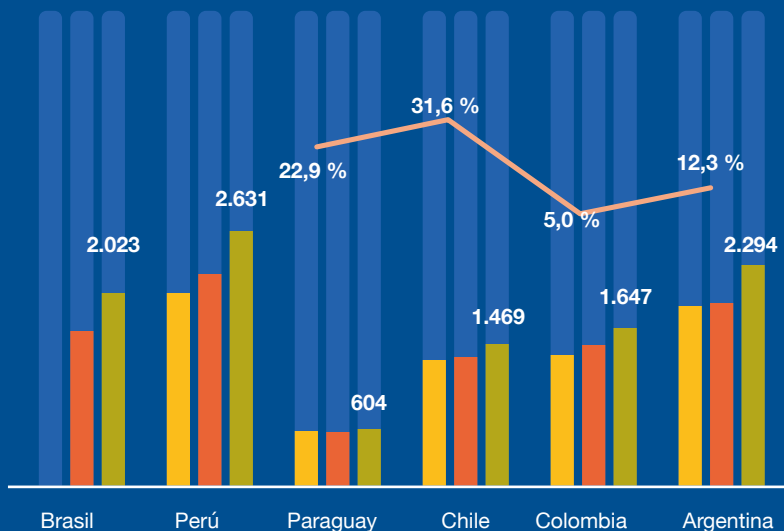
En el caso colombiano, el informe del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones, de 2021, destaca que se alcanzaron 64,6 millones de conexiones a Internet, con 38 millones de conexiones móviles y 8,4 millones fijas, superando la meta del Gobierno de 45 millones. Así mismo, al cierre de 2021, se alcanzaron 75,1 millones de líneas de telefonía móvil (de las cuales 57,5 millones fueron prepago).

No obstante, la cobertura de este servicio, al igual que el de internet, aún es limitada en los segmentos más pobres de la población y en las zonas rurales más apartadas.

Desde la perspectiva de los pagos electrónicos, vale la pena resaltar los avances que varias economías latinoamericanas han alcanzado en torno al acceso a productos financieros. Con base en una encuesta realizada entre países del Cono Sur, se deduce un crecimiento importante en el número de cuentas de depósito por cada mil habitantes (ver figura 7.1) en Brasil, Chile, Paraguay, Perú y Argentina en los últimos años.

**FIGURA 7.1.**

Número de cuentas de depósito por cada mil habitantes



Fuente: *Libro rojo del BIS (2021)* y *Libro amarillo del Cemla (2019)*. Cálculos propios.

- 2018
- 2019
- 2020
- Crecimiento promedio anual 2014-2019

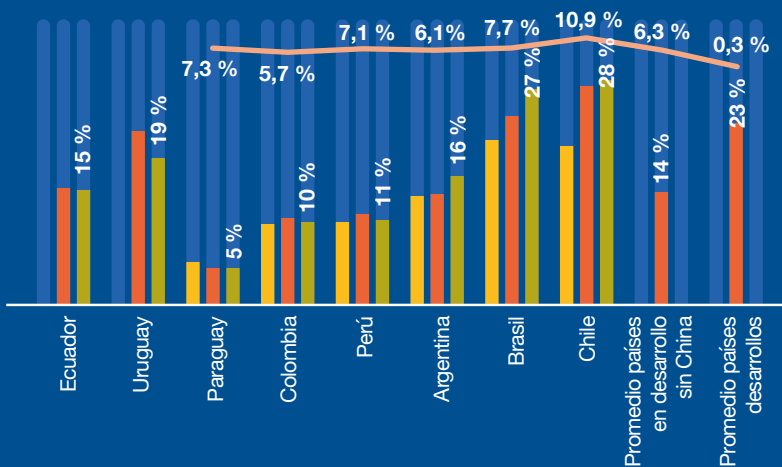
En el caso de Colombia, si bien el crecimiento promedio de los últimos cinco años en apertura de cuentas es de apenas 5%, el acceso a cuentas transaccionales es alto. Según la Banca de las Oportunidades (tercer trimestre de 2021), el 88,4% de la población adulta tiene, al menos, una cuenta de depó-

sito con el sistema financiero y el 72,2% de esa misma población hace un uso activo de estos servicios. En línea con lo anterior, el crecimiento promedio entre 2014 y 2019 del valor de las transacciones con tarjeta, como porcentaje del PIB para los países estudiados, fue de 7,4% y, para Colombia, de 5,7%. El resultado es cercano al promedio de países en desarrollo (excluido China), que fue de 6,3% y significativamente superior al de las economías desarrolladas, que registraron una variación de 0,3% (ver figura 7.2).



FIGURA 7.2.

Valor de transacciones con tarjeta como porcentaje del PIB



Fuente: *Libro rojo del BIS (2021)* y *Libro amarillo del Cemla (2019)*. Cálculos propios.

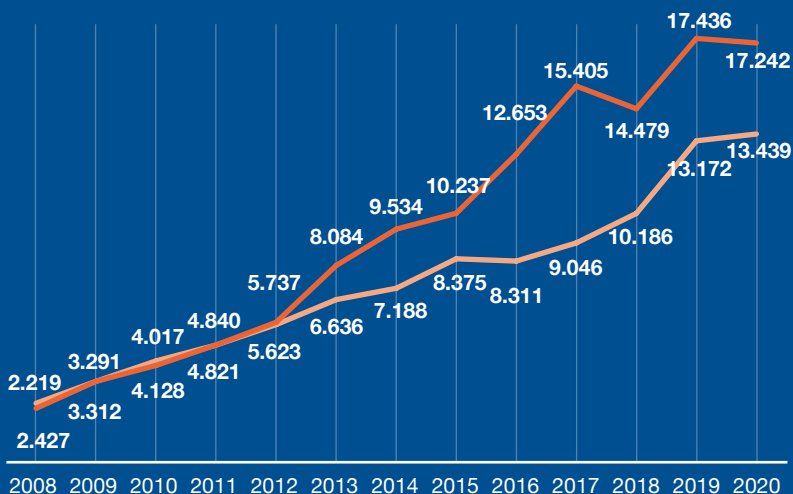
● 2018 ● 2019 ● 2020
○ Crecimiento promedio anual 2014-2019

Visto para el total de Latinoamérica, el volumen de las transacciones con tarjeta de débito y de crédito también ha aumentado. Con base en la información de Felaban (2021) las transacciones con tarjeta de débito entre 2015 y 2020 crecieron en un 68,4% y, con tarjeta de crédito, la variación fue de 60,4%. La disminución que se observa en las transacciones con tarjeta de débito, entre 2019 y 2020, puede ser resultado de los confinamientos decretados en el marco de la pandemia (ver figura 7.3).



FIGURA 7.3.

Volumen de transacciones con tarjeta de débito y de crédito



Fuente: Felabán (2021).



Tarjetas débito



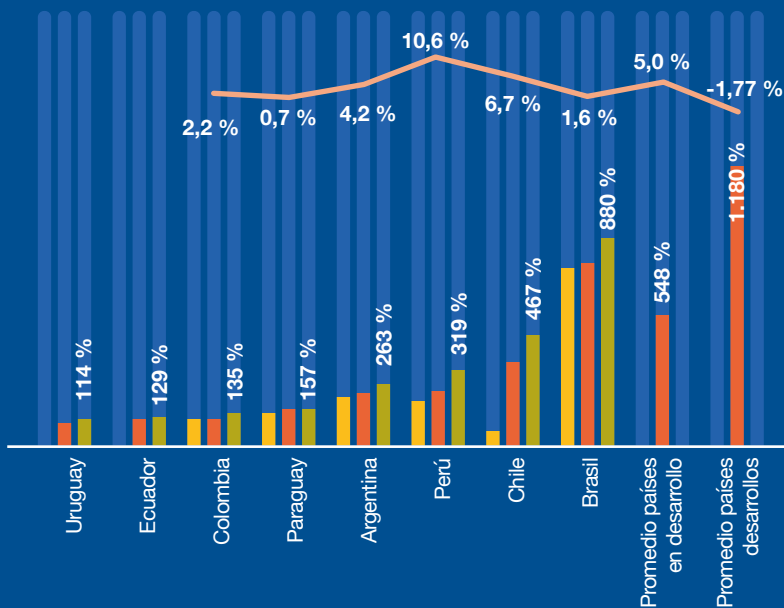
Tarjetas de crédito

Con respecto a las transferencias electrónicas (sin incluir pagos móviles), la experiencia en Sudamérica es mixta, con países con un alto crecimiento anual, como Chile (6,7%) y Perú (10,6%); pero la mayoría de países registra niveles más bajos que el promedio de economías en desarrollo (ver figura 7.4).



FIGURA 7.4.

Valor de transferencias electrónicas como porcentaje del PIB



Fuente: *Libro rojo del BIS* (2021) y *Libro amarillo del Cemla* (2019). Cálculos propios.

● 2018 ● 2019 ● 2020
○ Crecimiento promedio anual 2014-2019

Ahora bien, la creación del *momentum* para la digitalización implica reconocer que Latinoamérica tiene unas particularidades que favorecen el proceso de transformación. Dichas características incluyen una alta proporción de población joven con respecto a otras regiones. Según cifras de Banco Mundial, a 2020, la población con 15 años o menos, también llamados nativos digitales, representa el 25% de la población mundial. En las economías de ingreso alto, este indicador es de 16%, mientras que, en Latinoamérica, llega a 24%. Es de suponer que los hábitos de consumo de este segmento etario se constituyan en un impulso importante para la digitalización de estas economías.

Según Khan *et al.* (2016), la combinación de las expectativas de consumo de los nativos digitales (población joven) y el deseo de los gobiernos de avanzar en inclusión financiera ha creado un escenario favorable para cerrar la brecha de acceso a servicios tradicionalmente bancarios. Este fenómeno se evidencia en el aumento en número y cobertura de los servicios financieros digitales provistos por empresas *fintech*.

Esta dinámica concuerda con los cambios en los hábitos de pago que se observan en la población. Según el Ansar *et al.* (2021), el 41% de los adultos, en Latinoamérica, realiza pagos digitales en comercios de venta presente y el 11% empezó a utilizar estos instrumentos

de pago digitales como consecuencia de la pandemia. Sumado a lo anterior, y en línea con los intereses de consumo de la población joven, el comercio electrónico ha tenido un crecimiento igualmente significativo en la región. De acuerdo con un informe de Ebanx (2022), este canal tuvo, en América Latina, un incremento de 37% en 2021 y se espera que, hasta 2025, mantenga una variación de alrededor del 30% anual.

Los avances que se han dado en torno a las tecnologías de la información y las telecomunicaciones han cambiado las estructuras de los negocios de la industria de pagos. Según Alfonso, Tombini y Zampolli (2020), el uso masivo de dispositivos celulares e internet, en Latinoamérica, ha convertido este mercado en un punto focal para la aparición de firmas interesadas en proveer métodos de pago innovadores.

A partir de datos de Finovista, el BID (2022) advierte que, tan solo en América Latina, “el número de plataformas *fintech* [fue de] 2.482 en 2021, lo que representa un crecimiento del 112% entre 2018 y 2021”. De estas, el 25% corresponde a proveedores de servicios de pago.

En esta misma línea, Minsait (2022) destaca que, en 2021, se observa un crecimiento en los pagos con dispositivos móviles, billeteras y aplicaciones de pago entre particulares

con respecto a 2020. Dicho informe también menciona que, aunque el uso de las opciones digitales de pago ha aumentado de forma importante, todavía no se constituyen como medio de pago principal.

Al respecto, Duarte *et al.* (2022) señalan que, mientras el sector privado está en una mejor posición para desarrollar y adaptar las nuevas tecnologías a las necesidades de los usuarios finales, las autoridades deben jugar un rol esencial para garantizar niveles adecuados de cobertura, interoperabilidad, ciberseguridad y competencia.

La falta de competencia entre proveedores de servicios de pago y la ausencia de interoperabilidad convierte los instrumentos electrónicos en una alternativa costosa y lenta con respecto a la disponibilidad final de los fondos para el usuario final. Según Alfonso *et al.* (2020), en América Latina, tan solo hay un 75% de interoperabilidad en cajeros automáticos y POS, mientras que, en economías emergentes de Asia, esta estadística alcanza el 97%. En lo que respecta a la interoperabilidad de los servicios móviles en la región, tan solo el 10% es interoperable, cuando en Asia se llega a niveles del 75% y, en algunos países africanos, alcanza un 25%.

Sin embargo, más allá de los papeles que deban desempeñar los sectores público y

privado en la provisión de los servicios digitales de pago, es fundamental adoptar estos nuevos instrumentos entre los agentes económicos (hogares, empresas y Gobierno). En este punto, se resaltan los cambios en las rutinas observados durante la pandemia. Datos del Banco Mundial, tomados de Ansar *et al.* (2021), afirman que el 42% de los adultos en América Latina usa pagos digitales y 11% adoptó, recientemente, estos mecanismos en compra presente como consecuencia de la emergencia sanitaria; cerca de 50 millones de adultos en la región prefirieron los canales digitales de pago en comercios.

Sin embargo, los niveles de adopción varían entre países. Por ejemplo, en Argentina, Costa Rica, Perú y México, cerca de un tercio de los adultos usa instrumentos digitales de pago comparado con la mitad de adultos en Brasil. Para Colombia, este indicador es de 27%.



Ansar *et al.* (2021) realizaron una estimación econométrica sencilla para explicar estas diferencias; encontraron que el PIB per cápita explica cerca de dos tercios de la variación. Además, señala que economías con niveles altos en este indicador tienen una mayor probabilidad de tener un porcentaje más alto de adultos que utilizan instrumentos digitales de pago. Al controlar esta variable, los investigadores encontraron que hay un traslape significativo entre el porcentaje de adultos que usan medios de pago digitales y aquellos que tienen una cuenta de depósito, una tarjeta de débito o de crédito o son usuarios de servicios digitales desde 2017.

Otro de los hallazgos importantes de Ansar *et al.* (2021) es que los cambios en las preferencias transaccionales de los adultos, derivados de la pandemia, pueden ser transitorios; una vez se relajen las restricciones de movilidad, es probable que se retomen las conductas transaccionales previas a los confinamientos. Además, el estudio sugiere que los hacedores de política deben concentrarse en lograr que los beneficios de la transformación digital de los pagos lleguen a los grupos poblacionales vulnerables y de bajos ingresos.

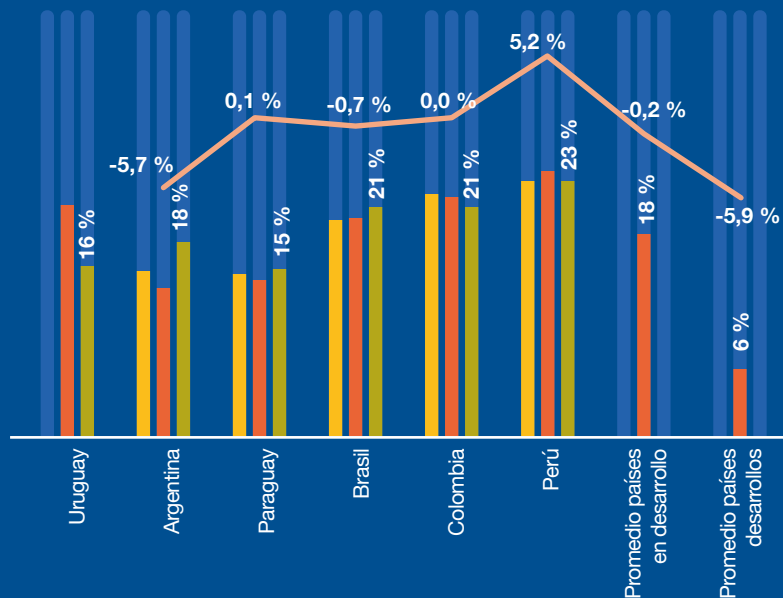
A pesar de los avances en materia de acceso y uso de alternativas de pago electrónicas, el efectivo continúa siendo altamente usado en las economías emergentes. Al utilizar el valor

de los retiros por ATM, como porcentaje del PIB como proxy de la demanda por efectivo, se observa, además, que varios de los países latinoamericanos superan los niveles y presentan tendencias crecientes con respecto a los niveles y crecimientos negativos promedio de las economías emergentes (ver figura 7.5).



FIGURA 7.5.

Valor de los retiros por ATM como porcentaje del PIB



Fuente: *Libro rojo del BIS (2021)* y *Libro amarillo del Cemla (2019)*. Cálculos propios.

● 2018 ● 2019 ● 2020
 ● Crecimiento promedio anual 2014-2019

3

Política internacional en la digitalización de los pagos en países emergentes

En esta sección, se describen las principales medidas que han adoptado los países emergentes, con énfasis en Latinoamérica, para promover el acceso y el uso de productos transaccionales formales.



2. Varios de los contenidos de esta sección se construyeron a partir de distintas fuentes de información de segunda mano de las entidades estatales y de los medios de comunicación de las distintas jurisdicciones analizadas.

Así mismo, se destacan las políticas orientadas a mejorar la conectividad digital y proveer marcos normativos para la entrada de nuevos modelos de negocio en la provisión de servicios de pago electrónicos. Como se verá, hay una amplia coincidencia en las economías emergentes con respecto a la implementación de medidas en varias dimensiones de la digitalización de los pagos. No obstante, los países de mayores avances en la masificación de los pagos electrónicos, identificados en la anterior sección, se caracterizan por una mayor cohesión en su paquete de medidas e intervenciones gubernamentales sobre el ecosistema².

Institucionalidad

Una institucionalidad robusta alrededor del ecosistema de pagos de bajo valor es esencial para su desarrollo. La intervención pública, ya sea en materia de regulación o de operación del sistema de pago de bajo valor (SPBV), es esencial para corregir las fallas del mercado propias de la prestación de servicios de pago. En particular, esta está sujeta a economías de escala y de alcance, y a externalidades de red que inducen a una estructura concentrada e integrada horizontal y verticalmente. Así mismo, las redes de pagos tienen incentivos para operar como jardines amurallados, buscando ganar gran parte del mercado (*winner-take-all*). Finalmente, varios aspectos del ecosistema son de naturaleza pública, como la seguridad y la confianza, y su relación con la adecuada circulación y con el acceso al dinero de curso legal.

El primer elemento que distingue unas de otras jurisdicciones, en materia institucional, es una ley estatutaria que regula los distintos aspectos del ecosistema. Este es el caso, por ejemplo, de México, Perú, Uruguay, Argentina, Paraguay, Bolivia y Brasil, y de otras economías emergentes, como Malasia, Tailandia y Turquía.

Estas leyes estatutarias definen la institucionalidad y las funciones de los distintos entes estatales a cargo del SPBV; identifican las

actividades y los actores del ecosistema; incluyen aspectos técnicos y funcionales, así como elementos asociados al manejo de riesgos, fijación de estándares de interoperabilidad, seguridad y confiabilidad; definen los principios que deben regir los reglamentos de los sistemas; otorgan facultades a las autoridades para intervenir la fijación de tarifas; y determinan elementos relacionados con la promoción de la innovación, la competencia, la protección al consumidor y la transparencia en el gobierno corporativo de los prestadores de servicios de pago.

En Colombia, el marco regulatorio asociado con el SPBV se ha basado en decretos del Gobierno Nacional. En diciembre de 2020, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) expidió el Decreto 1692 con el objetivo de lograr una mayor apertura y transparencia en la provisión de servicios de pago minoristas en Colombia. Además, define condiciones para limitar los conflictos de interés y facilitar la participación de entidades no financieras como proveedores de servicios de pago. Por otra parte, introduce reglas de transparencia en las condiciones contractuales de prestación de servicios de pago.

No obstante, el desarrollo de la regulación se ha visto limitado por la inexistencia de una ley estatutaria. Recientemente, el MHCP presentó un proyecto de ley sobre el mercado de capitales, que dedicó un capítulo completo

a definir, clara y ampliamente, las funciones del regulador del SPBV. Sin embargo, este se hundió en su trámite en el Congreso al no lograr su aprobación en la plenaria del Senado luego de haber sido presentado hacía más de un año.

El otro aspecto institucional que se debe resaltar es el papel de los bancos centrales en el ecosistema de pagos de bajo valor. Como se observa en el mapa 7.1, los bancos centrales son los reguladores de los SPBV en un gran número de países. En Latinoamérica, el 94% de los bancos centrales tiene el poder de regular los pagos digitales, el 72% emite las autorizaciones a los proveedores de servicios de pagos y el 89% hace seguimiento al SPBV (Morales-Resendiz, 2017). No obstante, en algunos casos, como en Brasil, México y Uruguay, los bancos centrales, además de ser reguladores, supervisan y operan SPBV. Esto significa que tienen un amplio espectro de maniobra sobre el ecosistema.

En el caso colombiano, las funciones de regulación y supervisión del SPBV están en manos del MHCP y de la Superintendencia Financiera de Colombia, respectivamente. A su vez, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones regula y vigila el mundo de los giros y las remesas postales. Por su parte, el Banco de la República opera algunos SPBV, presta servicios de liquidación para SPBV privados en su sistema de pa-

gos de alto valor CUD (cuentas de depósito) y hace seguimiento a las infraestructuras de pago. Este arreglo dificulta las tareas de coordinación interinstitucional y la creación de una visión unificada sobre el ecosistema de pagos de bajo valor, que armonice los esfuerzos públicos y privados. Continuar aunando esfuerzos para la emisión de una ley estatutaria, que consolide la regulación de todos los aspectos del SPBV en una sola agencia del Estado y, de la misma manera, centralice la vigilancia y control, permitiría alcanzar una mayor coherencia del Estado en esta materia.

Así mismo, el Banco de la República, siguiendo las prácticas internacionales, ha conformado un foro de pagos con una amplia participación de las agencias del Estado y los distintos actores de la industria financiera y de pagos. De esta manera, busca robustecer su rol de facilitador y coadyuvar a mejorar la coordinación de la agenda de pagos. En efecto, estos foros liderados por los bancos centrales son una práctica común en muchas jurisdicciones, como Perú, Indonesia, Australia y Polonia, entre otros.





MAPA 7.1.

Países en los que el banco central regula los SPBV



Fuente: BIS (2021) y bancos centrales. Elaboración Subgerencia de Sistemas de pagos y Operación Bancaria (SGSPOB)

Por último, la operación pública de los SPBV es una realidad tanto en países emergentes, como en países desarrollados. Es el caso del Banco Central Europeo, el Banco de la Reserva de Australia, el Banco Central sueco y la Reserva Federal de Estados Unidos. En Latinoamérica, y en otras economías emergentes, varios bancos centrales también son operadores, como en Filipinas, Tailandia, Turquía, México, Brasil, Colombia y Costa Rica.

Entre las motivaciones para la operación pública de infraestructuras de pago, se desta-

can la promoción de la inclusión financiera, llenar vacíos de oferta de la provisión privada, lograr amplio acceso e interoperabilidad, preservar la soberanía monetaria y reducir los costos derivados del efectivo (BIS-CPMI, 2003; Duarte *et al.*, 2022).

Inclusión financiera

La inclusión financiera ha sido un motor muy importante de la digitalización de los pagos en economías emergentes (BIS-WB, 2006). La mayoría de los países latinoamericanos ha implementado distintas medidas para lograr un mayor acceso y el uso de productos financieros formales. Uno de los ejes de estas políticas ha sido la implementación de una regulación más liviana para el acceso a cuentas de depósito transaccionales, como en Colombia³, Argentina, Brasil, México, Perú y Uruguay.

Así mismo, se ha introducido el licenciamiento de entidades de depósito con una regulación más liviana y especializadas en la prestación de servicios de pago electrónicos, pero con limitaciones en sus operaciones activas, ya que no pueden ofrecer directamente líneas de crédito. Es el caso, por ejemplo, de las sociedades especializadas en depósitos y pagos electrónicos en Colombia (Sedpe)⁴, las empresas emisoras de dinero electrónico en Perú y los proveedores de servicios de pago



3. Circulares Externas 007 y 013 de 2013 de la Superintendencia Financiera de Colombia.
4. Ley 1735 de 2014 y Decreto 1491 de 2015.

con autorización para proveer cuentas de depósito en Argentina.

Los países latinoamericanos han sido también muy activos en materia de educación financiera. Brasil implementó la Estrategia Nacional de Educación Financiera, articulando 12 entidades, entre públicas y privadas, para ofrecer programas en las escuelas y a los adultos. Una estrategia similar fue implementada en México en 2017, para hacer la educación financiera obligatoria en los colegios; además, se implementaron iniciativas para la población adulta y las empresas. Programas similares han sido introducidos en Uruguay, por el Banco Central del Uruguay, y en Chile gracias a una alianza entre la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, las entidades financieras y otras entidades del Estado.

En Colombia, las acciones encaminadas a la inclusión financiera, desde 2006, han sido varias. Ese año se creó el programa de inversión Banca de Oportunidades (BdO)⁵. La política de corresponsalía bancaria (Decreto 2233 de 2006) permitió que, en 2015, los servicios bancarios hicieran presencia en todo el territorio nacional⁶. La corresponsalía bancaria ha evolucionado al punto de que hoy, una gran proporción del volumen de operaciones digitales se hace a través de estos canales.



5. Documento CONPES 3424 y Decreto 3078 de 2006.

6. Ver Prieto (2018) sobre el impacto del modelo de corresponsalía en la profundización financiera en Colombia.

Como resultado de los desarrollos regulatorios, ha habido un impulso importante de modelos cerrados de pagos móviles, como Daviplata y Nequi. Así mismo, se destaca el crecimiento de Sedpe, como Movii, y una entrada importante de estos jugadores (6 en la actualidad). Cabe destacar que se ha logrado un nivel de interoperabilidad entre algunas de estas redes a través del sistema de pagos inmediatos privado Transfiya, pero con una limitada adopción por parte de los usuarios finales, pues se centra en pagos persona a persona.

También, se ha promovido la educación financiera. La ley 1328 de 2009 requirió a las entidades financieras desarrollar programas de educación para sus clientes. En 2014, se creó el Sistema Administrativo de Educación Económica y Financiera y se lanzó la Estrategia Nacional de Educación Económica y Financiera. Por otra parte, la Ley 1450 de 2011 dispuso que el Ministerio de Educación Nacional incluyera la educación financiera en los colegios. Finalmente, la coordinación estatal se lleva a cabo a través de la Comisión Intersectorial de Inclusión Financiera, en cabeza de BdO⁷.

De manera complementaria, se ha introducido una serie de medidas sobre la informalidad en los negocios, que representa, quizá, la barrera más importante en la adopción de



7. Esta comisión hereda las funciones misionales de las comisiones de Inclusión y Educación Económica y Financiera, creadas entre 2014 y 2015.

pagos electrónicos⁸. Entre ellas, se encuentra la introducción de la factura electrónica, como requisito para que los gastos de las empresas sean deducibles, y del régimen simple de tributación, para unificar varios tributos y simplificar los trámites para fomentar la formalización de las mipymes. Estas son similares a las implementadas en Argentina (1998) y Brasil (1996) (Acosta *et al.*, 2022).

La inclusión financiera, además, se vio favorecida durante la pandemia por el despliegue de transferencias monetarias estatales a cuentas de depósito con el sistema financiero —un millón de hogares en situación de pobreza se vieron beneficiados— y por la digitalización del pago de pensiones.

Como resultado de estas dinámicas, se han venido cumpliendo las metas de inclusión financiera de los planes de desarrollo. La más reciente apunta a que el 85% de la población adulta, en 2022, tenga, al menos, un producto financiero formal. Por otra parte, Colombia ha ocupado el primer puesto, entre 55 economías en desarrollo, con respecto a las mejores condiciones para la inclusión financiera (EIU, 2020).



8. Documento CONPES 3956, Política de Formalización Empresarial.



Política de conectividad e identidad digital

Una de las prioridades de los gobiernos en Latinoamérica ha sido lograr una amplia cobertura de internet y mejorar las telecomunicaciones para llevar estos servicios a los segmentos de la población con menores posibilidades de acceso (segmentos de bajos ingresos y población rural). Se destacan las políticas deliberadas, establecidas por Argentina desde 2017, como el Plan Federal de Internet del Gobierno Nacional, que procura reducir la brecha digital que hay entre las grandes ciudades y el interior de las provincias, con el objetivo de asegurar el acceso a internet libre y gratuito en las regiones apartadas. En México, el programa prioritario Internet para Todos (Plan Nacional de Desarrollo, 2019-2024) pretende hacer posible la integración de la población a la tecnología de internet y a la telefonía móvil en el territorio nacional. En Perú, en 2007, entró en vigencia la Ley 29022 de expansión de infraestructura en telecomunicaciones.

En Colombia, los programas de Vive Digital I y II, el Plan Nacional de Fibra Óptica y el Plan de Alta Velocidad produjeron avances importantes en materia de conectividad y de apropiación tecnológica. Así mismo, varios documentos y regulaciones oficiales han plasmado estrategias para la transformación digital⁹.



9. El Pacto por la Transformación Digital del DNP 2018-2022. La Ley 1978 de 2019, que busca incentivar la inversión en el sector. El Plan TIC 2018-2022, del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, tendiente a masificar el acceso a internet.

Ahora bien, para que el acceso a la infraestructura de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) se traduzca en la formalización de los flujos económicos, facilite el acceso a distintos servicios y contribuya a consolidar la digitalización de las actividades económicas y de pagos, es necesario avanzar en el marco institucional y normativo de la identidad digital (Osafo-Kwaako *et al.*, 2018). Esta identidad consiste en un mecanismo de autenticación que permite a un individuo ingresar a cualquier servicio crítico que requiera validar que, quien intenta obtener acceso, es quien dice ser.

Los avances que ha dado América Latina en materia de identidad digital son relativamente recientes. Algunos países, como Brasil y México, cuentan con programas de biometría en torno a la digitalización de la identidad. En 2017, Uruguay sancionó una ley para crear la unidad de identificación electrónica. En Perú, el Congreso aprobó, en 2018, una ley que reglamenta el marco de identidad digital y una plataforma de autenticación de identidad a cargo del Gobierno Nacional. En Colombia, mediante el Decreto 620 de mayo de 2020, el Gobierno estableció un marco normativo para la prestación de los servicios ciudadanos digitales, entre los que se incluyen los servicios de interoperabilidad y de autenticación digital.

Restricciones en el uso del efectivo

Varios países latinoamericanos han impuesto restricciones al uso del efectivo para fomentar la bancarización, reducir la evasión tributaria y controlar el lavado de dinero y la financiación del terrorismo. México tiene topes transaccionales para los gastos en efectivo deducibles por las empresas (PMX 2000) y para las transacciones de compra y venta de vehículos y finca raíz (PMX 271.213 y PMX 678.032, respectivamente).

Desde hace veinte años, Argentina ha impuesto topes a los gastos en efectivo deducibles para efectos fiscales; actualmente, es de alrededor de USD 12 por cuenta de la no actualización de los umbrales y de la pérdida del poder adquisitivo del peso argentino.

En 2004, Perú sancionó la Ley 28194 para la formalización y contra la evasión. Esta ley fijó topes a las transacciones que se pueden efectuar en efectivo. Hoy en día, son de S 2000 o USD 500. De igual manera, Uruguay emitió la Ley 19210, en 2014, sobre Acceso de la Población a Servicios Financieros y Promoción del uso de Medios de Pago, que limita el uso de efectivo para transacciones, como compra de inmuebles, pago de honorarios, pago de impuestos, pagos de gran valor y pagos a proveedores del Estado, entre otros.

En Colombia, el artículo 26 de la Ley 1430 de 2010 (Ley de Bancarización) introdujo límites a las empresas medianas y grandes con respecto al monto de descuentos fiscales por gastos en efectivo. Estos entraron a regir a partir de enero de 2018. Para 2022, el límite está fijado en, máximo el 40%, de lo pagado sin que exceda 40.000 unidades de valor tributario (COP \$ 1.520 millones), no más del 35% del total de descuentos y deducciones, y deducible para la parte de pagos en efectivo inferior a los \$3.800.000.

Central Bank Digital Currency

En la mayoría de países, se viene estudiando la conveniencia de emitir la CBDC. Como lo revelan las últimas encuestas del BIS a bancos centrales, 9 de cada 10 bancos centrales están explorando su emisión; más de la mitad están ejecutando experimentos concretos; y 2 de cada 3 consideran que es posible que emitan alguna forma de CBDC en el mediano plazo (Kosse y Mattei, 2022).

La pandemia y la proliferación de criptoactivos han acelerado los trabajos alrededor de la CBDC en economías avanzadas, en las que la principal motivación está relacionada con la estabilidad financiera y la eficiencia de las transacciones transfronterizas. En los países emergentes, los mayores incentivos

están alrededor de promover la inclusión financiera y la eficiencia en los pagos (Chen, Goel, Qiu y Shim, 2022). La disponibilidad de infraestructura para las telecomunicaciones, el nivel de competencia en los sistemas de pago y las reglas sobre el uso de la información son factores determinantes del potencial de la emisión de la CBDC en estas economías. Hay varios bancos centrales, de países emergentes, que manifiestan incertidumbre frente a la necesidad de emitir una CBDC. Entre los retos, se destacan los riesgos cibernéticos, la posible desintermediación bancaria, la baja adopción y las altas demandas operativas para los bancos centrales.

Actualmente, diez jurisdicciones han emitido una CBDC minorista. Bahamas fue el primero en emitir CBDC, que denominó Sand-Dollar, seguido de la emisión de DCash del Eastern Caribbean Central Bank (la autoridad monetaria de varias economías del Caribe insular)¹⁰. Nigeria introdujo el e-Neira en octubre de 2021. Estas tres CBDC minoristas tienen en común que su emisión está a cargo de la autoridad monetaria y la distribución es intermediada a través de entidades financieras y no financieras (proveedores de servicios de pago). Jamaica está en un estado avanzado en sus planes de emitir el Jamaica Digital Exchange (Jam-Dex) y su Congreso modificó la ley de funciones del banco central para darle



10. Anguila, Antigua y Barbuda, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Mancomunidad de Dominica, Grenada, Montserrat y la Federación de San Cristóbal y Nieves.

la potestad de emitir una CBDC al declararla de curso legal.

En Latinoamérica, México es el primer país en anunciar formalmente la posible emisión de una CBDC, en 2025, y Brasil ha creado una arenera de innovación alrededor de la CBDC (The Lift Challenge). Argentina, recientemente, emitió el Decreto 207 de 2022 que otorga a la Casa de la Moneda la facultad de, eventualmente, emitir monedas digitales. Finalmente, Chile publicó un documento en el que se discute el estado de los pagos en el país y las posibles bondades de la emisión de una CBDC, planteando una hoja de ruta para consultas con los distintos actores públicos y privados, en 2022 (BCC, 2022).

Por su parte, el Banco de la República viene estudiando la conveniencia de la emisión de una CBDC desde 2018. El Banco ha hecho varias pruebas de concepto sobre su emisión y, actualmente, estudia cuáles serían los casos de uso a nivel mayorista y minorista. En este sentido, el Banco ha manifestado su interés en la CBDC como plan contingente, en caso de que la implementación de un sistema de pagos inmediatos, en Colombia, no alcance los objetivos de eficiencia, seguridad y pertinencia en los pagos electrónicos minoristas (BIS, 2022). Además, está participando en iniciativas internacionales de experimentación con sistemas de múltiples CBDC para facilitar los pagos transfronterizos.

Banca y finanzas abiertas

Los avances tecnológicos y la digitalización han contribuido a que la información y los datos cobren mayor relevancia. La banca abierta (*open banking*) surge con el propósito de incentivar, a través de la regulación, la forma de compartir la información transaccional de los consumidores con la expectativa de que estos flujos de datos faciliten el desarrollo de productos y servicios enfocados en las necesidades y preferencias de los usuarios finales.

Aunque hay avances que se han dado en este sentido, estos son relativamente recientes. Hay países que ya han puesto en marcha modelos de banca abierta (y *open finance* o finanzas abiertas), orientados a facilitar el proceso de transformación digital con el fin de dar espacio al desarrollo del mercado de API (interfases de programación de aplicaciones) y de servicios financieros descentralizados.

Así como las economías avanzadas, las emergentes han evolucionado en materia de banca abierta. Por ejemplo, en el caso de Brasil, el banco central está implementando una agenda en torno a finanzas abiertas que consta de cuatro etapas y que se viene adelantando desde 2021: (i) información de productos y servicios; (ii) información de clientes; (iii) información transaccional (transferencias de fondos entre cuentas, pagos con boletas bancarias, pagos por débito

Iniciación de pagos); y (iv) finanzas abiertas, que involucra bolsas de valores, inversiones, planes de pensiones y seguros. Para esto, han tenido que hacer ajustes normativos a nivel de ley.

Por su parte, México, a través de la expedición de la Ley Fintech, en 2018, también ha ambientado las primeras condiciones regulatorias para la banca abierta. La nueva norma tiene como objetivo permitir que los bancos compartan con terceros (incluidas las empresas de tecnología financiera) ciertos datos de los clientes a través de interfaces públicas de API.

En julio de 2022, se sancionó el Decreto 1297 por medio del cual se regulan las finanzas abiertas en Colombia. Así, se convirtió en el tercer país de la región con este marco regulatorio, junto con Brasil y México. El decreto permite la entrada de participantes no financieros en las actividades de *adquirencia*; define las reglas mediante las cuales las entidades pueden comercializar la información recabada de sus clientes con prestadores de servicios financieros, siempre y cuando obtengan autorización expresa de los titulares de los datos; determina las condiciones para la prestación de los servicios de iniciación de pagos; y delega, en la Superintendencia Financiera de Colombia, la definición de estándares de interoperabilidad.



Sin embargo, el decreto sigue un modelo voluntario de finanzas abiertas¹¹ en el que a discrecionalidad de las entidades financieras se abren sus datos a proveedores de servicios de pago (PSP), incluso si el titular de los datos está dispuesto a afiliarse a los servicios de dichos prestadores. El decreto genera beneficios asimétricos para los custodios de los datos y otorga discrecionalidad con respecto a la entrada de PSP que buscan mejorar la calidad y reducir los precios de acceso a servicios transaccionales por parte del consumidor financiero.

Además, el decreto ordena a los administradores de sistemas de pago darles acceso a los iniciadores de pago¹² bajo condiciones no discriminatorias, pero no avanza en reglas para lograr que los PSP puedan interoperar entre redes de pago. Superar estas limitaciones requerirá de una ley que dé un mayor alcance a las facultades del regulador.



11. Ver Prieto *et al.* (2020 y 2021) para una discusión detallada de las finanzas abiertas.

12. Según el Decreto 1297 de 2022, el iniciador de pagos es un tercero que transmite órdenes de pago o transferencias de fondos a las entidades emisoras de medios de pago a nombre de sus clientes.

Ahora bien, países como Argentina, Uruguay y Chile estudian las condiciones de funcionamiento de la banca abierta en cada una de estas jurisdicciones.

Dado que la transformación digital es una tendencia global, vale la pena mencionar las acciones que han adelantado otras economías emergentes en este frente. El caso de Estonia es interesante en la medida en que la profundización alcanzada, en materia de digitalización, permite que, hoy, el 99% de los servicios gubernamentales se preste en línea y que, prácticamente toda la población cuente con identidad digital. Este proceso se alcanzó a través de políticas públicas inclusivas, que han facilitado el acceso y el uso de los servicios financieros y transaccionales.



Estonia permite a las *fintechs* y bancos ofrecer el servicio de apertura de cuentas de trámite simplificado, desde el teléfono móvil, y la emisión de una e-Card para tranzar por medio de códigos QR y transferencias electrónicas inmediatas. Para facilitar el proceso de masificación de uso del dinero electrónico y los instrumentos de pago asociados, los bancos en Estonia invierten en el proyecto Look@World, orientado a capacitar a los adultos en tecnología y banca abierta.

Al igual que Estonia, países como Tailandia, Malasia e Indonesia han avanzado en materia de identidad digital, que es la llave de entrada a la digitalización. Estas tres jurisdicciones ya cuentan con sistemas de pagos inmediatos y están avanzando en la regulación de la banca abierta. Además, Malasia ha impuesto un límite de 6 mil dólares a las transacciones en efectivo para desincentivar su uso.

Las acciones descritas a lo largo de esta sección confirman que el proceso de transformación digital está caracterizado por varios frentes de acción, que requieren de cierta cohesión para ser eficaces en lograr los objetivos de digitalización de las economías.

Esta cohesión es clara solo en algunos de los países estudiados, como India, que lleva más de una década diseñando e implementando acciones orientadas a consolidar la digitalización de su economía. Así, en 2009, lanza

el programa Aadhaar, que consiste en asignar un número único, de 12 dígitos, a todos sus residentes, al que se vinculan los datos biométricos y demográficos de cada persona. Esta identidad digitalizada se convierte en la llave para facilitar el acceso a distintos servicios públicos y a la apertura masiva de cuentas transaccionales. En parte, fue impulsada por la banca estatal y se articuló con la salida en vivo, en 2016, del sistema de pagos inmediatos UPI (Unified Payment Interface).

A través de un esfuerzo colaborativo entre el sector público y el privado, se conformó una empresa sin ánimo de lucro conocida como NPCI (National Payments Corporation of India) como ente gestor de un proceso de digitalización al alcance de todos. Esta empresa es la operadora de UPI y ha convocado discusiones que han permitido avanzar en materia de banca abierta y de desarrollo de plataformas de intermediación para servicios conexos, relacionados con los casos de uso, abordados desde UPI a través de API.

Para 2018, UPI procesaba más de un billón de pagos al año y, en 2021, alcanzó un total de cuatro billones de transacciones al mes. En simultánea con este último logro, entra en funcionamiento un agregador de cuentas con la participación de ocho bancos. En el marco de banca abierta, dicho agregador crea intermediarios de información para ac-

ceder a los datos financieros de los usuarios, con el fin de compartirlos con terceros gracias a un consentimiento previo.

La tracción alcanzada por UPI lo convirtió en el eje sobre el que han girado los avances en materia de digitalización financiera en India. Hoy en día, este país está impulsando la iniciativa denominada India Stack para consolidar una serie de API que permitirá que el Gobierno, las empresas y los desarrolladores utilicen una única infraestructura para resolver



el reto de lograr una economía sin efectivo y basada en trámites no presenciales.

Aunque un análisis más sistemático de los impactos de las distintas intervenciones en el desarrollo de los pagos va más allá del alcance de este artículo, y ciertamente será de gran interés para futuras investigaciones, los casos de varias economías latinoamericanas muestran que las políticas de inclusión financiera han sido bastante eficaces en ampliar el acceso a cuentas transaccionales y que esta dinámica ha coincidido con un crecimiento significativo de los pagos electrónicos en relación con los PIB regionales. No obstante, aún persisten brechas importantes por niveles de ingreso y entre los segmentos rurales y urbanos de la población.

Una hipótesis para estudiar empíricamente, y que tendría profundas implicaciones de política pública, es hasta dónde el mayor acceso a cuentas transaccionales ha antecedido los procesos acelerados de transaccionalidad digital y cómo estos han sido, a su vez, predecesores del acceso a otros servicios financieros. Evidencia en favor de esta hipótesis confirmaría la adecuada aproximación de política de entidades multilaterales que han promovido la accesibilidad a cuentas transaccionales y pagos electrónicos, como servicios financieros esenciales (Auer *et al.*, 2020; BIS-WP, 2016; 2020).

4

Un ecosistema de pagos inmediatos para Colombia

Colombia ha presenciado importantes transformaciones en su sistema de pagos en los últimos 10 años.

Hacia mediados de la década de 2010, el ecosistema de pagos minoristas era dominado por el efectivo (más del 90% de los pagos), y la mayoría de los pagos electrónicos se procesaba a través de los rieles de tarjetas, con niveles de aceptación y de uso muy limitados, que, en buena parte, se explicaban por los altos costos relativos de las tarjetas frente al efectivo y por la informalidad en los microcomercios. En efecto, Colombia ranqueaba muy por debajo de sus pares latinoamericanos, ya que solo registraba 12 transacciones electrónicas per cápita anuales— comparadas con 27, en México, y 46, en Chile— y 6.577 datáfonos por millón de habitantes, frente a México, con 7.857. Además, el 70,1% de las transacciones con tarjetas de débito correspondía a retiros de efectivo (Arango-Arango, Zárate-Solano y Suárez-Ariza, 2017).



13. *Valora Analitik*: <https://www.valoraanalitik.com/2022/01/20/nequi-crear-2022-2-millones-tarjetas-en-colombia/#:~:text=La%20plataforma%20Nequi%2C%20primer%20neobanco,Vea%20m%C3%A1s%20en%20Noticias%20Empresariales>. Semana: <https://www.semana.com/mejor-colombia/articulo/billeteras-digitales-han-facilitado-la-entrega-de-subsidios-a-las-poblaciones-mas-vulnerables/202200/>

14. Excluyendo los movimientos transaccionales a través de cajeros automáticos, oficinas y audiospuesta (SFC, 2021).

Hoy, la situación presenta marcadas diferencias como resultado de crecimientos importantes en la aceptación de tarjetas y en la actividad de sistemas cerrados de pagos móviles emergentes, como Movii (Sedpe), Daviplata y Nequi. Estos nuevos jugadores han alcanzado 29,5 millones de usuarios para finales de 2021¹³. Así mismo, las transacciones por canales digitales crecieron en un 27,5% en los últimos cuatro años¹⁴. En particular, el rubro de transacciones por aplicaciones móviles creció un 69,2% y se posicionó como el primer canal transaccional, incluso con respecto a los pagos por datáfono, seguido de transferencias interbancarias a través de ACH, PSE e internet (SFC, 2021). Con estos avances, el número de transacciones electrónicas per cápita se ubicó en 56, en 2021, y los niveles de aceptación alcanzaron los 18.917 datáfonos por millón de habitantes (sin incluir las redes complementarias de QR para la aceptación de pagos electrónicos sin la necesidad de un datáfono).

El mayor acceso a canales e instrumentos de pago electrónico, a su vez, ha venido creando un círculo virtuoso que ha impactado los hábitos de los consumidores. Este es el caso del uso de las tarjetas de débito, que migró, de manera sustancial, a las compras electrónicas; así, se redujeron los retiros del cajero al 39,5% del total de volumen de transacciones con este instrumento. Es de señalar que, buena parte de este cambio en

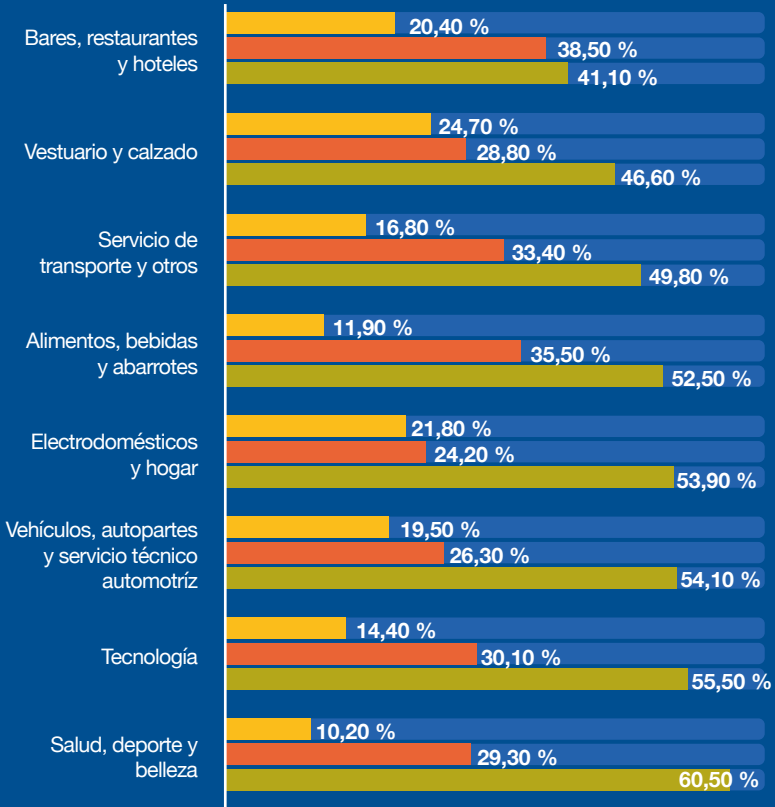


los hábitos puede ser explicado por los efectos cruzados de dos lados que se presentan en estos mercados. En efecto, los modelos de Arango-Arango *et al.* (2017) predecían un aumento en el uso de las tarjetas de débito, por parte de los consumidores, casi proporcional al aumento en la aceptación de los comercios, efecto que parece haberse materializado con los mayores niveles actuales de aceptación de tarjetas por parte de los comercios.

Como lo muestra la encuesta de pagos del Banco de la República de 2020 (Arango-Arango, Betancourt-García, Restrepo-Bernal y Zuluaga-Giraldo, 2021), el 40% de los microcomercios acepta tarjetas de pago y, el 50%, transferencias electrónicas. En general, estos niveles de aceptación se han alcanzado recientemente. El 41,1% de la aceptación de pagos móviles, el 26,3% de las transferencias bancarias en línea y, en menor medida, el 11,6% de la aceptación de tarjetas se atribuyen a la pandemia de COVID-19. Así mismo, el 51,4% de los comercios encuestados reportó haber tenido un aumento en sus ventas electrónicas con respecto a las efectuadas en efectivo en esta coyuntura, con tendencias similares en todos los sectores (figura 7.6).

**FIGURA 7.6.**

Variación de los pagos electrónicos con respecto al efectivo durante la pandemia por sector comercial (porcentaje)



- Han disminuido
- Han permanecido igual
- Han aumentado

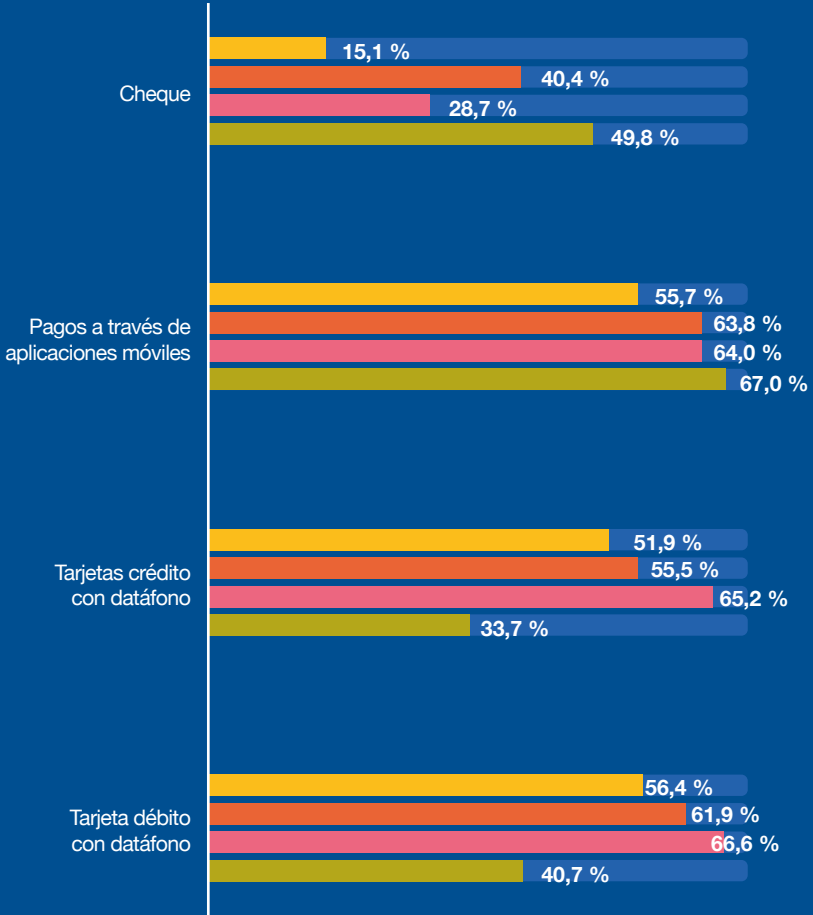
Fuente: Arango-Arango *et al.* (2021).

Por su parte, Arango-Arango, Ramírez-Pineda Restrepo-Bernal (2021) revelan aspectos importantes sobre las decisiones de los comercios en la aceptación de distintos instrumentos de pago electrónicos. El tamaño del negocio y el tamaño de la venta promedio de un establecimiento son factores relevantes en la aceptación de tarjetas, pero no lo son en el caso de los pagos con aplicaciones móviles. Por su parte, los requerimientos de liquidez inmediata favorecen la aceptación de pagos móviles y transferencias en línea. La informalidad del negocio es un factor significativo en la probabilidad de aceptar tarjetas de crédito y transferencias electrónicas a través de internet, pero no lo es en la aceptación de pagos por aplicaciones móviles. Debe resaltarse que, estos últimos no tienen, necesariamente, el mismo tratamiento tributario que tienen, por ejemplo, las tarjetas de pago (Retefuente y Reteica).

El mismo estudio revela, además, que los comercios muestran respuestas significativas a los beneficios y costos relativos de los distintos instrumentos de pago. Las percepciones sobre eficiencia y mayores expectativas de ventas son incentivos significativos en la decisión de aceptar tarjetas de crédito. La figura 7.7 muestra cómo las percepciones con respecto a los pagos, a través de aplicaciones móviles, son iguales o significativamente más favorables que las que concierne las tarjetas de débito y de crédito en cuanto a costos, riesgos y eficiencia.

**FIGURA 7.7.**

Percepción de los costos asociados a distintos instrumentos de pago



- Más eficiente que el efectivo
- Menos riesgoso que el efectivo
- Aumenta las ventas totales
- Menos costoso que el efectivo

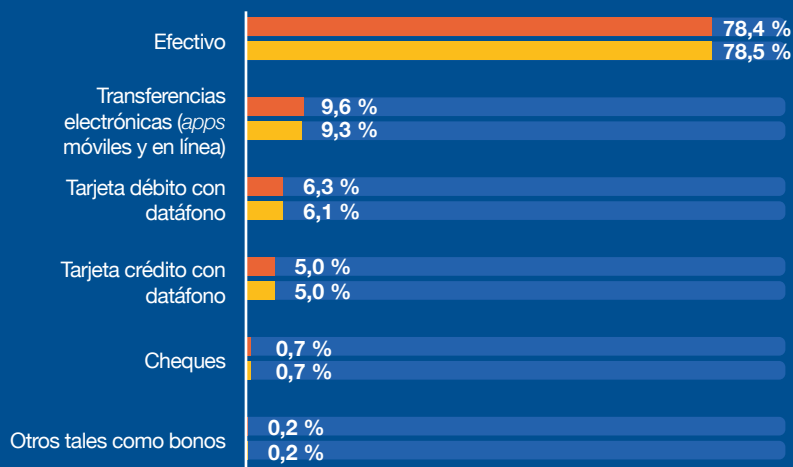
Fuente: Muestra expandida. Cálculos de los autores.

A pesar de los avances en la adopción de pagos digitales por parte de los comercios, la aún limitada aceptación y la falta de integración entre los nuevos proveedores de estos servicios llevan a que los colombianos continúen prefiriendo el efectivo para hacer sus pagos. Este representa el 78,5% de las ventas de los comercios (figura 7.8). Más aún, preocupa que los avances en la reducción en el uso del efectivo por la pandemia se reviertan como lo sugiere la figura 7.9.



FIGURA 7.8.

Ventas en pesos y número de transacciones por instrumento de pago (porcentaje)

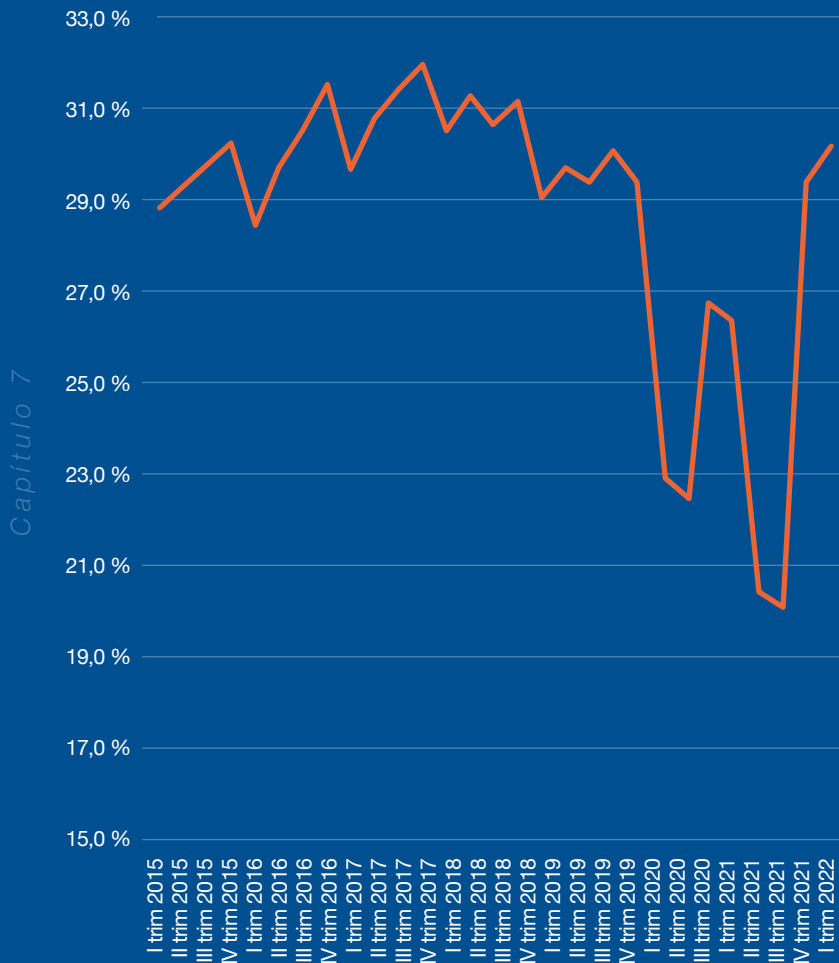


Fuente: Muestra expandida. Cálculos de los autores.

● Número de transacciones
● Valor de las ventas

**FIGURA 7.9.**

Retiros y avances en efectivo como proporción del consumo privado



Fuente: Cálculos con base en cifras de la Superintendencia Financiera y DANE



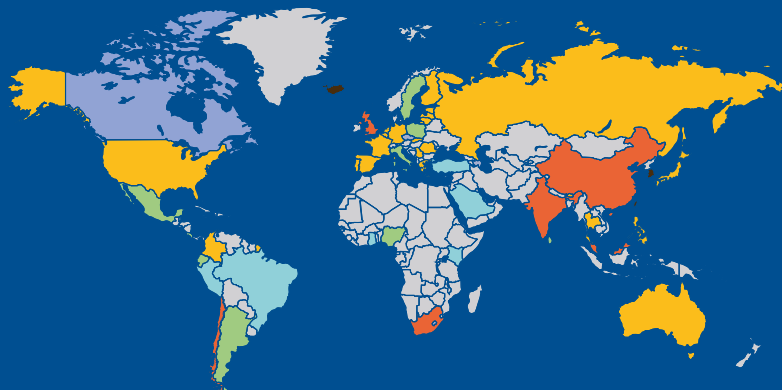
La necesidad de lograr una mayor interoperabilidad en el ecosistema de los pagos móviles es perentoria para avanzar en la digitalización de los pagos en Colombia. Los esquemas cerrados han tenido una fuerte penetración debido a sus similitudes con el efectivo y a su regulación liviana. Estos esquemas ofrecen pagos inmediatos, es decir, el receptor del pago puede disponer de los fondos en cuestión de segundos y están disponibles 24/7. Pero su interoperabilidad es limitada, ya que, a pesar de la entrada en operación del sistema de pagos inmediatos Transfiya, en 2018, que interconecta a proveedores de pagos, la experiencia de uso es deficiente y el número de participantes en este sistema es limitado.

De acuerdo con Linnemann *et al.* (2021), cerca de 64 jurisdicciones cuentan con SPI y son varias las que están avanzando en implementarlos en el corto plazo (ver mapa 7.2).



MAPA 7.2.

Sistemas de pagos inmediatos en el mundo por año de adopción



Fuente: BIS (2021) y bancos centrales.

Ahora bien, para que el SPI funcione correctamente, es necesario lograr condiciones de amplia participación, sobre todo, de aquellos proveedores de cuentas transaccionales con presencia importante en el mercado para asegurar una amplia adopción por parte de hogares, negocios y Gobierno, y evitar la segmentación en la provisión de pagos inmediatos.

En los casos de México y Brasil, la participación en CoDi y en PIX, respectivamente,

es obligatoria. En PIX, las entidades con más de 500 mil cuentas transaccionales están obligadas a participar. En CoDi, por el hecho de que los servicios de pagos inmediatos de bajo valor están integrados al sistema SPEI de alto valor, participan todas las entidades que, por mandato, están en este sistema.

No obstante, en el caso de UPI, en India, la actuación de entidades con mayor participación en el mercado se dio a través de un acuerdo público-privado impulsado por el banco central.

Además, en el caso de PIX y UPI, se facilitó el acceso indirecto al sistema a participantes no bancarios, hecho que contribuyó a que nuevos proveedores de pago no financieros pudieran estar conectados a través del SPI. Esta figura no aplica para el caso de CoDi.

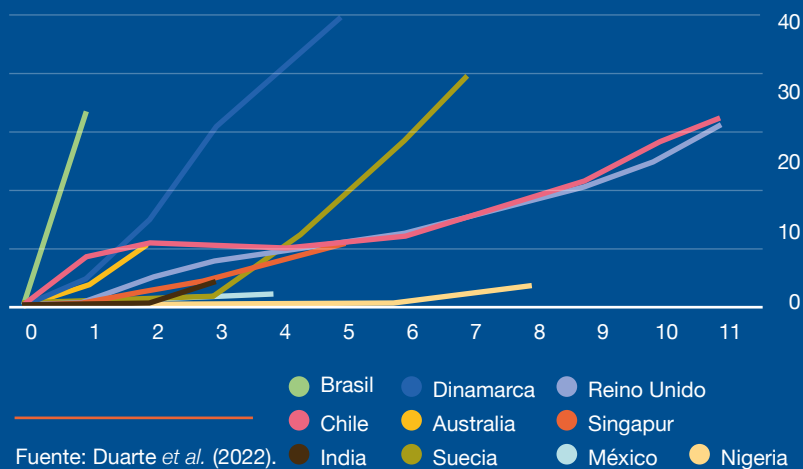
Sumado a lo anterior, las experiencias internacionales exitosas muestran que los SPI deben ser de fácil uso y ofrecer una experiencia de estandarizada en ese sentido a través de los distintos canales, instrumentos de pago y aplicaciones móviles. Esto requiere de acuerdos de coordinación entre el operador del SPI y los participantes en el sistema en materia de estándares de uso y promoción de los servicios de pago inmediatos, de tal manera que usuarios finales se sientan cómodos y seguros.

A partir de los registros de algunos SPI en operación, Morten *et al.* (2020) destacan que los niveles de penetración de la banca móvil son fundamentales en la adopción de pagos inmediatos. Pero, también, depende del grado de desarrollo de otros rieles de pagos electrónicos y de las preferencias de los agentes. Según Duarte *et al.* (2022), SPI como los de Chile y el Reino Unido, con más de una década en el mercado, procesaron tan solo 30 pagos inmediatos per cápita en 2018, comparados con los de Suecia (40) y Dinamarca (48). El caso de PIX es sobresaliente, pues, apenas con año y medio de operación ha alcanzado los 33 pagos per cápita (figura 7.10).



FIGURA 7.10.

Transacciones per cápita de algunos sistemas de pagos inmediatos



Fuente: Duarte *et al.* (2022).



Pero la participación de grandes prestadores de servicios de pago en el SPI es condición necesaria, pero no suficiente, para su éxito. Los arreglos tarifarios y el tratamiento de distintos flujos de pago, a través del SPI, requieren de un balance adecuado para alinear los incentivos con los objetivos de alta penetración de los pagos inmediatos en el ecosistema de pagos de bajo valor.

Los tres SPI en mención establecieron que no habría cobros por transacción en transferencias entre personas. Sin embargo, en el caso de PIX, no hay restricciones en los cobros que hagan PSP en las transacciones entre personas y negocios. Esto ha permitido que, tanto en India como en Brasil, se haya creado un negocio conexo a través del cual se genera valor agregado al comercio en la gestión de la liquidez y la tesorería, entre otros, mediante la conexión con el servicio de pagos inmediatos. En cambio, la adopción de CoDi, en México, se ha visto limitada por las restricciones en el cobro de tarifas a usuarios finales en los distintos casos de uso.

La tabla 7.1 resume las principales características funcionales de estos tres sistemas.

**TABLA 7.1. PRINCIPALES
CARACTERÍSTICAS DE PIX, UPI
Y CODI**

| | PIX | UPI | CoDi |
|------------------------|--|---|--|
| País | Brasil | India | México |
| Rol del Banco Central | Regulador, operador y supervisor | Participa en Junta de NPIC (regulador y supervisor) | Regulador, operador y supervisor |
| Operador | Banco Central de Brasil | NPCI (entidad privada sin ánimo de lucro con participación del banco central en su junta) | Banco Central de México |
| Casos de uso | P2P, P2B, B2P, B2B, G2P, P2G, G2B, B2G y G2G | P2P, P2M, C2G, G2C, B2B, IPO | P2P, P2B, B2P, B2B, G2P, P2G, G2B, B2G y G2G |
| Costos para el usuario | Sin costo para P2P. Con costos para otros casos de uso | Sin costo para P2P. Con costos para otros casos de uso | Sin costo para personas y negocios |

| | PIX | UPI | CoDi |
|---|--|-------------------------------|--|
| Participación | Obligatoria a grandes entidades financieras (acceso indirecto) | Voluntaria (acceso indirecto) | Obligatoria para los participantes en SPEI (no acceso indirecto) |
| Administración de directorio de acceso usuarios finales | Banco Central Brasil | NPCI | Cada entidad financiera |
| Compensación y liquidación | Tiempo real | Diferido | Tiempo real |

Fuente: BIS (2021), Alfonso *et al.* (2021), Banco Central del Brasil, Banco Central de México y NPCI.

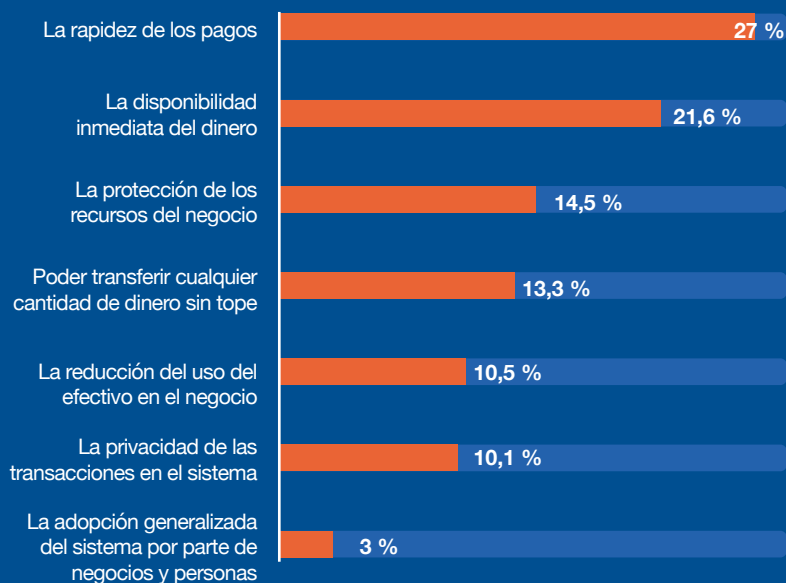
El potencial de los pagos inmediatos en Colombia

La encuesta del Banco de la República sondeó a los comercios acerca de un escenario hipotético de un nuevo sistema de pagos inmediatos, que permitiría hacer transacciones en segundos 24/7, disponer de los fondos producto de las ventas de manera inmediata y ser de amplia adopción por parte de los consumidores y los negocios. Frente a este escenario, los negocios revelaron las princi-

pales razones que los motivarían a adoptar dicho sistema. La velocidad del pago aparece como la primera motivación, seguida de la inmediatez en la disponibilidad de los fondos. En tercer lugar, aparecen atributos como la privacidad, la seguridad y la no restricción en los montos de las transacciones con la misma relevancia para los negocios (figura 7.11).

**FIGURA 7.11.**

Principales razones para la adopción del SPI por parte de los comercios



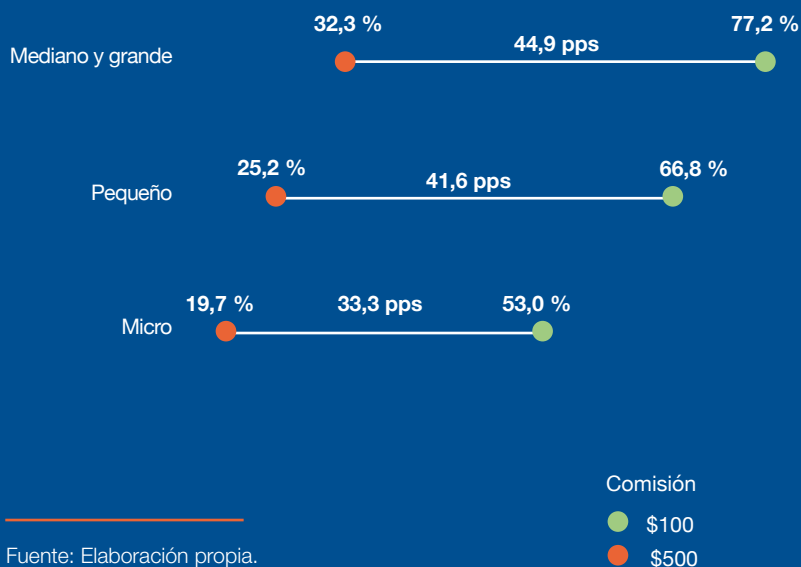
Fuente: Elaboración propia.

Así mismo, los negocios manifestaron su intención de adoptar el sistema hipotético al enfrentar distintas tarifas. Para los micronegocios, el porcentaje de adopción del sistema hipotético pasó de un 53% al enfrentar tarifas de \$100 por transacción, a 19% al enfrentar tarifas de \$500. En cambio, los niveles de adopción de los medianos y grandes comercios pasó de 77,2% a 32,3% (figura 7.12).



FIGURA 7.12.

Probabilidad de adopción del SPI según tamaño del comercio y valor de la comisión



Fuente: Elaboración propia.



15. Cabe aclarar que los modelos basados en intenciones hipotéticas sobre las decisiones de los individuos pueden mostrar sesgos importantes frente a lo que indicarían sus preferencias reveladas en situaciones reales de consumo. Así mismo, algunos de los parámetros pueden presentar sesgos debido a que muchas de las dimensiones del nuevo producto son aún desconocidas para el consumidor, especialmente en servicios experienciales, como los de pagos.

La tabla 7.2 replica los resultados de los modelos Probit estimados por Arango-Arango, Ramírez-Pineda y Restrepo-Bernal (2021)¹⁵. Se destaca que la intención de adoptar el sistema de pagos inmediato hipotético es independiente del sector, los años de operación del negocio o su nivel de competencias contables y de pagos. Por su parte, la intención de adopción está significativamente asociada al tamaño del negocio, su robustez financiera, los mayores requerimientos de liquidez inmediata y el valor de la venta promedio del negocio. La demanda por el servicio de pagos inmediatos es, también, más alta entre los negocios que perciben los pagos móviles como más eficientes y seguros que el efectivo. Finalmente, los resultados muestran evidencia de que los efectos de red están presentes en la posible adopción de los pagos inmediatos al ser más alta a medida que las expectativas de uso de pagos digitales, por parte de los consumidores, aumenta (figura 7.13).

**TABLA 7.2. MODELOS PROBIT
SOBRE LA ADOPCIÓN DE UN
SISTEMA DE PAGOS INMEDIATOS
HIPOTÉTICO EN COLOMBIA**

| Variables | Adopción de pagos inmediatos (1) | Adopción de pagos inmediatos (2) |
|--|----------------------------------|----------------------------------|
| Logaritmo de tarifa por transacción | -0,199*** | -0,199*** |
| <i>Dummy</i> de pequeños comerciantes | 0,066*** | 0,047** |
| <i>Dummy</i> de medianos y grandes comerciantes | 0,081** | 0,058* |
| <i>Dummy</i> de franquicias (franquicias=1) | -0,019 | -0,035 |
| Años de operación | 0,0002 | 0,003 |
| Valor promedio de venta | 0,013** | 0,010* |
| <i>Dummy</i> de informalidad multidimensional (informal=1) | -0,046* | -0,027 |
| Competencias tecnológicas | 0,011 | 0,010 |
| Solidez financiera | 0,027*** | 0,019** |
| Requisitos de liquidez inmediata | 0,025** | 0,020* |
| Expectativas de mayor competitividad | | 0,014** |
| Expectativas de acceso a servicios financieros | | 0,017*** |

| Variables | Adopción de pagos inmediatos (1) | Adopción de pagos inmediatos (2) |
|---|----------------------------------|----------------------------------|
| Expectativas de uso de la clientela | | 0,017* |
| Eficiencia transaccional de pagos móviles vs el efectivo | | 0,011* |
| Riesgo relativo de los pagos móviles vs el efectivo | | -0,011* |
| <i>Dummy</i> de comerciantes solo con efectivo y tarjetas | | -0,085* |
| <i>Dummy</i> de bares, hoteles y restaurantes | -0,040 | -0,017 |
| <i>Dummy</i> de comida, bebidas y comestibles | -0,088** | -0,055 |
| <i>Dummy</i> de salud, deporte y belleza | -0,088** | -0,066 |
| <i>Dummy</i> de ropa y calzado | -0,065* | -0,044 |
| <i>Dummy</i> de electrodomestivos y hogar | 0,035 | 0,048 |
| <i>Dummy</i> de tecnología | -0,035 | -0,027 |
| <i>Dummy</i> de servicios de transporte y otros | -0,004 | 0,019 |
| Observaciones | 1,933 | 1,933 |
| Chi cuadrado | 563,67*** | 595,78*** |

*** $p < 0,01$, ** $p < 0,05$, * $p < 0,1$

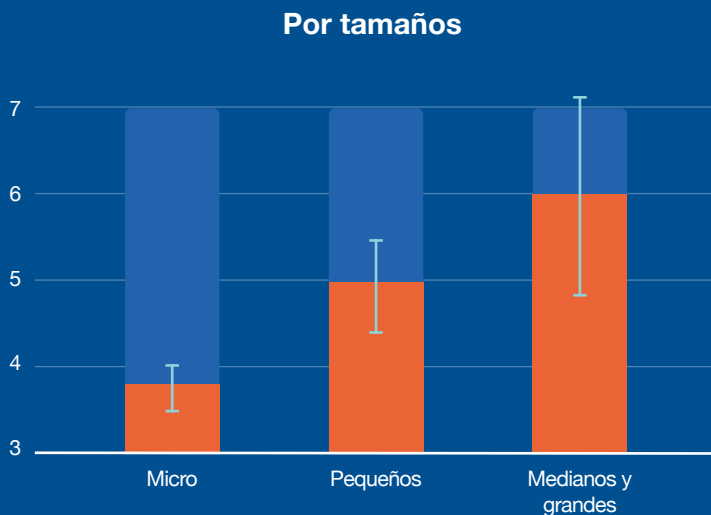
Nota: El modelo (1) incluye las características socioeconómicas de los comerciantes. El modelo (2) incluye características socioeconómicas y variables proxy de incentivos para adoptar pagos instantáneos. Fuente: Arango-Arango, Ramírez-Pineda Restrepo-Bernal (2021).

Los resultados presentan cierta evidencia de que los negocios informales pueden ser menos propensos a adoptar los pagos electrónicos inmediatos. No obstante, las perspectivas de que los pagos inmediatos lleven a que los negocios sean más competitivos y puedan acceder a otros servicios financieros, como crédito o seguros, eleva, considerablemente, la probabilidad de su adopción. Más aún, el 52% de los comercios que hoy solo operan en efectivo estaría dispuesto a adoptar el sistema hipotético de pagos inmediatos.

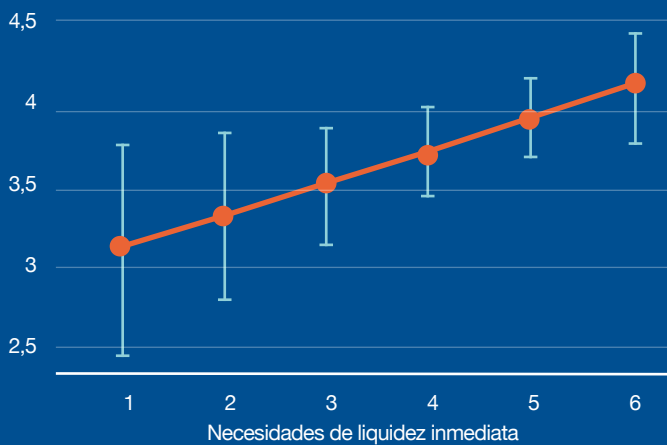


FIGURA 7.13.

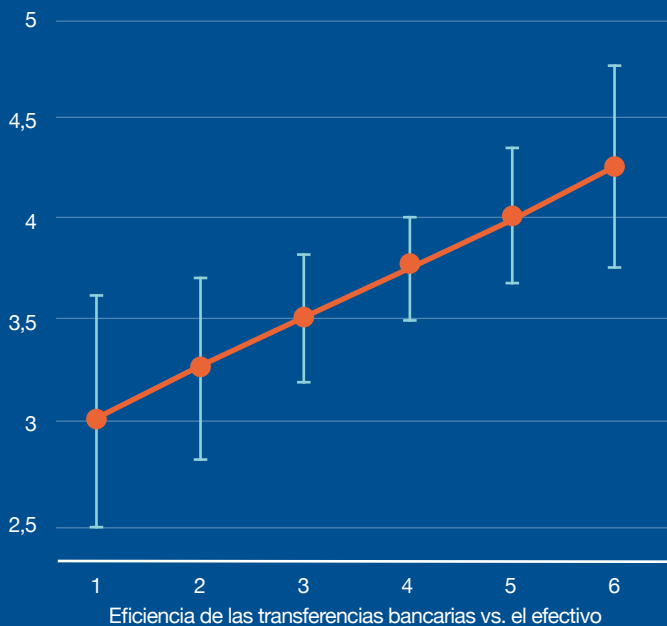
Factores asociados a la probabilidad de adoptar pagos inmediatos



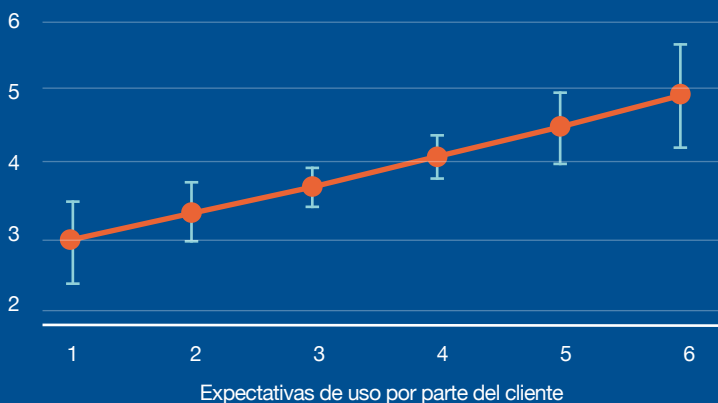
Según necesidades de liquidez



Por eficiencia



Según expectativa del usuario



Nota: En las “necesidades de liquidez” y las expectativas de “eficiencia” y “uso de la clientela”, la escala 6 significa que los comerciantes tienen expectativas (necesidades) muy altas y 1 significa expectativas (necesidades) muy bajas. Las “expectativas de uso de la clientela” son las expectativas de los comerciantes con respecto a la demanda de pagos electrónicos de sus clientes. Fuente: Arango-Arango, Ramírez-Pineda Restrepo-Bernal (2021).

Estas tasas de adopción muestran el potencial de escalabilidad de los pagos inmediatos en Colombia. No obstante, como lo muestra la encuesta, dicha adopción está condicionada a la eficiencia, costos y riesgos que traiga la implementación de la última milla. En particular, se encuentra que la alta adopción estaría asociada a microcomercios, con tarifas por transacción de alrededor de los \$100, lo que coincide con estimativos sobre el costo marginal del efectivo, de alrededor de \$200 (Arango-Arango y Betancourt-García, 2020).

5

Conclusión

La aceleración en la adopción de los pagos electrónicos, en economías emergentes, es un hecho que se ha venido registrando en años recientes. Esta dinámica ha estado impulsada, en parte, por la pandemia de COVID-19.

No obstante, es también el resultado del avance en la digitalización de las economías, las importantes inversiones en la digitalización transaccional y en la promoción del uso de canales e instrumentos de pago electrónicos por parte de las entidades financieras tradicionales, el auge de la innovación a través de nuevos jugadores como las *fintech* y mejores condiciones económicas.

Así mismo, es el reflejo de esfuerzos importantes, en varios frentes, de la política pública, como las políticas de inclusión financiera, la provisión pública de sistemas de pagos de bajo valor, las medidas de restricción en el uso de efectivo, la implementación de un marco regulatorio para las finanzas abiertas y las políticas de mayor acceso a la conectividad

digital. Estos esfuerzos han permitido que los actores financieros y no financieros, en el ecosistema de pagos digitales de las economías emergentes, hayan podido adaptar sus modelos de negocios y aprovechar las oportunidades que surgen de las regulaciones más livianas en materia de apertura de depósitos y de prestación de servicios de pago, y apalancarse, de manera más eficiente, en las nuevas tecnologías, como los pagos móviles.

Los países con políticas públicas más consistentes e integradas, y en donde hay una clara intención por parte del Estado con respecto a la búsqueda de objetivos públicos para alcanzar niveles óptimos de digitalización de los pagos, son aquellos en donde se ve un mayor avance. Esto se debe a que la coherencia y la proyección de la regulación, apoyada en algunos casos por la prestación pública de ciertas infraestructuras en el ecosistema de pagos, resuelven los problemas de coordinación y de fallas de mercado que se presentan en la provisión de los servicios de pago, a la vez que evitan volverse mecanismos inhibidores de la innovación privada.

Colombia no ha sido ajena a estas tendencias. La adopción de pagos electrónicos, por parte de los negocios en Colombia, ha alcanzado un nivel considerable, que abre la posibilidad para una rápida expansión de los pagos digitales. En efecto, los negocios han adoptado una amplia variedad de instru-

mentos y canales de pago electrónico, y están aprovechando alternativas, como pagos móviles inmediatos, transferencias bancarias en línea, códigos QR y pagos sin contacto en el POS, así como agregadores y pasarelas para comercio electrónico. No obstante, es necesario un mercado más integrado e interoperable en el que se puedan aprovechar las externalidades de red en la masificación de los pagos electrónicos.

Por esto, el Banco de la República, actualmente, evalúa la pertinencia de implementar un sistema de pagos inmediatos con amplio acceso y cobertura, para fomentar la innovación y la competencia en la provisión de servicios de pago. Así mismo, busca consolidar la interoperabilidad entre los distintos instrumentos y canales de pagos para crear una experiencia fácil, segura y de amplia cobertura para los hogares, los negocios y el Gobierno.

Para lograr la masificación de los pagos inmediatos, es necesario poner especial atención a la estructura del mercado y a los arreglos de precios. Para las instituciones de depósito, que son la puerta de acceso a los sistemas de pago, existe una tensión entre sus flujos de ingresos, basados en tarjetas, y los pagos inmediatos. Esto ha llevado a los sistemas bancarios de muchas jurisdicciones a segmentar el mercado, de modo que los pagos inmediatos se utilicen para atender

el mercado persona a persona y las tarjetas para pagos persona a negocio. Un esquema de precios para los pagos inmediatos, que sea adaptable a los distintos flujos o casos de uso, será crítico en la construcción de incentivos adecuados para los distintos actores en la cadena de valor.

Una estrategia complementaria para evitar la segmentación en los mercados de pagos electrónicos es la implementación de la banca abierta, mediante la cual distintos proveedores de servicios de pago pueden acceder a la información de los cuentahabientes y, con su autorización, ofrecer distintos servicios financieros. Con estas facultades, los PSP pueden direccionar las transacciones a través de los sistemas de pago con términos de acceso y uso más favorables, haciendo más competitivo y contestable el ecosistema de pagos.

No obstante, es necesario avanzar en la normatividad de la banca abierta en Colombia hacia un modelo más balanceado, que no solo considere las rentas de la custodia y la comercialización de los datos por parte de las entidades financieras, sino que cumpla con el objetivo último de lograr una mayor competitividad y la entrada de nuevos proveedores de servicios de pago que promuevan la inclusión, la innovación y bajas tarifas para los usuarios finales. Así mismo, sería interesante contemplar una visión de datos

abiertos, que no solo se centre en la actividad financiera, sino en otros agentes no financieros, custodios de información relevante, para resolver asimetrías de información en la provisión de servicios financieros.

El otro aspecto de un ecosistema de pagos inmediatos exitoso es el delicado balance en las tarifas que se cobren en la cadena del procesamiento de dichos pagos. Los sistemas de pago inmediatos deben ofrecer tarifas suficientemente bajas para competir con el efectivo, alcanzar altos niveles de participación y coexistir con otras alternativas de pago electrónico.

En todo caso, será importante que converjan distintas intervenciones para que el ecosistema de pagos de bajo valor logre una alta profundización alrededor de los pagos inmediatos en Colombia. Como en el caso de India y Brasil, la articulación de plataformas de identificación digital, sistemas de pago inmediatos y banca abierta ha permitido una acelerada adopción de los pagos electrónicos, ha facilitado la entrada de nuevos jugadores, como las *fintech*, y ha traído a los sistemas financieros nuevas fuentes de ingresos y ganancias derivadas de menores costos en el procesamiento del efectivo. Dicha coordinación se logró gracias al liderazgo del banco central y a una aproximación cooperativa de la industria financiera, en el caso de India, y una intervención directa y deliberada del

banco central en la operación de dichas infraestructuras en Brasil.

Finalmente, sobre el posicionamiento de la discusión de la emisión de una CBDC por parte de los bancos centrales, esta se vislumbra como posible complemento en la consolidación de las infraestructuras de pagos públicas para responder a los retos de la digitalización de las economías, tanto para completar la oferta de servicios de pago, como para garantizar la soberanía monetaria (BIS, 2022).



Referencias

- Arango-Arango, C., Betancourt-García, Y., Restrepo-Bernal, M. y Zuluaga-Giraldo, G. (2021). Pagos electrónicos y uso del efectivo en los comercios colombianos 2020. *Borradores de Economía*, (1180). https://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/10232/be_1180.pdf
- Arango-Arango, C., Betancourt-García, Y. y Restrepo-Bernal, M. (2020). Costos del comercio en el procesamiento de los pagos en Colombia. *Borradores de Economía*, (1143). <https://www.banrep.gov.co/es/borrador-1143#:~:text=Dichos%20costos%20pueden%20representar%20el,caso%20de%20los%20pagos%20electr%C3%B3nicos>.
- Arango-Arango, C., Ramírez-Pineda, A. y Restrepo-Bernal, M. (2021). Person-to-business instant payments: Could they work in Colombia? *Journal of Payments Strategy & Systems*, 15(4), 376-397.
- Arango-Arango, C., Zárate-Solano, H. y Suárez-Ariza, N. (2017). Determinantes del acceso, uso y aceptación de pagos electrónicos en Colombia. En C. Tamayo y J. Malagón (eds.), *Ensayos sobre inclusión financiera en Colombia*. Asobancaria-BID. <https://publications.iadb.org/es/ensayos-sobre-inclusion-financiera-en-colombia>
- Acosta, A., Castillo, D. y Huertas, Y. (2022). *Análisis del régimen simple de tributación en Colombia* [monografía]. Universidad Piloto de Colombia. Espe-

cialización en Gerencia Tributaria. Bogotá D.C. <http://repository.unipiloto.edu.co/bitstream/handle/20.500.12277/11495/ANALISIS%20DEL%20R%C3%89GIMEN%20SIMPLE%20DE%20TRIBUTACI%C3%93N%20EN%20COLOMBIA.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Alfonso, V., Tombini, A. y Zampolli, F. (2020). Retail payments in Latin America and the Caribbean: Present and Future. *BIS Quarterly Review*. https://www.bis.org/publ/qtrpdf/r_qt2012f.pdf

Anneke, K. y Ilaria, M. (2022). Gaining momentum. Results of the 2021 BIS Survey on Central Bank Digital Currencies. *Monetary and Economic Department, BIS Papers*, (125). <https://www.bis.org/publ/bppdf/bispap125.pdf>

Ansar, S., Klapper, L., Singer, D. y Hess, J. (2021). *Global series: Digital payments adoption during COVID-19: New data from the pandemic's first year*. World Bank Group. https://globalindex.worldbank.org/sites/globalindex/files/referpdf/IFC135%20-%20FINDEX%20NOTES_9_V3_0.pdf

Auer, R., Frost, J., Lammer, T., Rice, T. y Wadsworth, A. (2020). Inclusive payments for the post-pandemic world. *The European Money and Finance Forum, SUERF Policy Note*, (193). https://www.suerf.org/docx/f_3169b89e40818e5575ab0ab87b-38d2a5_16645_suerf.pdf

BCCh (2022). *Emisión de una moneda digital de banco central en Chile primer informe: evaluación prelimi-*

nar. Banco Central de Chile. https://www.bcentral.cl/documents/33528/130503/Primer_Informe_MDBC.pdf/46608531-566b-0703-03ea-bcd0f-088d014?t=1655246021587

BID. (2022). *Estudio: industria fintech dobla su tamaño en América Latina y el Caribe en tres años*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://www.iadb.org/es/noticias/estudio-industria-fintech-dobla-su-tamano-en-america-latina-y-caribe-en-tres-anos>

BIS. (2021). *Estadísticas del Libro Rojo*. BIS. Payments and financial market infrastructures. <https://sats.bis.org/statx/toc/CPMI.html>

BIS. (2022). CBDCs in emerging market economies. Bank of International Settlements, Monetary and Economic Department. *BIS Papers*, (123).

BIS. (2022). The future monetary system. In The annual economic report. Bank for International Settlements. <https://www.bis.org/publ/arpdf/ar2022e3.html>

BIS-CPMI. (2003). *Policy issues for central banks in retail payments*. Committee on Payment and Settlement Systems, Bank for International Settlements.

BIS-WB. (2016). *Payment aspects of financial inclusion. Consultative report*. Bank for International Settlements, Committee on Payments and Market Infrastructure and the World Bank Group.

BIS-WB. (2020). *Payment aspects of financial inclusion in the fintech era*. Bank for International Settlements,

Committee on Payments and Market Infrastructure and the World Bank Group.

Cemla. (2019). *Estadísticas del Libro Amarillo*. Cemla. <https://www.cemla.org/forodepagos/estadisticas-libroamarillo/estadisticas-libro-amarillo.html>

Chen, S., Goel, T., Qiu, H. y Shim, I. (2022). *CBDCs in emerging market economies*. Monetary and Economic Department, Bank for International Settlements.

Demirgüç-Kunt, A., Klapper, L., Singer, D. y Ansar, S. (2022). *The global Findex database. (2021). Financial inclusion, digital payments, and resilience in the age of COVID-19*. World Bank Group. <https://www.worldbank.org/en/publication/globalindex/Report>

Duarte, A., Frost, J., Gambacorta, L., Koo Wilkens, P. y Song Shin, H. (2022). *Central banks, the monetary system and public payment infrastructures: lessons from Brazil's Pix* [Ebook]. (52nd ed.). BIS. <https://www.bis.org/publ/bisbull52.pdf>

Ebanx. (2022). *Beyond borders 2021/2022: How digital payments and e-commerce are gaining traction in Latin America*. <https://business.ebanx.com/en/resources/beyond-borders-2021-2022>

Felabán. (2021). *VII Informe de inclusión financiera: el dinero digital en una carrera por la economía*. Federación Latinoamericana de Bancos. https://felaban.s3-us-west-2.amazonaws.com/publicaciones/Reporte%20Inclusi%C3%B3n%20Financiera%202021%20VII_1.pdf

- Khan, A., Grandhi, M., Jain, A. y Kacholia, N. (2016). *Emerging markets: Driving the payments Transformation*. <https://www.pwc.com/gx/en/industries/financial-services/publications/emerging-markets-driving-payments.html>
- Kosee, A. y Mattei, I. (2022). *Gaining momentum. Results of the 2021 BIS survey on central bank digital currencies*. Bank for International Settlements.
- Linnemann, M., Hancock, J. y Zhang, W. (2020). *Fast Retail Payment System*. Bank for International Settlements. https://www.bis.org/publ/qtrpdf/r_qt2003x.htm
- Minsait. (2022). *Tendencias en medios de pago, 2021*. <https://www.minsait.com/es/actualidad/insights/tendencias-en-medios-de-pago>
- Morales, R. (2017). *The role of payment systems and services in financial inclusion. The Latin American and Caribbean perspective* [seminar]. CEMLA, BIS, IFC Satellite at the ISI World Statistics Congress on Financial Inclusion.
- Nakagaki, D. (2022). *La inclusión financiera en la India y los retos para la banca, 2022*. CaixaBank. <https://www.caixabankresearch.com/es/node/7286/printable/print>
- Osafo-Kwaako, P., Singer, M., White, O. y Zouaoui, Y. (2018). *Mobile money in emerging markets: The business case for financial inclusion*. Global banking. McKinsey & Company.

Patiño, A., Poveda, L. y Rojas, F. (2022). *Datos y hechos sobre la transformación digital*. (7ªed.). División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas, 2022 https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/46766/S2000991_es.pdf

Prieto, A. Torres, J.D., Méndez, D. y Martínez, E. (2021). *Modelo de finanzas abiertas en Colombia*. Documento técnico. Unidad de Regulación Financiera. https://www.urf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-180374%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased (28/06/2022).

Prieto, A. Torres, J.D., Martínez, E. y Méndez, D. (2020). *Open banking y portabilidad en Colombia*. Unidad de Regulación Financiera Bogotá D.C., Colombia, 2020 https://www.urf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-153714%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased

Schmiedel, H., G. Kostova y Ruttenberg, W. (2012). *The social and private costs of retail payment instruments. A European perspective. European Central Bank. Occasional Paper Series*, (137). <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecbocp137.pdf>

Superintendencia Financiera de Colombia. (2021). *Informe de operaciones*. Superintendencia Bancaria de Colombia. <https://www.superfinanciera.gov.co/inicio/informes-y-cifras/cifras/establecimientos-de-credito/informacion-periodica/semestral/informe-de-operaciones-61066>

CAPÍTULO



.....

**Avances y retos
en educación
financiera para
Colombia - 2022**

Autor

Guido Fernando Zúñiga

Asobancaria.

Email: gzuniga@asobancaria.com

1

Introducción

La educación financiera ha sido definida por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) como el proceso por el cual los consumidores/inversionistas financieros mejoran su comprensión de los productos financieros, los conceptos y los riesgos, y, a través de información, instrucción y asesoramiento objetivo, desarrollan las habilidades y confianza para ser más conscientes de los riesgos y oportunidades financieras, tomar decisiones informadas, saber a dónde ir para obtener ayuda y ejercer cualquier acción eficaz para mejorar su bienestar económico (OCDE, 2005).

La evolución de este concepto ha tenido múltiples estadios, desde la mera transmisión de información, pasando por la generación de competencias, hasta el análisis de creencias, los cambios en comportamientos y los hábitos en torno a temas económicos. Sin

embargo, el objetivo siempre ha sido generar bienestar financiero, es decir, un estado en el que una persona pueda sentirse segura de su futuro financiero, que perciba cierta seguridad y libertad al planear a mediano y largo plazo, así como al tomar decisiones que le permitan disfrutar de la vida. La tabla 8.1 muestra como la *Consumer Financial Protection Bureau* (CFPB) discrimina estos elementos, de acuerdo con el bienestar que generan en el presente y el futuro.

TABLA 8.1. ELEMENTOS CLAVE EN EL BIENESTAR FINANCIERO

| Elemento | Presente | Futuro |
|-----------------------------|---|--|
| Seguridad | Control de las finanzas en el día a día. | Capacidad para absorber eventos inesperados. |
| Libertad de elección | Libertad financiera de tomar decisiones para disfrutar la vida. | Elecciones pensadas para alcanzar metas. |

Fuente: CFPB (2017).

Es un hecho que las nuevas generaciones enfrentan un modelo económico que cambia vertiginosamente, en gran medida debido al progreso acelerado de las tecnologías de

la información. La conectividad a través del internet de las cosas (IoT) ha reconfigurado numerosas cadenas de valor y motivado la creación y diversificación de una creciente oferta de productos, servicios y negocios, diseñados para todo tipo de grupos etarios. Esta situación dificulta la transferencia de conocimientos y experiencias entre generaciones y aumentan la propensión de los jóvenes a tomar decisiones financieras arriesgadas (OCDE, 2013). En este sentido, es posible reconocer en la educación financiera un asunto de interés público que genera efectos deseados para países en desarrollo. En la tabla 8.2 se muestran los principales beneficios documentados en la literatura.



TABLA 8.2. BENEFICIOS INDIVIDUALES ESPERADOS DE UN ADECUADO CONOCIMIENTO FINANCIERO

| Beneficio | Evidencia |
|--|---|
| Mayor probabilidad de ahorrar | Estudio que compara el comportamiento de adultos sometidos a programas de educación financiera en colegios en el estado de Columbia, Estados Unidos, en 1997 (Bernheim <i>et al.</i> , 1997). |
| Mayor probabilidad de una mejor jubilación | Resultado del análisis de la encuesta longitudinal <i>Health and Retirement Study</i> (HRS) realizada a más de 20.000 personas en los Estados Unidos en 2011 (Lusardi y Mitchell, 2011). |
| Comparación efectiva de tarifas | Encuestas y experimentos llevados a cabo entre los usuarios del sistema de pensiones privado en México en 2008 (Hastings y Tejeda-Ashton, 2008). |
| Menor probabilidad de entrar en mora | Encuesta realizada a prestatarios de alto riesgo en el verano de 2008 en los Estados Unidos (Hastings y Tejeda-Ashton, 2008). |
| Desincentiva a los prestamistas ilegales e informales | Evolución de impacto del programa de asesoramiento hipotecario desplegado en Chicago en 2006 (Agarwal <i>et al.</i> , 2008). |

Fuente: elaboración propia.

En la educación financiera, los beneficios individuales conllevan a consecuencias positivas para el sistema en general: mayor capacidad de la población para entender las políticas económicas y sociales, mayor estabilidad y desarrollo del sistema financiero al reducir la cantidad de morosos, mejor uso de ayudas sociales estatales, por ejemplo, de las transferencias monetarias condicionadas (Corporación Andina de Fomento [CAF], 2013)¹, disminución de los niveles de informalidad y de la oferta de servicios financieros en condiciones de informalidad e ilegalidad como el gota a gota o la captación ilegal de recursos (Asobancaria, 2018).



1. Las transferencias monetarias condicionadas son los principales programas sociales que utilizan los países de América Latina y el Caribe para apoyar a las familias que viven en situación de pobreza. Además de apoyar el consumo, incentivan la acumulación de capital humano. Son condicionadas en la medida en que el gobierno solo transfiere el dinero si los individuos cumplen ciertos criterios particulares.

Este documento presenta los avances y aprendizajes más destacados que se han logrado para facilitar la educación financiera en Colombia. En primer lugar, se presentarán los resultados de ejercicios estadísticos sobre el nivel de educación financiera de los colombianos; y posteriormente se ahondará en las tres dimensiones clave para la construcción de un efectivo ecosistema de educación financiera en Colombia: la dimensión institucional (el conjunto de normas, leyes, políticas, programas y proyectos que lideran la construcción de la estrategia nacional de educación financiera), la dimensión pedagógica (cómo enseñar, qué contenidos introducir y a qué grupos poblacionales, qué herramientas usar, qué canales optimizar, entre otras variables de análisis) y la dimensión evaluativa (cómo medir la efectividad y el impacto de las iniciativas).

2

Balance de resultados de las encuestas de capacidades financieras en Colombia

Desafortunadamente, no existen monitoreos recurrentes sobre la evolución del nivel de educación financiera de los colombianos. La información mostrada en la tabla 8.3 corresponde a ejercicios estadísticos puntuales, realizados por entidades nacionales y extranjeras con alcance nacional, en un esfuerzo por realizar evaluaciones que arrojan como resultado un índice o una caracterización.



TABLA 8.3. ESTUDIOS NACIONALES SOBRE EL NIVEL DE EDUCACIÓN FINANCIERA EN COLOMBIA

| Público objetivo | Nombre de la prueba | Año | Resultado |
|------------------|---|------|--|
| Jóvenes | PISA – OCDE (OCDE, 2014) | 2012 | El país ocupó el último lugar, con un puntaje de 379 sobre un máximo posible de 625, lejos del promedio del total de participantes (500 puntos). Resultados por ciudades: Manizales: 417 Medellín: 414 Bogotá: 397 Cali: 389 Resto del país: 372 |
| Adultos | Insights from the S&P Global Finlit Survey – OCDE/INFE (Klapper <i>et al.</i> , 2016) | 2015 | Concluye que en Colombia el 32% de los colombianos están educados financieramente, lo que supera el promedio de las economías en desarrollo (28%) pero está muy por debajo del promedio de los países desarrollados (55%). |

| | | | |
|---------|--|-------------------|---|
| Adultos | Capacidades Financieras – CAF (Tenjo y Mejía, 2021) | 2013 y 2019 | <p>Índice de educación financiera: puntaje de 12,5 respecto a un máximo de 21 puntos posibles, lo que representa una disminución de 1,13 puntos frente a 2013. Adicionalmente:</p> <p>51% de los encuestados realiza un presupuesto para el manejo de sus ingresos y gastos.</p> <p>48% anota los recibos por vencerse.</p> <p>47% anota sus gastos de manera regular.</p> <p>71% guarda una cantidad de dinero para poder cumplir con sus obligaciones.</p> <p>69% de los encuestados nunca hace uso de productos y servicios financieros digitales para realizar transacciones como transferencias, depósitos y compras.</p> <p>Aumento en la brecha de género, en 2013 fue de 0,23 y en 2019, de 0,66.</p> |
|---------|--|-------------------|---|

| | | | |
|---------|--|-------------------|---|
| Adultos | 2020 International Survey of Adult Financial Literacy – OCDE/INFE (OCDE, 2020) | 2020 ² | <p>Colombia presenta rezagos en todas las métricas respecto al promedio de la OCDE, con 54% en conocimientos (promedio OCDE: 65%), 53% en comportamientos (promedio OCDE: 59%) y 52% en actitudes (promedio OCDE: 61%). Estos resultados nos ubican en el puesto 21 entre los 23 países evaluados, con un puntaje total de 53,5% frente al promedio OCDE, de 60,5%. Adicionalmente:</p> <p>El 59% tiene un colchón de un mes o menos para suplir sus gastos en caso de quedar sin empleo.</p> <p>El 77% paga sus facturas a tiempo.</p> <p>El 81% analiza cuidadosamente cada compra.</p> <p>Fortaleza en entender el concepto de riesgo (84%) e inflación (86%).</p> |
|---------|--|-------------------|---|

| | | | |
|--------------------|------------------------------------|------|--|
| | | | Debilidad en entender el interés simple y compuesto (2%) y realizar cálculos de interés simple (10%). |
| Global Finindex | Banco Mundial (2021) | 2021 | <p>Para el 70% de las mujeres y 60% de los hombres sería posible, aunque muy difícil, obtener dinero para una emergencia.</p> <p>58% de las mujeres y 45% de los hombres se declaran muy preocupados por no tener dinero suficiente para el pago de sus gastos y facturas el mes siguiente.</p> <p>60% de las mujeres y 58% de los hombres no podrían pagar costos médicos en caso de un accidente grave o enfermedad.</p> |

Fuente: elaboración propia con base en las fuentes referenciadas.



2. Nuevas comparaciones de la OCDE, que utilizaron como base la información recolectada por Tenjo y Mejía (2019).

3

Avances y retos en la dimensión institucional

Convertir la educación financiera en un propósito nacional requiere la voluntad política para establecer una hoja de ruta que declare específicamente las estrategias, tiempos y responsables para superar las brechas de conocimiento.

Si bien la alianza con el sector privado es prácticamente imprescindible para maximizar el impacto de las estrategias, existen responsabilidades públicas indelegables, desde la formulación y financiación de una política pública hasta la definición de lineamientos de calidad frente a los programas en marcha y la evaluación de los resultados de las estrategias.

La Ley 1328 de 2009 es considerada como un primer hito, ya que pone a la educación financiera en el mapa de las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia. Sin embargo, la norma delega toda la responsabilidad a la buena voluntad

del sector privado, que debe propender por brindar este conocimiento a los consumidores financieros. Algunos otros referentes normativos se detallan en la tabla 8.4, sin embargo, hasta 2020, con la expedición del documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) 4005, se inicia una política de Estado que promueve responsabilidades, tiempos y recursos, impulsando sinergias efectivas entre todos los actores públicos y privados que componen el sistema financiero.

TABLA 8.4. MARCO NORMATIVO DE LA EDUCACIÓN FINANCIERA EN COLOMBIA

| Documento | Descripción |
|--|---|
| Constitución Política de la República de Colombia de 1991 | Establece en el artículo 2 que son fines esenciales del Estado “[...] promover la prosperidad general, [...] facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación[...].” (Constitución Política de Colombia, 1991). |

| Documento | Descripción |
|---|---|
| <p>Ley General de Educación (Ley 115 de 1994)</p> | <p>En el artículo 5, numerales 3 y 9, establece como fines de la educación entre otros: “[...] 3. La formación para facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación. [...] 9. El desarrollo de la capacidad crítica, reflexiva y analítica que fortalezca el avance científico y tecnológico nacional, orientado con prioridad al mejoramiento cultural y de la calidad de la vida de la población, a la participación en la búsqueda de alternativas de solución a los problemas y al progreso social y económico del país”. Por su parte, el artículo 31 establece como obligatoria la enseñanza de las ciencias económicas en la educación media académica.</p> |
| <p>Ley 1328 de 2009. Régimen de protección al consumidor financiero</p> | <p>En su artículo 3, Principios, establece que las entidades vigiladas, gremios, asociaciones de consumidores, instituciones de autorregulación y entidades públicas que realizan intervención y supervisión deben propender por la educación financiera respecto de los productos, servicios financieros, de la naturaleza de los mercados y los mecanismos de protección. Además, establece este principio como un derecho de los consumidores y una obligación para las entidades financieras.</p> |

| Documento | Descripción |
|--|--|
| Estrategia Nacional de Educación Económica y Financiera | Si bien este documento no es una norma, se constituye en un ambicioso plan de trabajo focalizado que empieza a organizar el trabajo de diversas instituciones del Gobierno nacional en torno a la educación financiera, incluyendo el acertado enfoque por segmento poblacional. |
| Política Nacional de Inclusión y Educación Económica y Financiera – CONPES 4005 de 2020 | Este documento de política pública busca integrar los servicios financieros a las actividades cotidianas de los ciudadanos y de las micro, pequeñas y medianas empresas (MiPymes). Para este fin, incluye un amplio marco de acciones y responsables que buscan generar calidad y pertinencia en programas de educación financiera formal y no formal. |
| Decreto 1517 de 2021 | Crea la Comisión Intersectorial para la inclusión y educación económica y financiera, encargada de ejercer la coordinación y seguimiento a la formulación y ejecución de la política nacional en esta materia. |

Fuente: elaboración propia.

El CONPES 4005 enuncia 26 ambiciosas apuestas que tienen la capacidad para mejorar los niveles actuales de educación financiera de los colombianos. Este plan, cuyo margen de implementación es cercano a 10 años, requiere de la ayuda de múltiples actores, tanto públicos como privados, para

poder ser llevado a cabo. Para ejemplificar el valor de este tipo de alianzas, Asobancaria ha colaborado activamente con varias entidades públicas, apostando por 8 acciones específicas, detalladas en la tabla 8.5.

TABLA 8.5. ACCIONES ENUNCIADAS EN EL CONPES 4005 CON PARTICIPACIÓN DE ASOBANCARIA

| Entidad pública encargada | Acción | Estatus |
|---|--|--|
| Ministerio de Educación Nacional ³ | Incluir como eje de trabajo la educación económica y financiera en la estrategia de orientación socio-ocupacional. | Finalizado. |
| | Publicar y socializar la nueva versión del <i>Documento 26: Orientaciones pedagógicas para la educación económica y financiera</i> . | Finalizado. Disponible en www.nuevapangea.co |
| | Realizar el diseño de un Objeto Virtual de Aprendizaje | Finalizado. Disponible en www.nuevapangea.co |

| Entidad pública encargada | Acción | Estatus |
|---|--|---|
| | Diseñar e implementar una estrategia que promueva el desarrollo económico comunitario, el manejo transparente del dinero, la cultura del ahorro y componentes relacionados con la gestión de riesgo. | Finalizado. |
| | Diseñar e implementar procesos de educación económica y financiera orientado a familias. | En proceso de articulación. |
| | Brindar asistencia técnica a las 96 Secretarías de Educación certificadas para la socialización y apropiación de los lineamientos pedagógicos en Educación Económica y Financiera (EEF). | En proceso de socialización con las Secretarías de Educación. |
| Banca de las Oportunidades ⁴ | Determinar contenidos mínimos que deben ofrecer los programas de educación financiera no formal, dirigidos a población vulnerable, población rural, mujeres y microempresarios. | Próximo a ser publicado. |

| Entidad pública encargada | Acción | Estatus |
|--|---|-------------|
| Superintendencia Financiera de Colombia ⁵ | Implementar un sello de calidad para las entidades vigiladas. | Finalizado. |

Fuente: elaboración propia.



3. Colaboración materializada mediante el Convenio CO1. PCCNTR.1930486, que incluye un amplio marco de acciones para el desarrollo de la educación formal en Colombia.

4. Asobancaria participó en el proceso de comentarios sobre los contenidos mínimos por segmentos, proponiendo temáticas alineadas con la realidad del consumidor financiero colombiano.

5. Asobancaria participó en la fase piloto del sello de calidad y colabora activamente con la divulgación de esta iniciativa con las entidades financieras.

Finalmente, hay que mencionar documentos adicionales que, pese a no ser vigentes, hacen parte de las iniciativas que han permitido el fortalecimiento de la educación financiera en Colombia a nivel institucional: la Ley 1450 de 2011 (Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014)⁶, el Plan Sectorial de Educación 2010-2014⁷, y otros mecanismos de coordinación derogados como el Decreto 3078 de 2006⁸, del cual nació el programa Banca de las Oportunidades (BdO) y el Decreto 457 de 2014, que organizó el Sistema Administrativo Nacional para la Educación Económica y Financiera y creó la Comisión Intersectorial para la Educación Económica y Financiera (CIEEF).

Retos de la dimensión institucional

Es claro que no existe un único modelo probado para lograr políticas públicas nacionales en educación financiera, por el contrario, su construcción debe ser un continuo diálogo y ponderación de las necesidades y capacidades locales, de modo que la puesta en marcha

y evaluación constante de la estrategia tenga la capacidad de proporcionar estructuras eficientes para el desarrollo de programas y el uso adecuado de recursos (OCDE, 2012a). Colombia ha avanzado en esta materia, siendo uno de los trece países en Latinoamérica en tener una estrategia nacional en educación económica y financiera. Sin embargo, solo la implementación efectiva de esta probará su solidez y generará los efectos deseados.

En primer lugar, la nueva Comisión Intersectorial para la Inclusión y Educación Económica y Financiera debe convertirse en el espacio de liderazgo público alrededor de soluciones pedagógicamente robustas, que permita la definición y distribución de funciones, el intercambio de experiencias, la priorización de recursos y esquemas de evaluación claros y desafiantes. Además, resulta clave la vinculación constante del sector privado, que cuenta con amplia experiencia en diseño e implementación de herramientas de educación financiera y que, además, cuenta con los recursos necesarios para ayudar a enfrentar los retos que esta educación presenta.

En segundo lugar, y en línea con lo concluido por la OCDE y la CAF, las estrategias de educación financiera son apuestas a largo plazo que necesitan continuidad. Esto implica dotar de recursos (humanos, económicos, etc.) a los distintos actores públicos, para poder llevar a cabo sus responsabilidades,



6. “El Ministerio de Educación Nacional incluirá en el diseño de programas para el desarrollo de competencias básicas, la educación económica y financiera, de acuerdo con lo establecido por la Ley 115 de 1994” (Ley 1450 de 2011, art. 145).

7. La EEF contribuye al desarrollo de la política de calidad en el sentido en el que niños, niñas y jóvenes reciben “una educación que genera oportunidades legítimas de progreso y prosperidad para ellos y para el país. Una educación competitiva, que contribuye a cerrar brechas de inequidad, centrada en la institución educativa y en la que participa toda la sociedad” (Ministerio de Educación Nacional [MEN], 2010, p. 25).

8. Derogado mediante el Decreto 2555 de 2010.

disminuyendo su susceptibilidad a fenómenos cíclicos como los electorales, políticos, o cambios en funcionarios puntuales. Es así como, por ejemplo, los 10 años de acciones contenidas en el CONPES 4005 son solo un punto de partida para un trabajo de largo aliento en divulgación, implementación, evaluación y mejora.

Finalmente, vale la pena mencionar la necesidad de promover, desde lo público, prácticas de implementación efectivas para los diversos actores de la sociedad, incluyendo los niveles administrativos y territoriales, buscando evitar descoordinaciones entre lo dispuesto en la política pública y lo que sucede en la realidad. Este desafío incluye la alineación de esfuerzos de una amplia gama de actores, sopesando sus respectivos intereses e identificando el efecto transformador que pueden tener en los procesos de implementación (OCDE y CAF, 2020).



4

Avances y retos en la dimensión pedagógica

El abordaje de esta dimensión incluye la educación formal y la no formal. La primera hace referencia a la que se imparte en establecimientos educativos reconocidos por el Ministerio de Educación Nacional, que consta de una secuencia regular de ciclos lectivos, con sujeción a pautas curriculares progresivas, y que conducen a grados y títulos⁹, es decir, colegios, instituciones de educación superior e instituciones como el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA).

Por su parte, los procesos de educación no formal se ofrecen con el objeto de complementar, actualizar, suplir conocimientos y formar, en aspectos académicos o laborales, sin sujeción al sistema de niveles y grados establecidos, lo que hace referencia a programas liderados por bancos, aseguradoras y otros actores del sistema financiero.



9. Ley 115 de 1994 - Artículo 10.



10. Desarrollado por la Fundación Dividendo por Colombia, la Fundación Corona y Citibank-Colombia.
11. Durante sus cuatro años de duración, el programa atendió a 175 instituciones educativas en 39 entidades territoriales. Se formaron más de 4.000 docentes, más de 13.000 padres de familia y 128.249 estudiantes.
12. Convenio 1184 de 2015 entre el MEN y Fasescolda.

Programas de educación financiera formal para colegios – Nueva Pangea

*Finanzas para el Cambio*¹⁰ (2005) y el *Programa de Educación Financiera* de Bancolombia¹¹ (2009) fueron las iniciativas que comenzaron a promover la idea de insertar la educación financiera en el sistema de educación básica y media del país. Sin embargo, en 2012, con la firma del Convenio 024 entre Asobancaria y el Ministerio de Educación Nacional (MEN), es donde se encuentra el origen del programa nacional para la educación formal, materializado a través de la publicación del *Documento 26. Mi plan, mi vida y mi futuro* (2013) y en la realización de un piloto del programa (2014), que llegó a 120 instituciones educativas del país y contó con cerca de 922 beneficiarios directos.

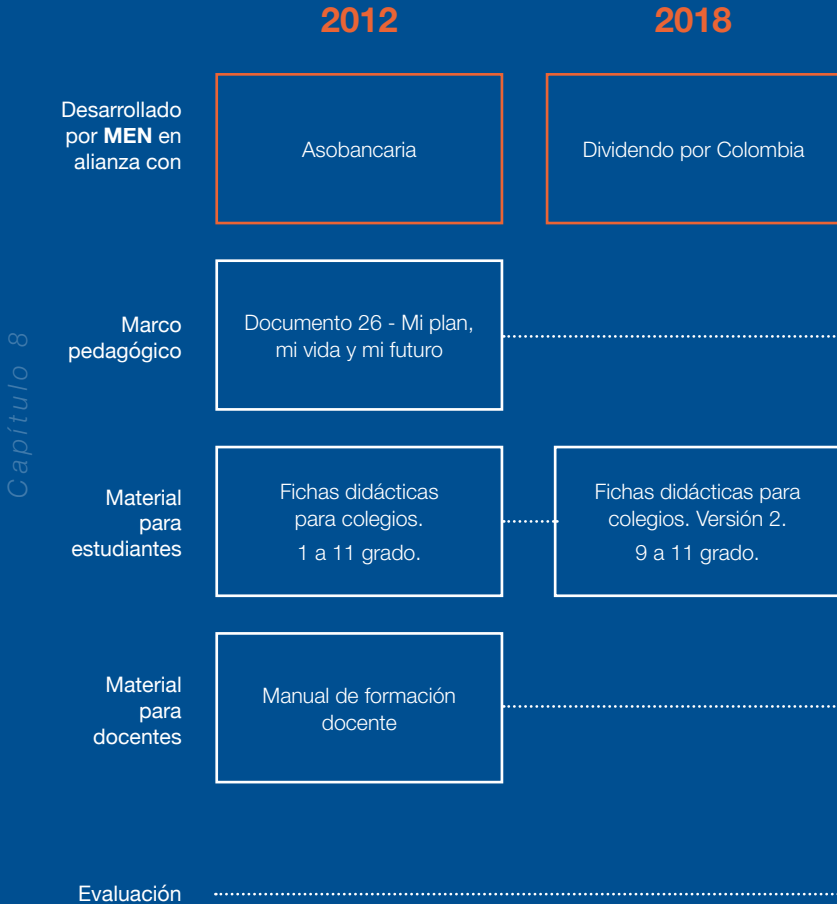
A esto se suma la publicación de los manuales operativos y de formación docente para el programa de Educación Financiera y Económica (2014). En 2018 se hicieron mejoras en el programa gracias a una transferencia metodológica de material por parte de la Fundación Dividendo por Colombia, además de otras implementadas con la Federación de Aseguradores Colombianos (Fasescolda) en 2019¹², que incluyó un modelo pedagógico de gestión integral del riesgo.

Fasecolda introduce un cambio sustancial en la metodología utilizada al hacer uso de conceptos de gamificación para acercar las finanzas a las aulas, con un enfoque didáctico, convirtiendo el programa en una “expedición”. A partir de ese momento, el programa nacional de Educación Económica y Financiera (EEF) de Colombia se conoce como “Nueva Pangea”. Esta innovadora estrategia diseñada por Fasecolda, junto con la meta de llevarla a las instituciones de educación básica y media, motiva a Asobancaria a redoblar la apuesta y firmar un segundo y más ambicioso convenio a finales del 2020. En la figura 8.1 se observan las acciones emprendidas en este ejercicio de crear y desarrollar recursos para la implantación de la EEF en los colegios.





FIGURA 8.1. Desarrollo de componentes del programa nacional de EEF para colegios



Fuente: elaboración propia.

2019

2020 - 2022

Fasecolda

Asobancaria - Fasecolda

Documento 26
- Perspectiva de
gestión del riesgo

Documento 26 - Versión 3

Nueva Pangea -
La Expedición.
9 a 11 grado.

Físico

Nueva Pangea -
La Aventura.
9 a 11 grado.

Físico y digital

Manual de formación
docente. Versión 2.

Físico

- Manual de formación
docente **físico**.
- Plataforma **digital** de
transferencia metodológica.

Evaluación de impacto
CAF-Asobancaria-
Fasecolda

IMPLEMENTACIÓN

Capítulo 8

Se puede afirmar que el actual proceso de trabajo en Nueva Pangea reúne y corrige muchos de los errores dejados por intentos pasados de llevar este conocimiento al aula. Entre ellos destacamos:

- **Integración de actores públicos y privados.** Se conformó una mesa de trabajo entre el MEN, Asobancaria y Fasecolda, buscando un proceso concertado, ordenado e inclusivo entre el ente máximo de la educación nacional y los representantes gremiales. En la actualidad se trabaja para que esta mesa se amplíe a más gremios y actores que cuenten con propuestas concretas para enriquecer el programa.
- **Evaluación como un factor determinante.** Desde la concepción de la mesa de trabajo se definió la necesidad de llevar a cabo una medición de impacto que valide los esfuerzos y confirme los efectos deseados. Este proceso está en marcha y entregará resultados parciales en 2023 y a finales de 2025. Además, cuenta con el apoyo de la CAF, de Asobancaria, de Fasecolda y de la Universidad de los Andes.
- **Motivaciones para los actores.** Si bien las ventajas de la educación financiera son claras, las entidades en terri-

torio necesitan motivos adicionales para implementar este tipo de programas. Por este motivo, se diseñó una estrategia que reconoce el buen trabajo realizado con un premio nacional a la educación financiera para 8 entes territoriales. Este premio, en su primera edición, se entregará el 1 de diciembre de 2022 en alianza con la Corporación Colombia Líder, Asobancaria y Fasecolda.

Retos de la educación financiera formal

Existen suficientes elementos metodológicos diseñados para lograr la llegada de Nueva Pangea a las aulas, el desafío consiste en involucrar más actores y en generar incentivos a los colegios para lograr su aceptación e implementación. Es imperativa la asignación de recursos específicos al Ministerio de Educación Nacional, sin limitarse a un presupuesto plurianual, para liderar junto con las Secretarías de Educación el proceso de adopción de la estrategia. Esta debe combinarse con una divulgación efectiva y constante de la importancia de la educación financiera, por ejemplo, en foros de alto impacto para la comunidad educativa; y debe desarrollarse sin descuidar procesos de seguimiento, medición y evaluación de impacto que alimenten un sistema de mejora continua.



Capítulo 8

Un factor a considerar es la inseguridad que pueden experimentar los profesores al momento de implementar el programa, por lo que se requiere el diseño de estrategias de formación docente en educación financiera personal, mecanismos continuados de apoyo institucional, además de permitir que los docentes lideren los ejercicios de reflexión en escenarios propios de su contexto y el de los jóvenes beneficiados. A favor, los pilotajes de programas de educación financiera formal demuestran que los docentes tienen una actitud muy receptiva a la educación financiera, el 85% están dispuestos a enseñarla y el 90% considera que este conocimiento tiene un impacto positivo en el desarrollo de competencias básicas (CAF, 2015).

Ahora, desde el sector privado, se requiere mantener todos los esfuerzos de apoyo al programa Nueva Pangea, entendiendo que

es un proceso de implementación que llevará varios años y enfrentará un número importante de desafíos. En este sentido resulta conveniente la vinculación de nuevos actores financieros al programa (Fintech, Sedpes, entre otros), y que las entidades y sus gremios confluyan en Nueva Pangea como una causa común, promoviéndola y usándola en sus intervenciones dirigidas al segmento adolescente. En este sentido, Asobancaria, junto con los bancos de Colombia, se ha propuesto lograr como mínimo la implementación en 3.800 colegios, equivalente al 7% del total nacional, para el año 2030.

Por último, vale la pena mencionar que existen evidencias acerca de cómo el trabajo en otros frentes que hacen parte de la educación formal nacional generarán efectos positivos para el desarrollo de habilidades frente el mejor uso de recursos, por ejemplo, las relacionadas con las habilidades numéricas (Gerardi y Goette, 2010).

Programas de educación financiera no formal

Las entidades financieras tienen la responsabilidad de propender por la educación financiera de sus clientes desde 2009, función que han desarrollado a través del desarrollo de iniciativas (actividad que se desarrolla para cumplir un objetivo específico) y programas

(conjunto de iniciativas que comparten un objetivo general). En 2020, en Colombia, al menos 212 entidades del sector financiero (aseguradoras, bancos, cooperativas financieras, gremios, entre otras) desarrollan un programa o iniciativa al respecto (Banco de la República, 2021).

Hacemos énfasis en los programas, ya que hasta este año se contará con un referente nacional sobre los mínimos contenidos que estos deben tener. Ante la ausencia de estándares, las entidades han organizado sus desarrollos basados en metodologías y buenas prácticas de entidades internacionales reconocidas en la materia, algunas referenciadas en la tabla 8.6. Vale la pena recordar que una metodología es el conjunto de herramientas, técnicas, estrategias y métodos didácticos que buscan afianzar un contenido, motivar y darle sentido al conocimiento (Global Campus Nebrija, 2016).



**TABLA 8.6. METODOLOGÍAS
PARA EL DESARROLLO DE
PROGRAMAS DE EDUCACIÓN
FINANCIERA**

| Metodología | Descripción |
|-----------------------------------|---|
| Microfinance Opportunities | Consiste en técnicas para comprender, educar, proteger y empoderar financieramente a los consumidores de servicios financieros de bajos ingresos (Microfinance Opportunities, s. f.). |
| Yo y mis finanzas | Modelo que reúne y adapta casi 100 años de experiencia en educación financiera alemana al contexto latinoamericano, basado en casos y desarrollo participativo (Sparkassenstiftung Alemana, s. f.). Los programas de educación financiera de Asobancaria “Saber más, ser más” y “FINCA” se basan en esta metodología. |
| Desjardins | Su enfoque se especializa en generar autonomía económica de las poblaciones vulnerables de los países en desarrollo (Développement International Desjardins, 2020). |
| Woccu | Promueve el acceso a instrumentos, metodologías y modelos probados por el Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito (Woccu Latinoamérica, s. f.). |
| Aflatoun | Metodología de educación social y financiera para niños y niñas, con un enfoque pedagógico centrado en el niño. |

Fuente: elaboración propia.

En la mayoría de los casos, las iniciativas en marcha buscan incentivar el ahorro y la planeación en diferentes etapas de la vida, el uso responsable del crédito, la protección al consumidor, la gestión de riesgos y seguros y el uso de productos financieros formales en el público general, personas bancarizadas, empleados y empresas, sin ningún énfasis especial por edades (Banco de la República, 2021). La apuesta de las entidades no formales presenta marcada pluralidad en las modalidades de ofertar educación financiera (24 modalidades lideradas por charlas virtuales, información en páginas web y videos educativos).

Analizando la estructura de las áreas de educación financiera, y hablando específicamente de las entidades asociadas a Asobancaria, en promedio están conformadas por 11 personas, cuyo director o jefe, en el 86% de los casos, se encuentra a uno o dos niveles de la presidencia de la entidad. La inversión en 2021 en educación financiera por parte de los asociados fue de 14.784 millones de pesos, que permitieron la realización de 224 actividades (54% virtuales, 44% presenciales y 3% híbridas), incluyendo programas e iniciativas (eventos, campañas, entre otros,) realizados a través de los propios colaboradores o de alianzas con diferentes operadores, agencias, organizaciones no gubernamentales (ONG) o terceros. Todos estos esfuerzos beneficiaron un total de 1.091.413 personas tanto de for-

ma presencial como virtual sincrónica (2,4 veces más personas que en 2018), además de que contamos con 33.647.021 impresiones en el ecosistema digital (Asobancaria, 2022).

Retos en la dimensión de la educación no formal

El sistema financiero no ha dudado en la creación de soluciones en educación financiera, sin embargo, el retraso en el desarrollo de un marco de referencia que guíe los esfuerzos desde el sector público ha generado vacíos que ahora se convierten retos. El primero consiste en la alineación de los programas ya existentes con el direccionamiento y políticas que se desprenden del CONPES 4005. Entre lo que destacamos:

- Cumplir con los contenidos mínimos que serán definidos por la Banca de las Oportunidades para las poblaciones vulnerables, rurales, mujeres y microempresarios. Se espera que este documento sea publicado antes de diciembre 31 de 2022.
- Lograr la certificación “Sello de calidad en los programas de educación financiera”, desarrollada por la Superintendencia Financiera de Colombia, demostrando así la pertinencia, calidad e idoneidad de las iniciativas en curso. Al cierre de

este documento han pasado 5 meses desde el lanzamiento de la certificación y únicamente 10 entidades han logrado obtener el sello.

Más allá de lo dispuesto por documentos de política pública nacionales, los programas nacionales en educación financiera no formal tienen un camino importante que recorrer en los siguientes frentes, que pueden mutar debido a las preferencias de los consumidores y su forma de interactuar con las organizaciones:

- **Definir claramente su alcance:** es clave entender que “informar” (iniciativas) y “educar” (programas) son asuntos que, si bien tienen relación, van dirigidos a lograr objetivos distintos y requieren metodologías e instrumentos diferentes (CIEEF, 2017). En 2022 existen 99 programas diseñados para educar y 877 iniciativas informativas en educación financiera (Banco de la República, 2021).
- **Aumentar acceso, pertinencia y compromiso:** el mapeo nacional del Banco de la República apunta a que la mayoría de los programas y las iniciativas se focalizan en la región Andina, descuidando públicos clave en regiones con niveles de pobreza relevantes. Al contrastar esta información con la obtenida por Asobancaria a través de su informe de sosteni-

bilidad, encontramos que el 85% de las actividades de educación financiera de los bancos en Colombia se realizaron en la región Caribe (64%) y Andina (21%), dejando el restante 15% para la Amazonia (9%), la región Pacífica (5%) y la Orinoquia (1%) (Asobancaria, 2022).

- **Mejorar en los formatos y modelos de entrega:** los mensajes deben ser cortos, claros, contundentes, continuos y razonables para que ayuden a romper los mitos del sistema financiero como la percepción de que se requiere mucho dinero para tener un producto financiero, no entender las ventajas de los productos o no confiar en el sistema formal (CAF, 2013).
- **Alineación con la oferta de las entidades:** concertación de mecanismos que ayuden a los clientes a tomar las decisiones más eficientes y acertadas, en línea con conceptos y marcos teóricos dados desde la economía conductual. Algunas técnicas pueden ser: establecer por defecto buenas prácticas en el manejo de los productos, el suministro oportuno de la información basada en comportamiento o hábitos en cada uno de los procesos que realiza con la entidad (Lusardi, 2008), o la definición de los mejores formatos para comunicar dicha información (Hastings y Tejada-Ashton, 2008).

Finalmente, se han detectado diferencias importantes relacionadas tanto con un menor nivel de conocimientos financieros como con una menor confianza por parte de las mujeres. Por esta razón los programas de educación financiera deben tener un rol determinante en aumentar la autoconfianza con un adecuado diseño de enfoque de género (Auricchio, 2021).



5

Avances y retos en la dimensión evaluativa

Se puede definir la evaluación como el proceso de recopilación y utilización de información para tomar decisiones (Cronbach, 1963). Para los fines de la educación financiera, esta información suele obtenerse en tres etapas del proceso pedagógico, la intervención (¿los participantes están conformes con el contenido y metodología usada?), el resultado (¿los participantes han generado los conocimientos específicos esperables?) o el impacto (¿los participantes cambiaron sus hábitos con base en los conocimientos adquiridos?).

En la educación formal, específicamente en programas de educación financiera desarrollados en conjunto con el Ministerio de Educación Nacional, solo se tiene un referente evaluativo, la “evaluación cualitativa

del piloto del programa de educación económica y financiera en colegios de Colombia”. Esta información permitió identificar una serie de dificultades que los maestros enfrentaron en la implementación de los conceptos del programa en los currículos, además de algunas mejoras prácticas y ajustes al programa (CAF, 2015).

En la actualidad, en el marco del programa Nueva Pangea, Asobancaria, la CAF, Fasecolda y la Universidad de los Andes se encuentran trabajando en la puesta en marcha de una evaluación de impacto que permita determinar si existen diferencias significativas en hábitos y conocimientos entre los estudiantes beneficiados por la iniciativa y un grupo de estudiantes de características similares que no recibirá ningún tipo de formación. Esta medición se realizará a lo largo de los próximos 3 años (2022-2025) y recogerá datos de los estudiantes una vez graduados del colegio, es decir, en contextos socio-ocupacionales reales.

Recientemente, el Banco Mundial ha publicado un documento que puede ser un referente para el proceso que se viene adelantando en Colombia, *El impacto a largo plazo de la educación financiera en la escuela secundaria – Evidencia desde Brasil*. Este estudio midió los efectos en el comportamiento financiero, generados a partir del programa de educación financiera realizado en escuelas secundarias



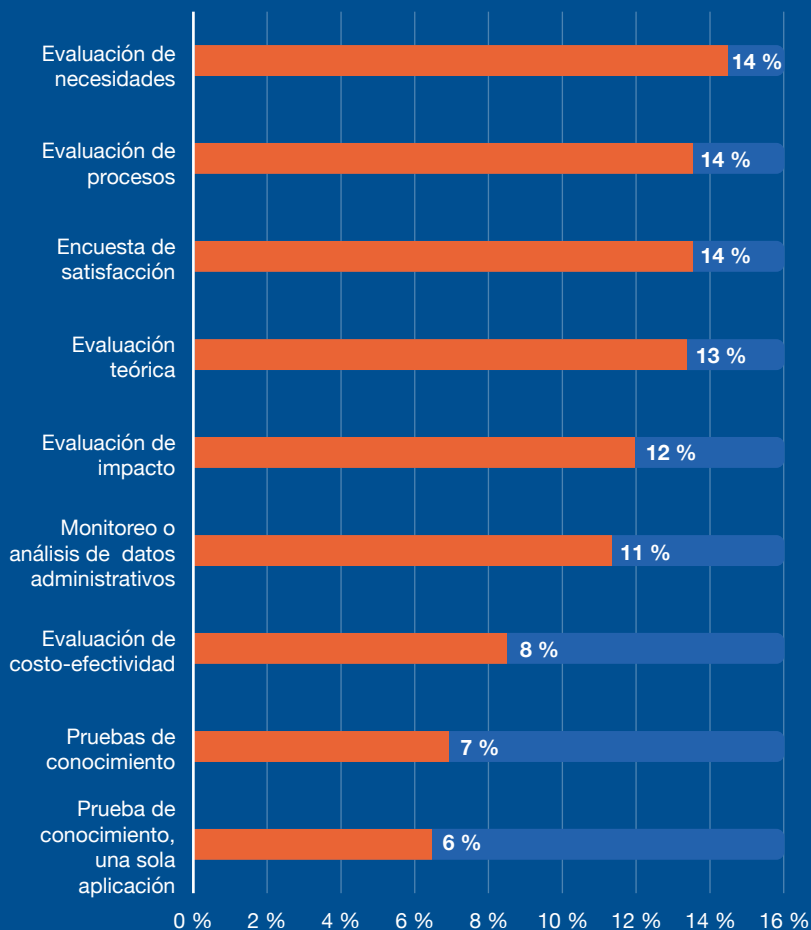
en Brasil entre 2010 y 2011. Los hallazgos incluyen la existencia de varios efectos duraderos en los estudiantes beneficiados con el programa, tales como una tendencia a evitar fuentes de crédito costosas, menos probabilidad de retrasarse con los pagos, además de más probabilidades de tener microempresas formales.

Pasando al plano de la educación no formal, de las 212 entidades que ofrecen educación financiera en Colombia, 176 declaran usar algún tipo de mecanismo de evaluación, las más utilizadas son la evaluación de necesidades, la de procesos y las encuestas de satisfacción. Sobre la etapa de aplicación de estos instrumentos, la mayoría se dan con periodicidad mensual y anual¹³.



13. Este instrumento caracteriza estas actividades, buscando generar insumos de política pública y, por extensión, permitiendo a los actores financieros colombianos identificar las prácticas más usuales en la industria.

FIGURA 8.2. Estrategias de medición, evaluación y monitoreo en el sistema financiero colombiano



Hablando específicamente del último y más complejo nivel, la evaluación de impacto, hasta 2013 existía muy poca literatura sobre resultados de medición de impacto en programas colombianos (CAF, 2013). La ausencia de este tipo de mediciones impide determinar los programas, herramientas y canales de entrega que mejor funcionan y, por lo tanto, deberían convertirse en prácticas comunes.

Algunos ejercicios interesantes desarrollados en los últimos años son los realizados por la Banca de las Oportunidades en su programa “En tu cuenta cada peso cuenta” (en la mayoría de aspectos analizados no presentaron cambios significativos luego de las estrategias implementadas) (Martínez *et al.*, 2017), el realizado por Desjardins para el programa “Oportunidad en nuestras manos” (se detectó un aumento en el uso de herramientas financieras) (Développement International Desjardins, 2018) y el realizado por Fasecolda sobre sus talleres y programa radial “Viva Seguro” (impacto positivo en el conocimiento, no se encontró efecto sobre las actitudes hacia los riesgos o los seguros ni el comportamiento real o deseado) (Sánchez *et al.*, 2014).

Retos en el camino de la evaluación

Siguiendo lo dispuesto por organismos como la OCDE, es importante interiorizar que los

procesos de evaluación de cualquier iniciativa de educación financiera deben diseñarse al mismo tiempo de la concepción misma del proyecto, aumentando así la probabilidad de lograr una medición sistémica y apropiada. La falta de una cultura evaluadora ha hecho que sea común el diseño de programas e iniciativas sin un análisis de la pertinencia, eficacia, eficiencia e impacto de lo propuesto frente a otras alternativas de solución identificadas.

Se requiere un profundo compromiso por parte de las entidades pertenecientes al sistema financiero, entendiendo y promoviendo que los recursos (físicos, tiempo, dinero) deben priorizar tanto el diseño y la ejecución como la evaluación de cualquier iniciativa, programa o campaña de educación financiera. Adicionalmente, es necesario que las evaluaciones sean rigurosas y, en el mejor de los casos, basadas en instrumentos desarrollados por expertos en la materia, como el *Toolkit* desarrollado por la Red Internacional de Educación Financiera de la OCDE (OCDE/INFE) para medir la alfabetización y la inclusión financieras. Se debe asegurar que las evaluaciones de los programas privados de educación financiera cumplan con los siguientes criterios:

- **Sistemáticas:** que correspondan a un plan, que en el mejor de los casos fue diseñado al mismo tiempo que el programa mismo, permitiendo así una mayor precisión en los indicadores.

- **Basadas en evidencia:** los resultados se basan en indicadores especialmente diseñados para el programa y los beneficiarios, mediante instrumentos especializados de recolección de información, son quienes evaluarán el rendimiento del programa.
- **Pertinentes:** según las prioridades de la organización se puede definir qué es lo realmente importante a evaluar, por ejem-





14. Algunos factores evaluados en las encuestas de bienestar financiero son las características individuales, de ingresos y empleo, de hogar y familia, ahorro y red de seguridad, experiencias financieras, comportamientos financieros, habilidades y actitudes.

plo, la correcta mezcla entre los resultados de la intervención, el resultado y el impacto.

- **Útiles:** el fin de una evaluación de impacto no puede ser una anécdota, los hallazgos deben integrarse de forma prioritaria en el programa o iniciativa y se debe estar dispuesto a abandonar los proyectos que no logren demostrar cambios significativos en los beneficiarios (OCDE, 2010).

Finalmente, es prudente reconocer las nuevas tendencias en mediciones que, incluyen educación financiera, pero también proveen un marco más amplio de análisis: las encuestas de bienestar financiero. Estos instrumentos combinan la tradicional recolección de información sobre conocimientos, hábitos y habilidades, con características, oportunidades y experticias asociadas al presente y futuro financiero personal y familiar, permitiendo entender la seguridad financiera y la libertad de elección financiera de un individuo frente a sus recursos¹⁴.

6

Conclusiones

Los distintos efectos positivos de la educación financiera, tanto en los individuos como en la sociedad, la convierten en una prioridad social, económica y política.

Al respecto, la labor de educar debe ser una responsabilidad compartida entre la familia, las entidades del sistema financiero y el Estado, este último tiene la responsabilidad de velar por la calidad, la pertinencia y el cumplimiento de las metas propuestas en instrumentos como las políticas nacionales en educación económica y financiera.

La revisión de los avances institucionales en Colombia nos permite encontrar un marco que busca integrar los servicios financieros a actividades cotidianas de los ciudadanos, mediante la asignación de responsabilidades para las entidades públicas, con énfasis en generar calidad y pertinencia en programas de educación financiera formal y no formal. En este sentido, aún queda un camino importante por recorrer para lograr que las distintas acciones que se desprenden del marco institucional cuenten

con la participación del sector privado, no solo como ejecutores sino con un efectivo intercambio de experiencias, conocimientos y recursos para la construcción de objetivos, metodologías y modelos evaluativos.

Es clara la necesidad de hacer de la educación financiera una prioridad en el marco educativo formal del país, dotando al Ministerio de Educación Nacional de más recursos para promover la implementación de “Nueva Pangea”, mediante un trabajo directo con las Secretarías de Educación, rectores y docentes, además de estrategias de incentivo y mejora constante. En caso contrario, el rezago en esta materia será inminente, condenando esfuerzos como Nueva Pangea y el apartado de educación formal del CONPES 4005, a ser una simple formalidad. El sector privado también debe aportar en la llegada de Nueva Pangea a las aulas, particularmente cuando todos los elementos pedagógicos (manuales, guías, plataformas) han sido desarrollados de la mano de la máxima autoridad educativa del país y se encuentran disponibles en www.nuevapangea.co.

La educación financiera no formal tiene un panorama de inmensa riqueza en el número de entidades (212), programas (99) e iniciativas en curso (877), en la mayoría de los casos digitales, dirigidos a adultos, y cuyo fin es incentivar el ahorro y la planeación en diferentes etapas de la vida, el uso responsable del

crédito y la protección al consumidor. Esta oferta, que se empezó a desarrollar hace más de 10 años, tiene el reto de alinearse con los estándares que se derivan del CONPES 4005 (sello de calidad, contenidos mínimos), de avanzar metodológicamente con los nuevos formatos de entrega e integración con los aportes realizados desde la economía del comportamiento. Así mismo, se enfrenta al reto de enfocar las metodologías pertinentes para cada grupo poblacional.

Lo explicado en este capítulo, incluyendo el éxito de las políticas públicas, programas e iniciativas, dependerá del nivel de compromiso y recursos aportados por todas las entidades vinculadas con el sistema financiero. Con estrategias efectivas, liderazgo y responsabilidades claras es posible impulsar la confluencia de los actores públicos y privados para lograr avanzar en educación financiera pertinente y de calidad para la vida, pues estas habilidades no buscan el simple acceso a los servicios financieros, sino que se constituyen en una verdadera apuesta por mejorar el bienestar de los colombianos.



Referencias

- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2005). *Improving Financial Literacy: Analysis of Issues and Policies*. OCDE.
- Global Campus Nebrija. (2016). *Metodología de enseñanza y para el aprendizaje*. Global Campus Nebrija. <https://www.nebrija.com/nebrija-global-campus/pdf/metodologia-GCN.pdf>
- Comisión Intersectorial para la Educación Económica y Financiera (CIEEF). (2017). *Estrategia Nacional de Económica y Financiera en Colombia*. CIEEF.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2013). Pisa 2012. Financial Literacy Framework. En *PISA 2012 Assessment and Analytical Framework* (pp. 139-166). OCDE.
- Banco de la Republica. (2021). Mapeo nacional de programas e iniciativas de educación económica y financiera (2020). *Reportes del Emisor*, 250. Banco de la República. <https://publicaciones.banrepcultural.org/index.php/emisor/article/view/21617/21751>
- Corporación Andina de Fomento (CAF). (2013). *La educación financiera en América Latina y el Caribe. Situación actual y perspectivas*. CAF.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2012a). *Principios de Alto Nivel*

- sobre *Estrategias Nacionales de Educación Financiera*. OCDE.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2010). *Detailed Guide to Evaluating Financial Education Programmes*. OCDE.
- Lusardi, A. (2008). Household Saving Behavior: The Role of Financial Literacy, Information, and Financial Education Programs. *National Bureau of Economic Research Working Paper, 13824*. NBER.
- Hastings, J. & Tejeda-Ashton, L. (2008). Financial literacy, information, and demand elasticity: survey and experimental evidence from Mexico. *National Bureau of Economic Research Working Paper, 14538*. NBER.
- Gerardi, K. & Goette, L. (2010). *Financial Literacy and Subprime Mortgage Delinquency: Evidence from a Survey Matched to Administrative Data*. Federal Reserve Bank of Atlanta.
- Asobancaria. (2018). ¿Porqué debemos implementar el programa de Educación Financiera en los colegios de Colombia? *Sémana Económica, 1167*. <https://www.asobancaria.com/wp-content/uploads/1167.pdf>
- Auricchio, B. (2021, 21 de octubre). ¿Es necesaria una educación financiera con perspectiva de género? CAF. <https://www.caf.com/es/conocimiento/visio->

nes/2021/10/es-necesaria-una-educacion-financiera-con-perspectiva-de-genero/

Consumer Financial Protection Bureau (CFPB). (2017). *Financial well being in America*. CFPB.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y Corporación Andina de Fomento (CAF). (2020). *Estrategias nacionales de inclusión y educación financiera en América Latina y el Caribe: retos de implementación*. OCDE y CAF.

Corporación Andina de Fomento (CAF). (2015). *Programa de Educación Financiera en el aula de clases*. CAF.

Asobancaria. (2022). *Informe de Sostenibilidad 2021*. Asobancaria.

Bernheim, D., Garret, D. & Maki, D. (1997). Education and saving: the long-term effects of high school financial curriculum mandates. *National Bureau of Economic Research Working Paper, 6085*. NBER.

Lusardi, A. & Mitchell, O. (2011). Financial literacy and planning implications for retirement wellbeing. *National Bureau of Economic Research Working Paper, 17078*. NBER.

Agarwal, S., Amromin, G., Ben-David, I., Chomsisengphet, S. & Evanoff, D. (2008). Financial Education versus Costly Counseling: How to Dissuade Borrowers from Choosing Risky Mortgages? *Charles A. Dice Center Working Paper 2008-20*. Charles A. Dice Center.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2014). *PISA 2012 Results: Students and Money Financial Literacy Skills for the 21st century*. Volume VI. OCDE.

Klapper, L., Lusardi, A. & Oudheusden, P. (2016). *Financial Literacy Around the World: Insights from the standard & poor's ratings services global financial literacy survey*. Global Financial Literacy Excellence Center (GFLEC).

Tenjo, M. y Mejía, D. (2021). *Encuesta de medición de capacidades financieras de Colombia, 2019*. Superintendencia Financiera de Colombia y CAF.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2020). *OECD/INFE 2020 International Survey of Adult Financial Literacy*. OCDE.

Banco Mundial. (2021). *The Global Findex Database 2021*. World Bank.

Constitución Política de Colombia (1991). Artículo 2. *Gaceta Asamblea Constituyente de 1991 n.º 85*.

Ley 115 de 1994 (8 de febrero). Por la cual se expide la Ley General de Educación. *Diario Oficial n.º 41.214*.

Ley 1450 de 2011 (16 de junio). Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014. *Diario Oficial n.º 48.102*.

Ministerio de Educación Nacional. (2010). *Plan Sectorial 2010-2014*. <https://www.mineducacion.gov.co>

gov.co/1621/articles-293647_archivo_pdf_plan-sectorial.pdf

Microfinance Opportunities. (s. f.). *How?* <https://www.microfinanceopportunities.org/how/>

Sparkassenstiftung Alemana. (s. f.). *Educación financiera*. <https://sparkassenstiftung-latinoamerica.org/nuestro-trabajo/temas/educacion-financiera>

Développement International Desjardins. (2020). *Desarrollo internacional Desjardins. Líder en finanzas inclusivas*. Développement International Desjardins.

Woccu Latinoamérica. (s. f.). Bienvenido a Woccu Latinoamérica. <https://www.wocculatam.com/>

Martínez, S., Pertuz, M. C. y Maya, N. (2017). *Evaluación de la Estrategia de Educación Financiera en medios masivos para fomentar el ahorro: "En tu cuenta cada peso cuenta"*. Fedesarrollo. <http://hdl.handle.net/11445/3483>

Développement International Desjardins. (2018). *Evaluación de impacto programa de educación financiera: "Oportunidad en nuestras manos"*. Développement International Desjardins. https://www.findevgateway.org/sites/default/files/publications/files/es_informe_impactos_did-fnc_completo.pdf

Sánchez, F., Rodríguez, C. y Zamora, S. (2014) *Evaluación de Impacto del Programa de Educación Financiera Viva Seguro de Fasecolda*. Fasecolda.

Cronbach, L. (1963) *Educational Psychology*, Harcourt, New York.

Bruhn, M., Garber, G., Koyama, S. & Bilal, Z. (2022). *The Long-Term Impact of High School Financial Education*.



CAPÍTULO

.....

**Inclusión financiera
del sector *fintech*
en Colombia**

Autores

Erick Rincón

Expresidente de Colombia Fintech

Samir Kiuhan

Director de Investigación de
Colombia Fintech

Óscar Garnica

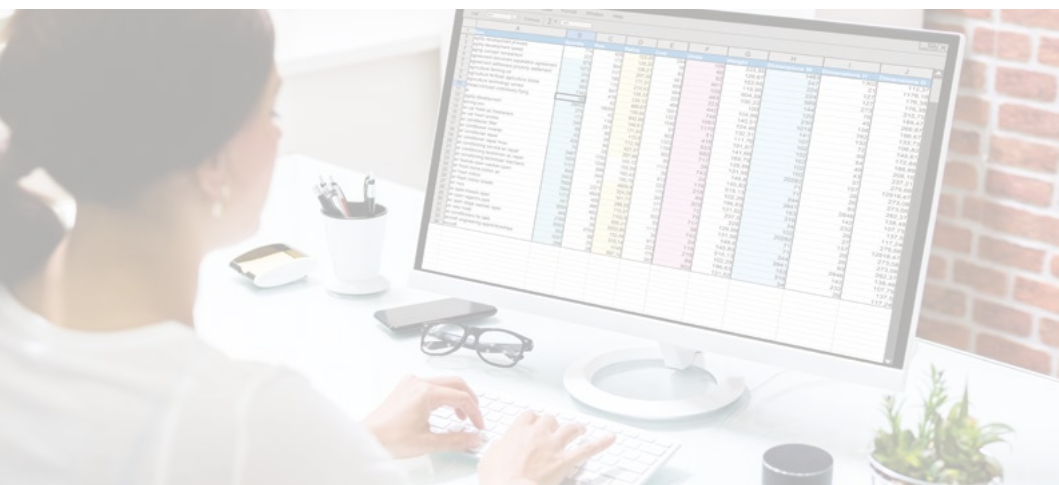
Analista económico de Colombia
Fintech

1

Introducción

Este artículo presenta los resultados de distintas investigaciones, ejecutadas en el marco del objetivo estratégico de convertir a Colombia Fintech en referente de información para Colombia.

La primera sección de este documento expone el crecimiento, composición y tendencias del sector *fintech* en Colombia. La segunda presentan las estimaciones de los beneficios económicos y sociales de la inclusión financiera del sector *fintech*. Finalmente, el documento cierra, en la tercera sección, con algunas conclusiones e implicaciones de política pública.



2

Crecimiento del sector *fintech* en Colombia

A pesar de sus implicaciones, la crisis sanitaria causada por COVID-19 significó una oportunidad para la llegada de nuevas tecnologías y el surgimiento de nuevos competidores.

Las restricciones de movilidad y la mayor demanda por servicios con distanciamiento social fueron aprovechadas por distintas compañías, que diseñaron procesos más efectivos y nuevos productos. Así, se favoreció la entrada de nuevos competidores en distintas verticales *fintech*, que contribuyeron a desafiar los modelos comerciales tradicionales, en particular en las áreas de sistemas de pago y de crédito digital.

En materia de innovación, Colombia es un país con gran potencial de crecimiento; se ha mantenido en el promedio, tanto a nivel mundial, como a nivel de sus pares, en términos de ingreso per cápita. Según el *Global Innovation Index* (WIPO, 2021), que mide las capacidades de innovación de 132 economías, el país se posiciona en el



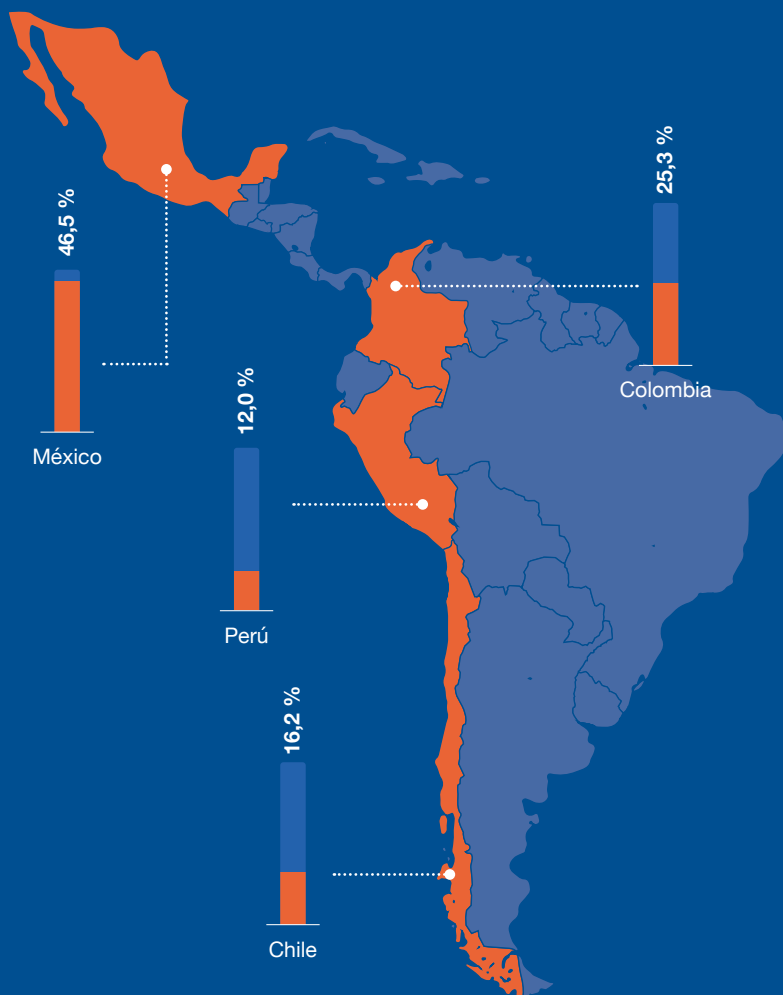
puesto 67 en el mundo. Dentro del grupo de países con ingresos medio-altos, Colombia se ubica en la posición 17 en cuanto a innovación. En América Latina, el GII analiza 18 economías; Colombia se ubica en la sexta posición.

Tamaño y distribución por verticales

Colombia es uno de los principales *hubs* de *startups fintech* en la región. De acuerdo con el informe *Radar Fintech & Incumbentes 2021*, de Finnovista, la Alianza del Pacífico (AP) y el Banco Interamericano de Desarrollo, Colombia concentra el 25,3% de las 1.102 *fintech* identificadas en los cuatro países de AP. México reúne el 46,5%, Chile el 16,2% y Perú el 12%.



FIGURA 9.1.
Concentración de *fintech* en Chile,
Colombia, México y Perú

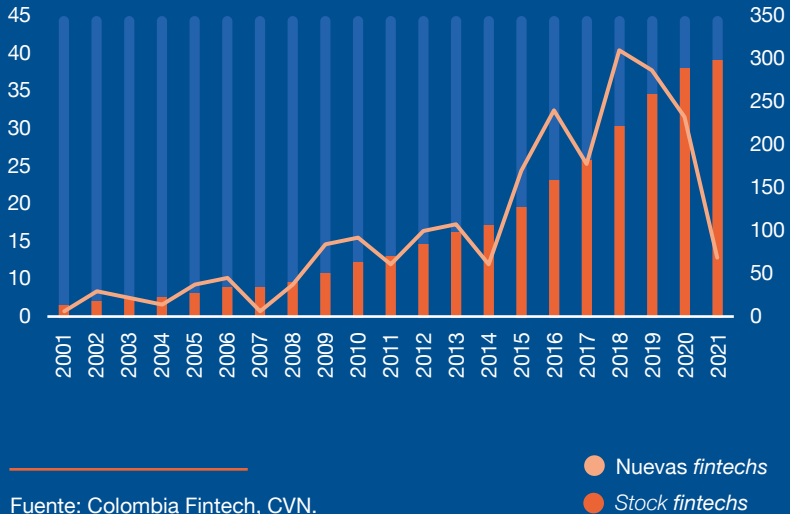


Fuente: Finnovista (2021).
Cálculos propios.

Para efectos del informe construido por Colombia Fintech y el Centro Virtual de Negocios, se definirán empresas *fintech* como todas aquellas que estén apalancadas en desarrollos tecnológicos y cuyo objetivo es prestar servicios financieros innovadores. Esta definición la comparte el supervisor financiero en su Innovarómetro.

De esta forma, el universo de empresas *fintech* se estima en 434, en 2021. Esta cifra es mayor a la revelada por Finnovista. Este informe se apoya en información financiera del 69% del universo *fintech*. El 80% de la información presentada ha sido reportada por las empresas a las cámaras de comercio. El 20% restante corresponde a estimaciones con base en información de empresas similares. El crecimiento de empresas alcanzó su pico en 2018, con 56 empresas registradas en ese periodo, para luego estabilizarse. Sin embargo, el promedio de crecimiento de nuevos startups es de 130% en las últimas dos décadas. Esto quiere decir que hay 20 iniciativas nuevas, en promedio, cada año.



**FIGURA 9.2.**Evolución del ecosistema *fintech* en los últimos 20 años

Fuente: Colombia Fintech, CVN.

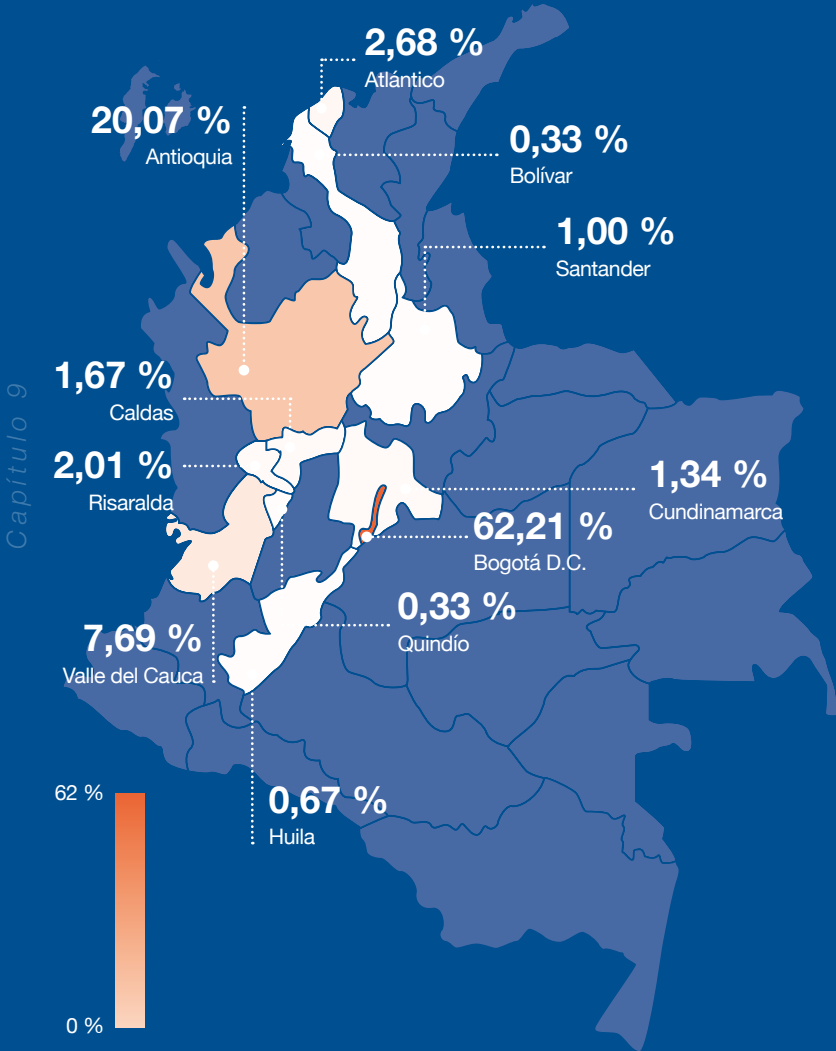
- Nuevas *fintechs*
- Stock *fintechs*

En cuanto a la distribución de las empresas *fintech* en Colombia, hay una alta concentración en Bogotá y Antioquia, en particular. La capital se lleva el 62,7% del universo de *fintech*. Por otra parte, Antioquia representa el 20,3% del universo y, de esta manera, demuestra su potencial como hub de innovación del país. El tercer lugar es para el Valle del Cauca, con el 6,2% de las *fintech* establecidas en el país. El restante 11% se distribuye entre 11 departamentos, y pone en evidencia un potencial efecto de *spillover* sobre el territorio nacional, con capacidad de jalonar la innovación y el crecimiento económico de Colombia.



FIGURA 9.3.

Distribución de *fintech* por departamento



Fuente: Colombia Fintech, CVN.

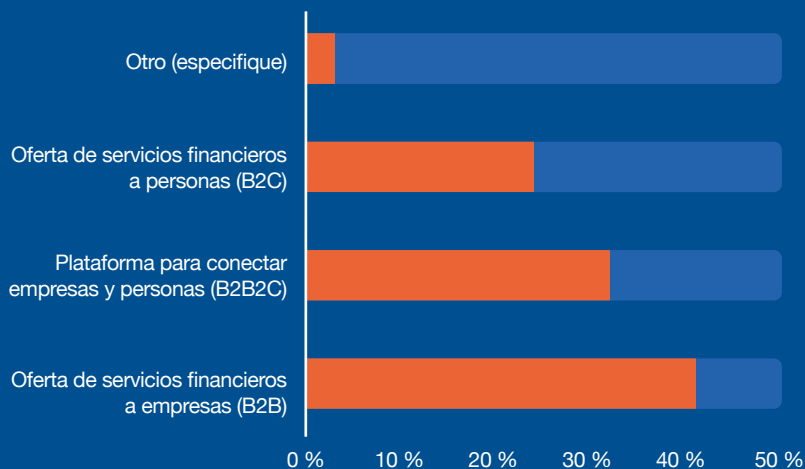


Acerca de la estrategia de negocios utilizada por los emprendedores colombianos, el *Radar Fintech & Incumbentes* muestra una diversificación tanto en el modelo de negocio, como en la generación de ingresos y en el mercado objetivo. El modelo de negocio preferido por los emprendimientos es el de oferta de servicios financieros a empresas (B2B), con un 41% de participación. Le sigue las plataformas para conectar empresas y personas (B2B2C) y la oferta de servicios financieros a personas (B2C), con 32% y 25% de participación, respectivamente.



FIGURA 9.4.

Modelos de negocio de las *fintech*

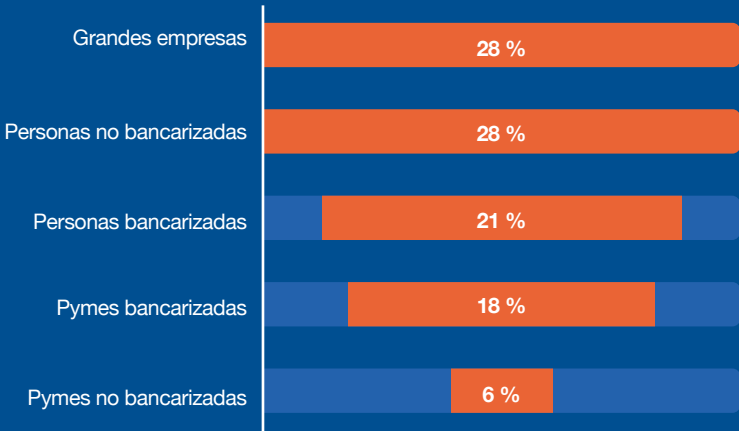


Fuente: Finnovista (2021). Cálculos propios.

Así mismo, en el informe *Radar Fintech & Incumbentes*, de Finnovista, las *fintech* entrevistadas afirman que, su principal segmento de clientes objetivo son las grandes empresas (28%) y las personas no bancarizadas (28%). Este resultado es prueba del compromiso del ecosistema *fintech* de aportar a la inclusión financiera del país. Los otros segmentos de clientes objetivo de estas empresas son las personas bancarizadas (21%), las pymes bancarizadas (18%) y las pymes no bancarizadas (6%).

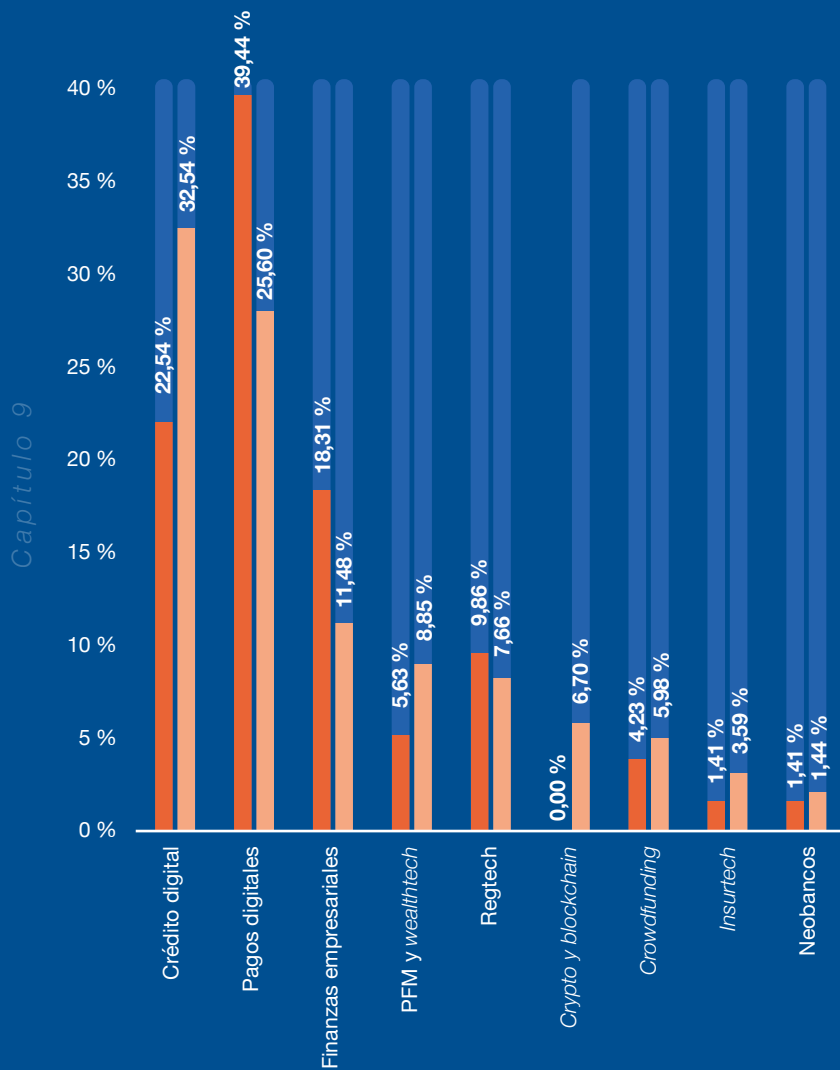
**FIGURA 9.5.**

Segmento de clientes objetivo de las *fintech* colombianas



Fuente: Finnovista (2021). Cálculos propios.

En cuanto a la distribución de los segmentos de las empresas *fintech*, esta ha experimentado, en la última década, cambios importantes que reflejan las nuevas tendencias en el ecosistema. En el año 2010, había 71 empresas. De estas, el 39,44% se clasificaba como emprendimientos de pagos digitales. Las empresas de crédito digital representaban el 22,54% y las de finanzas empresariales, el 18,31%. Luego, se ubicaban las empresas *regtech* (9,86%), PFM y *wealthtech* (5,63%), *crowdfunding* (4,23%), y neobancos e *insurtech* (1,41%).

**FIGURA 9.6.**Distribución de segmentos *fintech*

Fuente: Colombia Fintech, CVN.

● 2010 ● 2021

Para el año 2021, la entrada de nuevos jugadores y actores en el ecosistema redefinió la distribución de los segmentos. Siguiendo la tendencia mundial, el segmento de crédito digital ha tomado el liderazgo en lo que a representatividad en el ecosistema se refiere, con un 32,54% de participación. Le sigue el segmento de pagos digitales, con el 25,6% y finanzas empresariales, con el 11,48% de participación. A continuación, se ubican las empresas de PFM y *wealthtech* y *regtech*, con 8,85% y 7,66%, respectivamente. En el sexto lugar se posiciona, como nuevo segmento, la industria *crypto* y *blockchain* (6,7%), que, sin lugar a duda, ha tenido un crecimiento vertiginoso a nivel global en la última década. Finalmente, los segmentos de *crowdfunding*, *insurtech* y neobancos tienen una participación de 5,98%, 3,59% y 1,44%, respectivamente.



3

Beneficios económicos y sociales de la inclusión financiera del crédito digital

Uno de los segmentos *fintech* con mayor potencial de crecimiento y contribución a la inclusión financiera es el crédito digital.

En este segmento, la introducción de nuevas tecnologías y algoritmos hacen más prácticos y ágiles los procesos de crédito, al tiempo que permiten ofrecer servicios financieros más accesibles y convenientes. Por esta vía, se propicia la inclusión de la base de la pirámide y de grupos poblacionales con restricciones de acceso al crédito. Sin embargo, pese al rápido crecimiento de esta industria, los estudios sobre el aporte de las *fintech* a la inclusión financiera aún son escasos y los indicadores convencionales no logran capturar la inclusión financiera digital (Tok y Heng, 2022).

Con el fin de avanzar en el análisis para entender la naturaleza de la contribución de las *fintech* a la inclusión financiera, Colom-

bia Fintech contrató un estudio con la firma consultora Grupo Impacta, para hacer una estimación del aporte económico y social de la inclusión generada por *fintech* del segmento de crédito digital en Colombia.

Entre los distintos indicadores que recoge este estudio, se tomó en cuenta lo que los clientes respondieron sobre los distintos usos del crédito con el fin de identificar y cuantificar sus beneficios. En total, se aplicaron 605 encuestas, a personas naturales y jurídicas. Los resultados muestran el aporte positivo de esta industria a la inclusión financiera en el país. Al respecto, se encontraron diferencias en el uso del crédito, según la ocupación de los usuarios. Los trabajadores asalariados usaron los recursos, principalmente, para atender alguna emergencia o choque adverso, en tanto los trabajadores por cuenta propia invirtieron los recursos en adecuaciones o mejoras para sus negocios. Los empresarios, por su parte, usaron los recursos de crédito para financiar inversiones en capital de trabajo, adquisición de maquinaria y adecuaciones para los negocios.

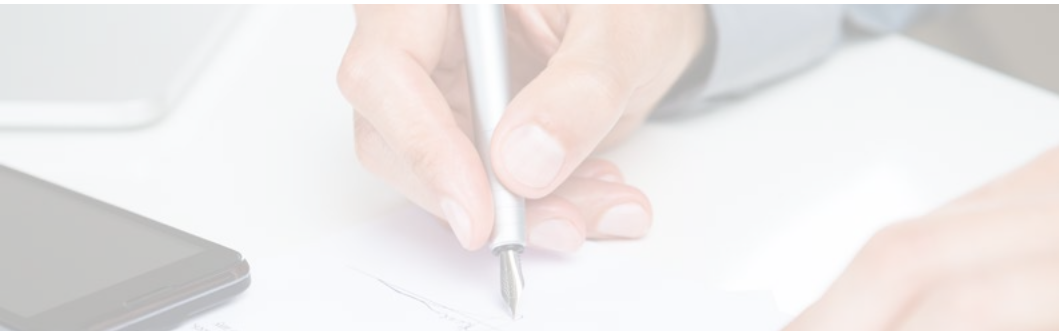
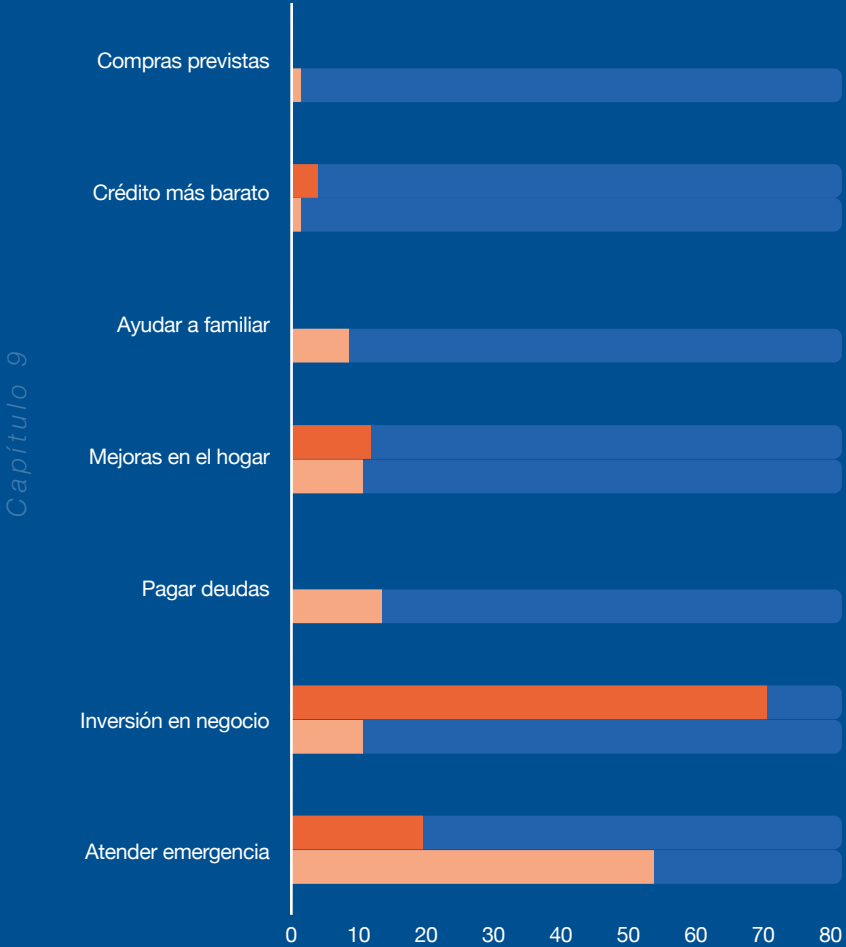




FIGURA 9.7.

Usos del crédito según ocupación de los trabajadores

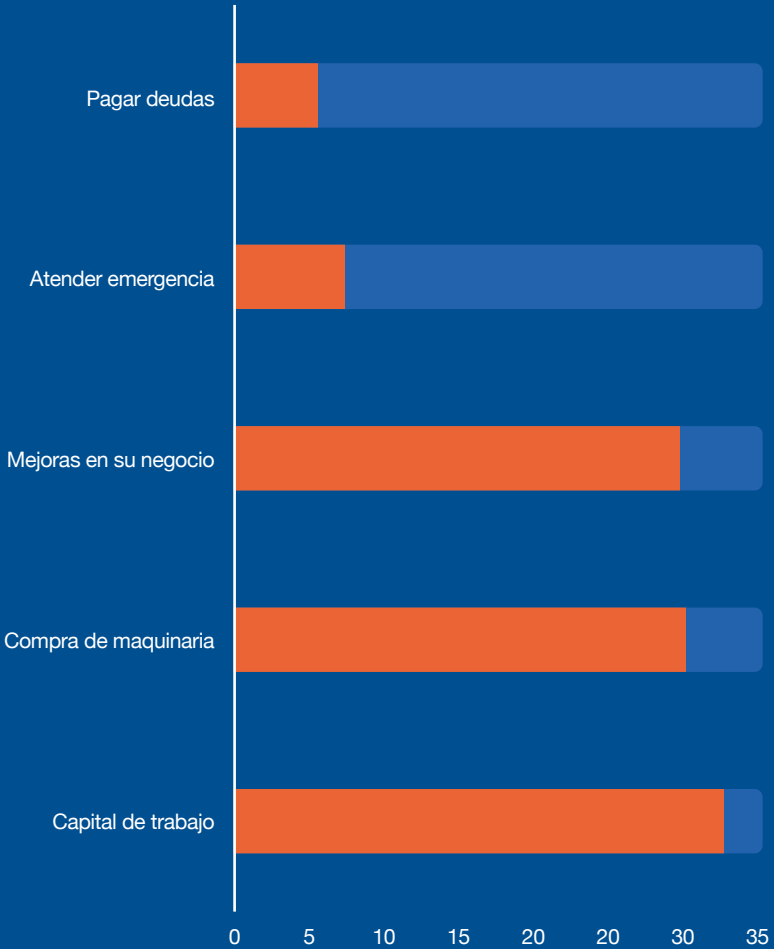


Fuente: Colombia Fintech y Grupo Impacta (2022).

● Trabajador por cuenta propia
● Trabajador asalariado



FIGURA 9.8.
Usos del crédito para los empresarios



Capítulo 9

Fuente: Colombia Fintech y Grupo Impacta (2022).

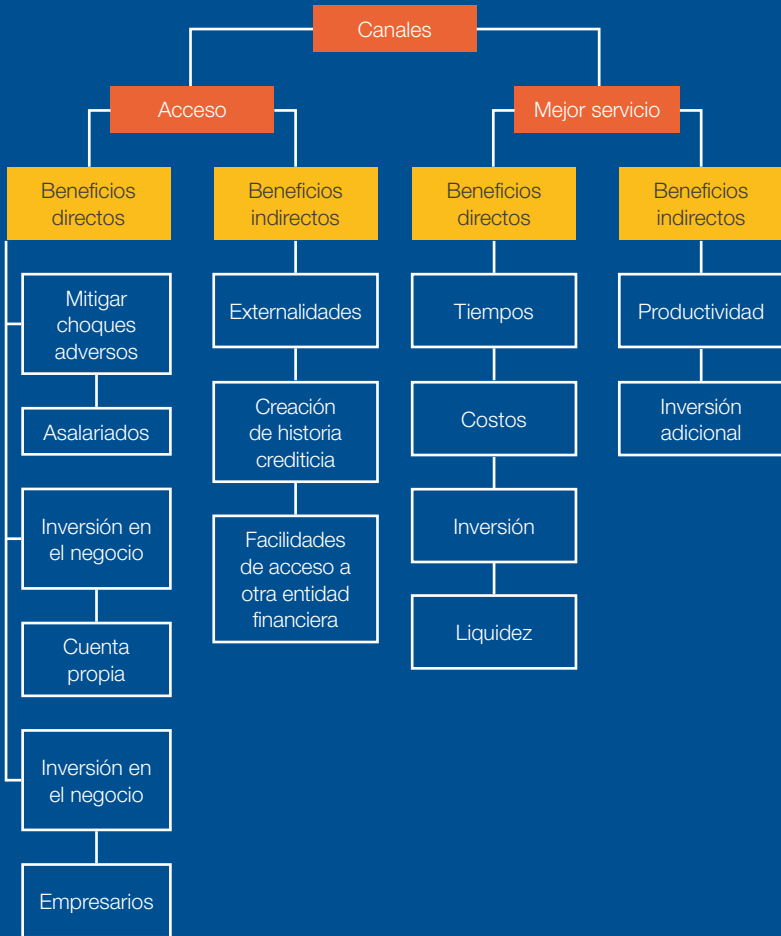
Estos resultados muestran que hay dos tipos de beneficios directos en términos de acceso, de la inclusión financiera, que surgen a partir de las *fintech*: i) los préstamos otorgados brindan a los hogares la capacidad de enfrentar emergencias o choques adversos, que afectarían negativamente sus ingresos en ausencia del crédito; de esta manera, contribuyen a la suavización de las trayectorias de ingreso y consumo de los hogares; y ii) el financiamiento que permite a propietarios de mipymes y trabajadores por cuenta propia materializar inversiones en sus negocios que no hubiesen sido posibles sin acceso al crédito proporcionado.

Ahora bien, en términos de calidad del servicio, la encuesta también revela otros beneficios directos de la inclusión, como la reducción de tiempos asociada a los procesos de evaluación, aprobación y desembolso de los créditos; la reducción de costos percibida por los usuarios que eligieron las *fintech* por sus menores tasas; los mayores recursos disponibles para atender emergencias o realizar inversiones para aquellos que recibieron créditos por un mayor monto; además de los beneficios en términos de liquidez que resultan de obtener préstamos a un mayor plazo.



FIGURA 9.9.

Mapeo de beneficios de la inclusión financiera que generan las *fintech*



Fuente: Colombia Fintech y Grupo Impacta (2022).

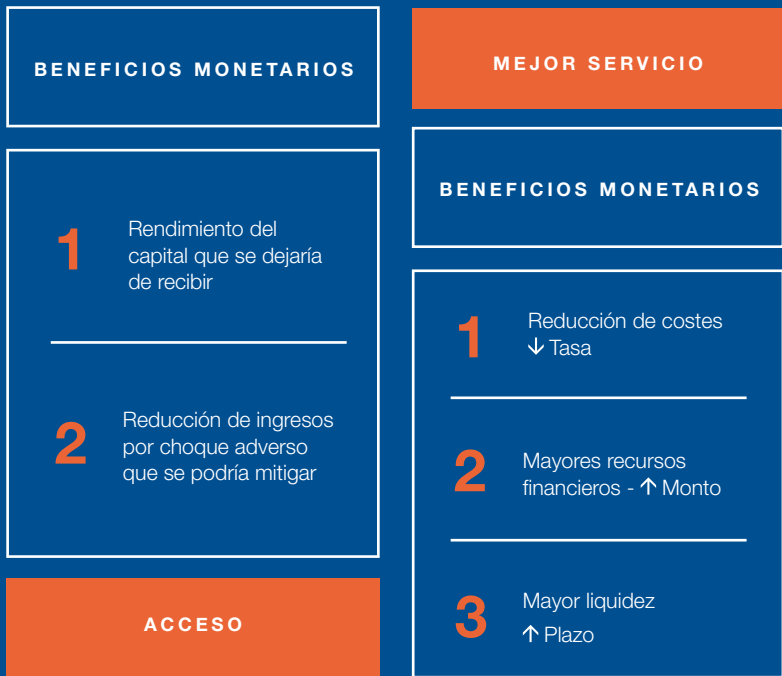
La valoración económica de estos beneficios directos, cuantificada en el estudio, muestra que, en un escenario de base en el que, en ausencia del crédito *fintech*, los trabajadores asalariados se ven obligados a buscar opciones de crédito en el sector formal con tasas superiores a las de las *fintech* —como el crédito de bajo monto—; en el caso de los empresarios y trabajadores por cuenta propia, buscan opciones en el microcrédito. En particular, el estudio encuentra que las tasas de interés mes vencido promedio, en compañías *fintech*, es de 1,81%, mientras que, en entidades financieras tradicionales, el crédito de consumo de bajo monto mantiene una tasa promedio de 3,18% y, en microcréditos, de 3,82%.

Con el fin de hacer una estimación del retorno económico de la inclusión financiera de las *fintech*, el Grupo Impacta propone un modelo de valoración que usa beneficios económicos cuantificables de la inclusión financiera. Hay dos canales principales para los que se harán supuestos específicos: el canal de acceso y el de mejor servicio. El canal de acceso tiene, como base, el costo de oportunidad del capital, del que se toman valores de los montos de crédito y tasas de interés promedio proporcionadas por las *fintech* participantes, así como las tasas de rendimiento del capital (DNP, 2018; De Mel *et al.*, 2019). Por otra parte, para estimar la reducción de ingresos por choque adverso,

se estima el ingreso promedio por ocupación y se usan los impactos por choques estimados por Hamb y Segerstedt (2017) y Arbeláez, Fergursson y Zambrano (2018) con datos de la ELCA.



FIGURA 9.10.
Beneficios económicos cuantificables



Fuente: Colombia Fintech y Grupo Impacta (2022).

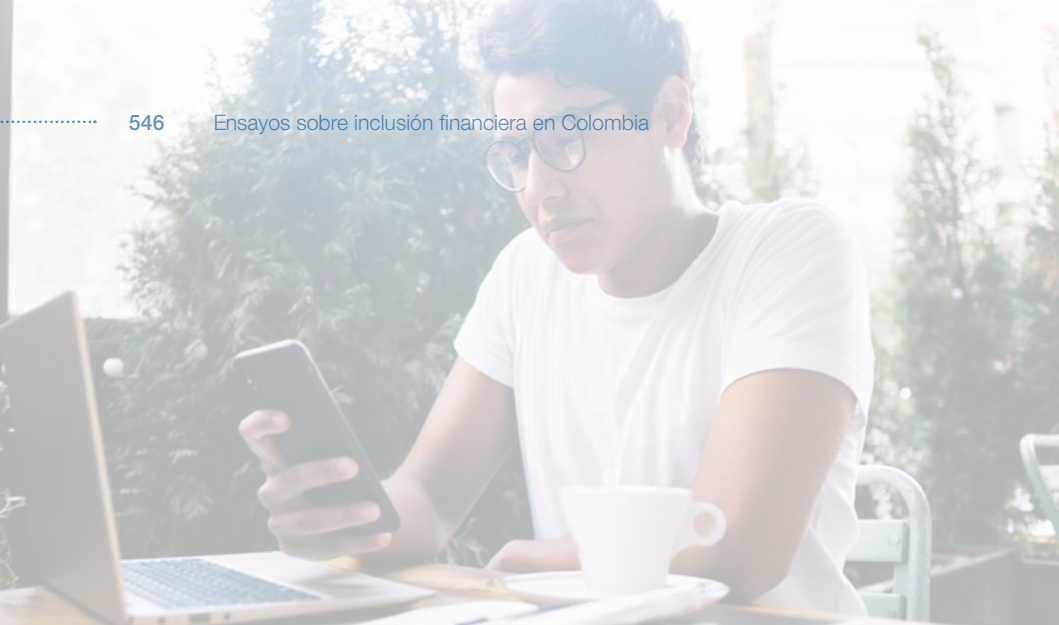
Para calcular los beneficios monetarios del mejor servicio, se usan las tasas de usura del microcrédito y del crédito de bajo monto del Banco de la República, así como los montos, plazos y tasa de interés promedio de las *fintech* participantes.

Con estos supuestos, se calcula que el retorno económico que generan las *fintech* que participaron en el estudio es de 52% para los usuarios. Esto quiere decir que, por cada millón de pesos que las *fintech* desembolsan en créditos, obtienen un valor económico de 520 mil pesos adicionales para la sociedad en cuanto a reducción de los impactos de choques negativos en los ingresos, mayor inversión, menores costos del crédito y mejoras en la liquidez para hogares y empresas.



TABLA 1. VALORACIÓN DE LOS BENEFICIOS DIRECTOS DE LA INCLUSIÓN FINANCIERA QUE GENERAN LAS *FINTECH*. ESCENARIO BASE

| Beneficio total al año por organización | | | | |
|--|--------------------------|----------------------------|-----------------------|-----------|
| | Trabajadores asalariados | Trabajadores Cuenta propia | Empresarios de mipyme | Total |
| Beneficio total | \$ 100.231 | \$ 33.553 | \$ 92.310 | \$226.094 |
| Monto total de crédito financiado por las <i>fintech</i> | \$ 158.135 | \$ 62.987 | \$ 211.694 | \$432.815 |
| Retorno económico | 63% | 53% | 44% | 52% |



Capítulo 9

Este retorno difiere según la ocupación de los usuarios (tabla 2). El mayor retorno de la inclusión para los trabajadores asalariados (63%) se explica, principalmente, por las oportunidades de acceso que brindan las *fintech* a grupos poblacionales marginados del crédito. Estos incluyen, principalmente, mujeres y población de los estratos 1 y 2. Por su parte, el retorno estimado para los cuentapropistas proviene no solo de la oportunidad de materializar inversiones en capital —que podrían generar retornos del 9%—, sino de la reducción de costos asociada a las menores tasas de interés del crédito en las *fintech*, comparado con la alternativa del microcrédito. En el caso de los propietarios de mipyme, el retorno procede, en su mayoría, de los rendimientos que, potencialmente, generan las inversiones que realizan en sus negocios.

TABLA 2. VALORACIÓN DE LOS BENEFICIOS DIRECTOS DE LA INCLUSIÓN FINANCIERA QUE GENERAN LAS *FINTECH* SEGÚN LA OCUPACIÓN DE LOS USUARIOS. ESCENARIO BASE

| Beneficio económico total al año por persona | | | |
|---|---------------------------------|-----------------------------------|------------------------------|
| | Trabajadores asalariados | Trabajadores Cuenta propia | Empresarios de mipyme |
| Acceso | | | |
| Rendimientos de capital invertido | \$ - | \$ 916.000 | \$ 5.066.000 |
| Suavización de ingresos frente a choques | \$ 1.843.000 | \$ - | \$ - |
| Mejor servicio | \$ - | \$ - | \$ - |
| Menores costos de crédito | \$ 177.000 | \$ 641.000 | \$ 897.000 |
| Mayores montos de financiamiento | \$ 388.000 | \$ 148.000 | \$ 281.000 |
| Mayor liquidez/ flujo de caja | \$ 364.000 | \$ 296.000 | \$ 561.000 |
| Beneficio promedio | \$ 2.772.000 | \$ 2.000.000 | \$ 6.805.000 |
| Monto promedio del crédito | \$ 4.373.000 | \$ 3.754.000 | \$ 15.606.000 |
| Retorno económico | 63% | 53% | 44% |

Sin embargo, cabe destacar que, el retorno económico de la inclusión financiera generada por las *fintech* puede ser muy superior al 52%, en particular, en escenarios que incorporan la alta probabilidad de que los usuarios, que ya habían sido marginados del crédito en otras instituciones de crédito, sean rechazados o excluidos de nuevo del crédito formal, de tal suerte que se vean obligados a acudir a fuentes informales de financiamiento, como el gota a gota.

Las estimaciones, que se obtienen en escenarios en los que las personas que necesitan un crédito para atender emergencias toman como alternativa el crédito gota a gota, llevan a que el retorno económico ascienda a tasa del 94%. Si, además, se tiene en cuenta que la rentabilidad de las inversiones para las micro y pequeñas empresas podría ser incluso más alta, ubicándose en niveles del 13,5% (De Mel *et al.*, 2019), el retorno alcanzaría niveles del 99%. Esto implica que cada millón de pesos que las *fintech* prestan a sus usuarios genera un valor económico y social de 990 mil pesos adicionales.



4

Conclusiones e implicaciones de política pública

La pandemia, paradójicamente, a pesar de los innumerables efectos adversos que ha provocado en nuestras sociedades, también ha representado una oportunidad de crecimiento para el sector *fintech*.

Las medidas de distanciamiento social, que han significado una demanda sin precedentes por servicios digitales y programas públicos, que se apalarcaron en herramientas digitales para desembolsar subsidios, han convertido a las *fintech* en actores relevantes dentro del espectro de soluciones financieras ofrecidas a los usuarios.

Las cifras que se presentan en este capítulo reflejan el importante rol, en la inclusión financiera del país, de las *fintech*. Los canales principales a través de los cuales estas aportan a la inclusión financiera son el acceso al crédito y el mejor servicio. Las oportunidades de acceso que brindan están llegando a grupos poblacionales que, por lo general, son excluidos del crédito for-

mal, especialmente mujeres, personas de estratos bajos y microempresarios.

El mayor valor económico y social proviene de que el acceso al crédito genera una mayor capacidad para solventar choques negativos permitiendo a las personas suavizar los flujos de ingresos ante fluctuaciones en la actividad económica, así como de la materialización de proyectos de inversión de micro, pequeñas y medianas empresas, y trabajadores cuenta propia.

En materia de retos, el ecosistema *fintech* enfrenta desafíos en materia de financiación y de consolidación de modelos de negocio. En particular, el alza de las tasas de interés ha encarecido el acceso al capital por parte de estos emprendimientos. Por tanto, es momento de fortalecer sus modelos de negocio con el fin de generar rentabilidad y potenciar las ventajas comparativas, en aspectos tecnológicos, para profundizar su posición en el mercado. Así mismo, es el momento adecuado para generar nuevas alianzas en sectores complementarios. Estas sinergias permitirán prestar servicios financieros, diseñados para satisfacer las necesidades no solo de los clientes actuales, sino de la base de la pirámide, que no se ha visto beneficiada por el desarrollo de nuevas tecnologías.

Referencias

- Arbeláez, M., Fergusson, L. y Zambrano, A. (2019). *Endogenous persistent shocks and poverty traps*. <https://economia.uniandes.edu.co/sites/default/files/semi-nariocede/Endogenous-Persistent-Shocks.pdf> .
- Colombia Fintech. (2022). *Informe económico Colombia Fintech*. <https://colombiafintech.co/static/uploads/Informe%20Economico%20Colombia%20Fintech.pdf>
- Colombia Fintech y Grupo Impacta (2022). *Estudio de inclusión financiera del sector fintech*.
- De Mel, S., McKenzie, D. y Woodruff, C. (2019). Micro-equity for microenterprises. *Policy Research Working Paper n.º 8799*. World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/31494>
- Finnovista, AP y BID. (2021). *Radar Fintech & Incumbentes 2021*. <https://www.finnovista.com/wp-content/uploads/2021/12/Radar-Finovista-General-2021-4.pdf>
- Tok, Y. W. y Heng, D. (2022). Fintech: Financial inclusion or exclusion? *IMF Working Paper n.º WP/2022/080*. <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2022/05/06/Fintech-Financial-Inclusion-or-Exclusion-517619>
- WIPO. (2021). *Global innovation index 2021: Tracking innovation through the COVID-19 Crisis*. World Intellectual Property Organization. https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo_pub_gii_2021.pdf

10

CAPÍTULO

**¿Qué factores
inciden en la
demanda de
crédito de la
microempresa en
Colombia?¹**



1. Las opiniones expresadas en este documento no comprometen a las instituciones que conforman la Comisión Intersectorial de Banca de las Oportunidades. Agradecemos los comentarios y aportes de Oscar Becerra, Luis Eduardo Arango, Hernando José Gómez, Diana Mejía y Alejandro Vera. Como siempre, los errores u omisiones son responsabilidad exclusiva de los autores.

Autores

Freddy Castro

Exdirector. Banca de las Oportunidades
Email: freddycastro@gmail.com

Daniela Londoño

Jefe de Análisis Económico. Banca de las Oportunidades
Email: londonodaniela@gmail.com

Álvaro José Parga

Profesional de Análisis Económico. Banca de las Oportunidades
Email: a.parga1987@gmail.com

Camilo Peña

Profesional de Análisis Económico. Banca de las Oportunidades
Email: micpenago@gmail.com

1



2. Este cálculo contempla únicamente a las empresas (personas naturales o jurídicas) con matrículas activas renovadas en 2019. Esta información es administrada por Confecámaras y allí se encuentran empresas que, además de estar registradas en cámaras de comercio locales y pertenecer a esta base de información, obtienen una serie de servicios por esta membresía.

Introducción

Las microempresas son un componente crucial del aparato productivo colombiano. Al revisar las empresas más formales, es decir, las del Registro Único Empresarial y Social (RUES) de Confecámaras², de los 1,6 millones de firmas registradas en 2019, 97,5% eran microempresas³, mientras que solo 1,9% eran pequeñas empresas, 0,4% medianas y 0,1% grandes (Confecámaras, 2020)⁴.

Pese a que existen matices a la hora de clasificar por nivel de formalidad empresarial⁵, la alta informalidad es el factor común de este ecosistema. De hecho, cálculos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) indican que aproximadamente tres de cada cuatro microempresas no están registradas ni en el RUES ni en el Registro Único Tributario (RUT) de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN)⁶ (DANE, 2016). Asimismo, menos del 10% realiza aportes a la seguridad social de sus trabajadores (DANE, 2019).

Los altos niveles de informalidad no son su único rasgo distintivo. Este tipo de organizaciones también se caracterizan por un reducido patrimonio, una baja adopción de herramientas tecnológicas, participación en mercados de poco tamaño, limitada asociatividad y un precario acceso a financiamiento formal (Montoya, 2011). Este último punto es una barrera para su supervivencia, ya que limita oportunidades de inversión e impide la destinación de recursos que permitan generar innovación, incrementar sus niveles de productividad y fortalecer su capital físico y humano (Harvie *et al.*, 2010).

Ahora bien, estas cifras indicarían que, si se busca una visión integral de los determinantes de la financiación de las microempresas, foco de este trabajo, se debe mirar más allá de la información disponible en registros administrativos, por lo que las encuestas empresariales serían una buena alternativa. Sin embargo, aunque se han realizado varias mediciones que evalúan las percepciones de los empresarios colombianos, ninguna ha tenido una muestra de más de 10.000 firmas.

Precisamente de este hecho aparecen dos novedades de este trabajo respecto a la literatura anterior. La primera es que, por primera vez, se hace un análisis de determinantes de acceso al crédito de las microempresas colombianas en una muestra de 86.969 mi-



3. De acuerdo con los estimativos del DANE (2019), en Colombia hay cerca de 5,9 millones de micronegocios.

4. Se usó la definición de tamaño empresarial de la Ley 905 de 2004, es decir, en función de sus activos totales o planta de personal. Cabe destacar que el Decreto 957 de 2019 reglamentó el uso del criterio de ventas para definir el tamaño empresarial, sin embargo, la falta de información de ingresos por ventas obliga a utilizar la clasificación antigua.



5. Como el desarrollo en pequeñas unidades productivas, el no llevar contabilidad, la falta de registros ante cámaras de comercio o autoridades tributarias, la evasión de aportes tributarios o a la seguridad social de los empleados, la ausencia de derechos de propiedad, el manejo de efectivo o los bajos niveles de productividad. Para una caracterización ver Bustamante y Bayter (2013).

6. El RUT es un mecanismo que se utiliza para clasificar las personas y entidades que tengan la calidad de contribuyentes en el sistema tributario nacional.

croestablecimientos. En la encuesta de Micronegocios (EM) del DANE, especialmente en el módulo de inclusión financiera, se les preguntó a las firmas sobre el acceso a productos de depósito, las fuentes de financiamiento utilizadas y la destinación de los recursos obtenidos, entre otros aspectos.

La segunda novedad surge del hecho de que la EM captura información inexistente en otros estudios de demanda que analizan el caso colombiano. El nivel de uso de tecnologías de la información por parte de las firmas, mediciones alternativas de informalidad y la educación financiera de los dueños de los micronegocios son algunas de esas variables. Cabe señalar que los datos de la EM cuentan con la limitación de que impiden identificar condiciones de autoexclusión en el acceso a financiamiento por parte de los empresarios encuestados⁷. Además, solo permiten hacer análisis de un periodo específico de tiempo, al tratarse de la primera medición efectuada a nivel de inclusión financiera por parte del DANE con una muestra de ese tamaño.

Mediante la estimación de una serie de modelos *probit* para identificar los determinantes de la demanda de crédito por parte de las microempresas, se encontró que variables como la formalidad, la educación financiera y el capital social empresarial inciden positiva y significativamente en la pro-

babilidad de solicitar crédito formal. A su vez, factores como el género del dueño del negocio, la ubicación geográfica de la firma, el número de trabajadores, el monto de las ventas mensuales, la antigüedad y la actividad económica a la que pertenece la empresa impactan sobre la decisión de adquirir un préstamo formal o informal.

Este documento se divide en cinco secciones, incluida esta introducción. En la segunda se revisará la literatura existente en materia de financiamiento de las microempresas, haciendo énfasis en aquellos documentos que evalúan los determinantes del acceso y la demanda de los productos financieros por parte de los empresarios. En la tercera se describirán los datos de la EM, detallando los resultados del módulo de inclusión financiera, y se expondrá el modelo empírico y la metodología econométrica empleada. La cuarta incluirá el análisis de resultados. Finalmente, se presentarán conclusiones y recomendaciones de políticas públicas.



7. Por autoexclusión se entiende la decisión del microempresario de no acceder al crédito por su propia voluntad.



2

Revisión de literatura

Algunos estudios han documentado el bajo acceso de los microempresarios al financiamiento formal (Zeballos, 2006), problema que se ha asociado con la falta de profundidad en los mercados financieros (Beck *et al.*, 2004).

Esta condición respalda el hecho de que la diferencia en el acceso a financiamiento entre empresas grandes y pequeñas en países en desarrollo es mayor que la diferencia observada en países desarrollados (IFC, 2017; OCDE y CAF, 2019; Rojas, 2017). Esta brecha estaría provocada por barreras de oferta y demanda.

Las barreras por el lado de la oferta son las asimetrías de información entre prestamistas y prestatarios y los altos costos de transacción involucrados en los préstamos (Ferraro y Goldstein, 2011). Además, hay evidencia que muestra cómo la cantidad de trámites bancarios sirve como una barrera a la demanda de financiamiento de las empresas más pequeñas (Beck *et al.*, 2005).

En cuanto a las barreras del lado de la demanda, los prestatarios de microempresas generalmente carecen del conocimiento para presentar solicitudes de crédito, informes contables o proyectos estructurados que reduzcan el riesgo moral para los prestamistas (Ferraro y Goldstein, 2011). Ante estas dificultades, Beck y De la Torre (2006) plantean la presencia de factores económicos y no económicos que llevarían a los empresarios a la autoexclusión del sistema financiero formal⁸.

De igual forma, la economía del comportamiento ha señalado sesgos que afectan las decisiones de financiamiento de las empresas. La autoexclusión del sistema, la preferencia por los prestamistas informales (Campero y Kaiser, 2013) y el financiamiento basado en el uso de tarjetas de crédito y proveedores (Ferraro y Goldstein, 2011) confirman este razonamiento. A su vez, ciertas características psicológicas en la forma en que se presenta la oferta de crédito afectan considerablemente la demanda (Bertrand *et al.*, 2005).

En particular, las variables que explican el acceso al sector financiero han sido evaluadas en diferentes estudios. Sin embargo, el enfoque ha estado predominantemente en el análisis en adultos, más no en negocios. Trabajos como el de Honohan (2008) o Honohan y King (2012) se



8. El principal factor económico es la escasez de recursos que impide la capacidad de tener una cuenta con una institución financiera. Con respecto a los factores no económicos, la falta de educación financiera y los sesgos de comportamiento son los factores más relevantes.



centran en este enfoque y utilizan las encuestas de hogares de FinScope para determinar factores asociados con mayores niveles de acceso financiero en un grupo de países. Los niveles de ingreso y educación, así como la distancia a los servicios bancarios y las intervenciones de educación financiera son algunos de estos.

Además, se ha observado que la ubicación geográfica, la actividad económica, el número de trabajadores y la capacidad instalada de una empresa explican el nivel de acceso de pequeñas y medianas empresas a los productos ofrecidos por los bancos (El-Said *et al.*, 2013). Estos factores se suman a la adopción de tecnologías de la información (Rasheed *et al.*, 2019), los niveles de conocimientos financieros (Adebayo, 2018), la asociatividad empresarial (Khaki y Sangmi, 2016) y el tamaño de la empresa, el grado de formalidad y la capacidad tecnológica (Botello, 2015). Estas últimas variables tendrían un impacto positivo en la probabilidad de obtener crédito formal.

Por otra parte, los estudios que analizan la demanda de productos financieros en

Colombia se han centrado principalmente en el comportamiento de los hogares. Por ejemplo, Murcia (2007) estableció que los ingresos, la ubicación geográfica, el nivel de educación, la edad, el tener un subsidio de vivienda y el acceso a la seguridad social influyen favorablemente en la probabilidad de demandar tarjetas de crédito y préstamos para vivienda. Asimismo, Cano *et al.*, (2014) encontraron que los ingresos, la educación financiera, la demanda de liquidez y las preferencias intertemporales tienen una asociación positiva con el acceso de los miembros del hogar al sistema financiero. Los dos estudios son el principal punto de referencia de este documento.

En América Latina, la correlación entre demanda por crédito y otros factores no ha sido documentada a profundidad. Sobre este asunto radica el aporte de este ensayo. Por este motivo se evaluarán características que podrían estar asociadas a la solicitud de un crédito formal, como la asociatividad empresarial, el uso de tecnologías de la información y las comunicaciones y la ubicación de la actividad de la microempresa. Se seguirá la metodología propuesta por Murcia (2007), Japelli (1990), Nguyen (2007) y Honohan (2008), destacando los elementos asociados a la decisión de una microempresa de solicitar crédito a través de canales formales o informales.

3

Metodología y datos

Para analizar los determinantes del acceso al crédito de las microempresas en Colombia se utilizaron los resultados de la EM del DANE de 2019⁹.

En esta se entrevistaron cerca de 87.000 microestablecimientos¹⁰, a partir de las cuales se extrajo información sobre su actividad económica, su acceso a tecnologías de la información, su formalidad empresarial, su acceso y uso de los productos financieros, entre otros aspectos.

De la EM se derivan seis características asociadas a este segmento: i) son empresas que en su mayoría cuentan con cinco o más años de antigüedad (cerca de 60% de los entrevistados); ii) 62,4% de los propietarios de los negocios son hombres; iii) más de 49% de las firmas pertenecen a actividades económicas relacionadas con el sector agropecuario, comercio y reparación de automóviles; iv) tienden a tener una precaria gestión contable; v) cuentan con una baja adopción de internet; y vi) son mayoritariamente informales¹¹.

De manera complementaria a estas características, se dispone de los datos del módulo



9. Estos datos fueron recogidos a lo largo de 2019.

10. Los micronegocios analizados en la EM son unidades económicas con nueve o menos empleados, las cuales tienen actividades económicas de bienes o servicios.

11. La informalidad se midió a través de tres aspectos diferentes: aporte a seguridad social de los empleados, contar con el RUT y tener el registro mercantil.

de inclusión financiera, los cuales son útiles para contrastar información de otras mediciones que perseguían el mismo propósito: analizar el acceso al financiamiento empresarial¹². Se eligió la solicitud de crédito como variable dependiente, que toma el valor de 1 si la empresa encuestada realizó una solicitud de crédito durante el último año y 0 en caso contrario. Solo el 20% de las microempresas solicitaron un préstamo por diferentes canales, lo cual mostraría los retos de inclusión financiera vía crédito.



12. Al respecto, la Banca de las Oportunidades y la Superintendencia Financiera de Colombia (2018) indagaron por el porcentaje de los microempresarios que habían adquirido un crédito. Se encontró que tan solo 20,6% de las firmas tenían este producto con el sistema financiero, mientras que 6,5% lo había obtenido con entidades financieras no tradicionales. Por su parte, 7,5% adquirió su préstamo con el sector informal y más del 65% de los entrevistados no empleó este tipo de producto. Por otra parte, Anif (2020a) encontró que 26% de los encuestados había accedido a crédito al corte del segundo semestre de 2019 (26% en el caso de las firmas formales y 27% de las informales), es decir, las mediciones encontraron que el acceso a préstamos formales de este segmento es inferior a 30%.



**TABLA 10.1. DESCRIPCIÓN
DE LAS VARIABLES
INDEPENDIENTES**

| Variable independiente | Definición | Tipo |
|-------------------------------|---|-------------|
| Urbano | Igual a 1 si el micronegocio está ubicado en zona urbana y 0 en zona rural. | Dummy |
| Hombre | Toma valor de 1 si el dueño del micronegocio es hombre y 0 si es mujer. | Dummy |
| Empleador | 1 si el dueño del micronegocio tiene al menos un empleado al que le paga un salario y 0 si no tiene trabajadores. | Dummy |
| Antigüedad | Número de años que tiene el establecimiento en operación. | Continua |

| Variable independiente | Definición | Tipo |
|---|---|----------|
| Nivel de formalidad | Si la firma tiene membresía activa con una Cámara de Comercio o está registrada en el RUT, la variable toma un valor de 1, en otro caso es 0. | Dummy |
| Ganancias mensuales de la microempresa | Logaritmo de las utilidades mensuales en pesos reportadas por el microempresario. | Continua |
| Capital social corporativo | Adquiere valor de 1 si la microempresa tiene algún tipo de relación que pueda considerarse capital social y 0 en caso contrario. | Dummy |
| Ahorros | Adquiere valor de 1 si la microempresa ha ahorrado en el último año y 0 en caso contrario. | Dummy |

| Variable independiente | Definición | Tipo |
|--|--|------------|
| Tecnología de la información para realizar transacciones financieras (FT) | Toma un valor de 1 para los empresarios que utilizan Internet para realizar transacciones financieras y 0 si no. | Dummy |
| Actividad económica | Indica si la empresa pertenece a uno de los siguientes cuatro sectores económicos: agricultura, industria, servicios o comercio. | Categórica |
| Educación Económica y Financiera (FE) | Toma un valor de 0 si el empresario no dispone de ningún tipo de herramienta para llevar la contabilidad empresarial. Si la empresa tiene algún tipo de registro, toma otros valores: 1 si tiene cuenta contable, 2 si cuenta con hoja de trabajo o caja registradora, 3 si hace informes financieros y 4 si lleva un balance. | Categórica |
| Operación en lugar fijo | Es igual a 1 si la empresa desarrolla su actividad en un puesto permanente y 0 en caso contrario. | Dummy |

| Variable independiente | Definición | Tipo |
|---|---|------------|
| Motivación emprendedora | Toma valor de 0 si la motivación que tuvo el dueño para abrir el negocio fue la necesidad, 1 si fue una oportunidad económica y 2 en caso contrario. | Categórica |
| Origen de los recursos empresariales | Es equivalente a 0 si los recursos para iniciar un negocio fueron propios, 1 si fue a través de un préstamo y 2 en caso contrario. | Categórica |
| Efectos fijos del mes de recolección | Esta nos permite capturar un efecto fijo del tiempo con respecto al momento en que se entrevista a la microempresa. Es decir, se crean 11 variables dicotómicas para cada uno de los meses en que se realizó la encuesta a microempresas, dando valores de 1 únicamente en el mes en que se recolectó la información. | Categórica |

La tabla 10.1 expone los factores que podrían afectar la demanda de crédito de las microempresas. Si bien esta selección utiliza variables estándar de la literatura de inclusión financiera, también utiliza otras que no han sido consideradas en estudios previos. El capital social corporativo, el uso de tecnología, la educación financiera y la ubicación de las actividades son ejemplos de esta última idea.

Para las áreas urbanas, según el DANE, los centros municipales son áreas geográficas delimitadas por un perímetro urbano, cuyos límites son establecidos por acuerdos del Concejo Municipal. El término centro de población es un concepto creado por el DANE y se refiere a una concentración de al menos 20 viviendas contiguas ubicadas en el área rural de un municipio o una aldea departamental. Las áreas rurales dispersas se caracterizan por la dispersión de las viviendas y explotaciones agrícolas o ganaderas.

La variable antigüedad mide los efectos lineales que tiene la duración de un micro-negocio sobre la demanda de crédito. En general, se esperaría que valores más altos generaran una mayor probabilidad de requerir financiamiento, ya que tienen más experiencia en suavizar el ciclo de actividad de sus negocios, entre otros beneficios. Sin embargo, esta relación no es necesariamente lineal, ya que las entidades más

antiguas tendrían menores incentivos para solicitar crédito. Esto se debería a que los recursos obtenidos del financiamiento generalmente se utilizan para resolver los problemas de flujo de efectivo que enfrenta un negocio, en lugar de invertirlos en aspectos que contribuyen al crecimiento de la empresa. Por lo tanto, una mejor aproximación de esta relación es un enfoque de segundo orden, que captura el efecto marginal decreciente de la antigüedad en la demanda de crédito. Por eso se incluirá la antigüedad y su equivalente al cuadrado.

Para medir la formalidad se utilizará la membresía activa en una cámara de comercio o si tiene RUT. Además, para medir el capital social de la empresa, se construyó una variable que toma un valor de 1 si la microempresa pertenece a: (i) una asociación de productores y comerciantes, (ii) una cooperativa, (iii) una Junta de Acción Comunal, (iv) una organización de vigilancia y seguridad, (v) un organismo de control público, (vi) un grupo ambientalista o (vii) un grupo de población vulnerable.

En el caso de las tecnologías de la información para realizar transacciones financieras (FT), las actividades consideradas como uso de Internet para transacciones financieras incluyen la banca electrónica y otros servicios financieros, el comercio electrónico, las transacciones con organismos guberna-



mentales y el uso de aplicaciones móviles. Los tipos de registros contables en la variable empresas y educación financiera se dividieron en cuatro categorías: i) empresas que contaban con una bitácora para el registro de transacciones, ii) empresas que llevaban sus cuentas utilizando una caja registradora o una hoja de cálculo, iii) empresarios que contaban con informes financieros básicos y iv) empresas que prepararon estados de resultados o balances.

Dadas estas consideraciones, el modelo empírico para la estimación de las variables que inciden en la demanda de crédito es el siguiente:

$$\Pr(\text{CRED}=1 | x) = \Phi(X'\beta')$$

Donde Φ^* es la función de distribución acumulada normal, β es el vector de valores de parámetros y X es el conjunto de covariables reportadas en la tabla 10.1, las cuáles podrían afectar la demanda de crédito empresarial.

El modelo de especificación utilizado es un *probit*, tanto para la demanda de crédito empresarial general como para la demanda de crédito empresarial formal, informal y de otro tipo en su versión generalizada. Para ello se realizará un *probit* multinomial, utilizando las mismas covariables utilizadas en el modelo general de crédito. La ecuación para esta segunda estimación es la siguiente:

$$\Pr(\text{CRED}=\text{formal}, \text{CRED}=\text{informal}, \text{CRED}=\text{other} \mid x) = \Phi(X'\beta)$$

Donde Φ^* es la función de distribución acumulativa (CDF) multivariante normal y el resto permanece igual. Las alternativas incluidas en el *probit* multinomial son crédito formal, informal y otros tipos de crédito. En el caso de los préstamos formales se consideraron las solicitudes realizadas a instituciones financieras supervisadas y microfinancieras. Por su parte, el crédito informal se entendía como todo crédito proveniente de prestamistas ilegales “gota a gota”, casas de empeño, parientes o amigos. Otro crédito se definió como el otorgado por proveedores y agentes no incluidos en las dos primeras categorías.

Los efectos parciales medios se estiman como la media de cada efecto marginal de observación. Los efectos marginales nos dan la correlación entre cada covariable y la demanda de crédito. En particular, el efecto marginal promedio se estimó como:

$$APE = \frac{1}{N} \sum_{i=1}^N \Phi(x_i' \hat{\beta}) \hat{\beta}_j$$

Donde x_i es el valor de la covariable para la microempresa i , $\hat{\beta}_i$ es el valor del parámetro calculado de las j 's covariables y Φ es la función de distribución parcial normal. El modelo se ajustó bajo la metodología de errores robustos, corrigiendo cualquier tipo de heterocedasticidad en los datos. Al ser una regresión de corte transversal no es posible hacer comparaciones de variaciones en el tiempo de los resultados observados. Sumado a esto, los coeficientes estimados corresponden a una correlación y no permiten inferencias causales. Por último, cabe señalar que no se identificó multicolinealidad perfecta entre las variables que componían el análisis.



4

Análisis de resultados

Estadísticas descriptivas

Con relación a los resultados en materia de acceso a servicios financieros, en el caso de la EM se encontró que solo 18,8% de los micronegocios en Colombia había solicitado un crédito en el último año.

Del total, 72,1% lo había adquirido por medio del sistema financiero formal, 20,5% recurrió a agentes informales¹³ y 5,7% lo obtuvo ante entidades microfinancieras (véase figura 10.1).

Entretanto, 89,9% de los créditos solicitados fueron aprobados, lo que reflejó la alta tasa de éxito de los requerimientos presentados. Entre los encuestados a quienes no les fue aprobado su préstamo, la mayoría argumentó razones relacionadas con los reportes negativos ante centrales de riesgo (35,2%), la ausencia de garantías (31,1%) y la falta de historial crediticio (17%).

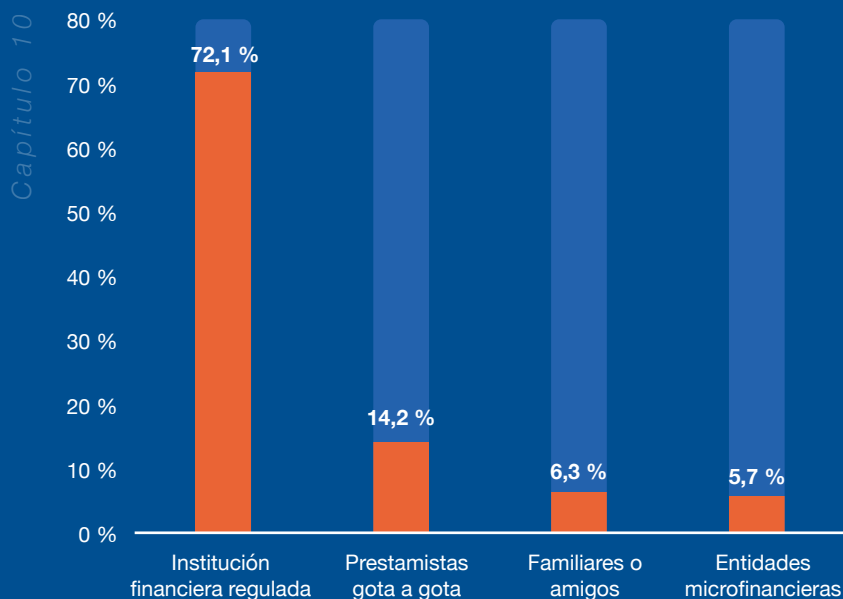


13. Préstamos otorgados por “gota a gota”, casas de empeño, familiares o amigos.

De esto se puede concluir que la proporción de microempresarios que reportan haber accedido al crédito formal asciende a 16,9% del total de entrevistados (entendido como el porcentaje de empresarios cuyas solicitudes fueron aprobadas).

**FIGURA 10.1.**

Tipo de entidad a la cual solicitó el crédito el micronegocio



Fuente: elaboración propia con información de la EM.

La principal razón para no acceder al crédito radicó en que los empresarios consideraron que no resulta una herramienta necesaria para el funcionamiento de su actividad económica (41,3%). Otras variables como la aversión a las deudas (32,5%) y el incumplimiento de los requisitos del crédito (13,4%) contribuyeron a explicar esta condición (figura 10.2).

Por otra parte, el análisis de la destinación de los préstamos evidencia que los créditos se dirigen principalmente a solucionar problemas de flujo de caja y no a elevar la productividad a mediano plazo. El 86,1% de las firmas encuestadas respondió que se fondeó para cubrir capital de trabajo¹⁴, seguido por 10,7% que los utilizó para compra y arriendo de maquinaria, mientras que 9,6% empleó este dinero para remodelaciones o adecuaciones en su negocio (ver figura 10.3)¹⁵.

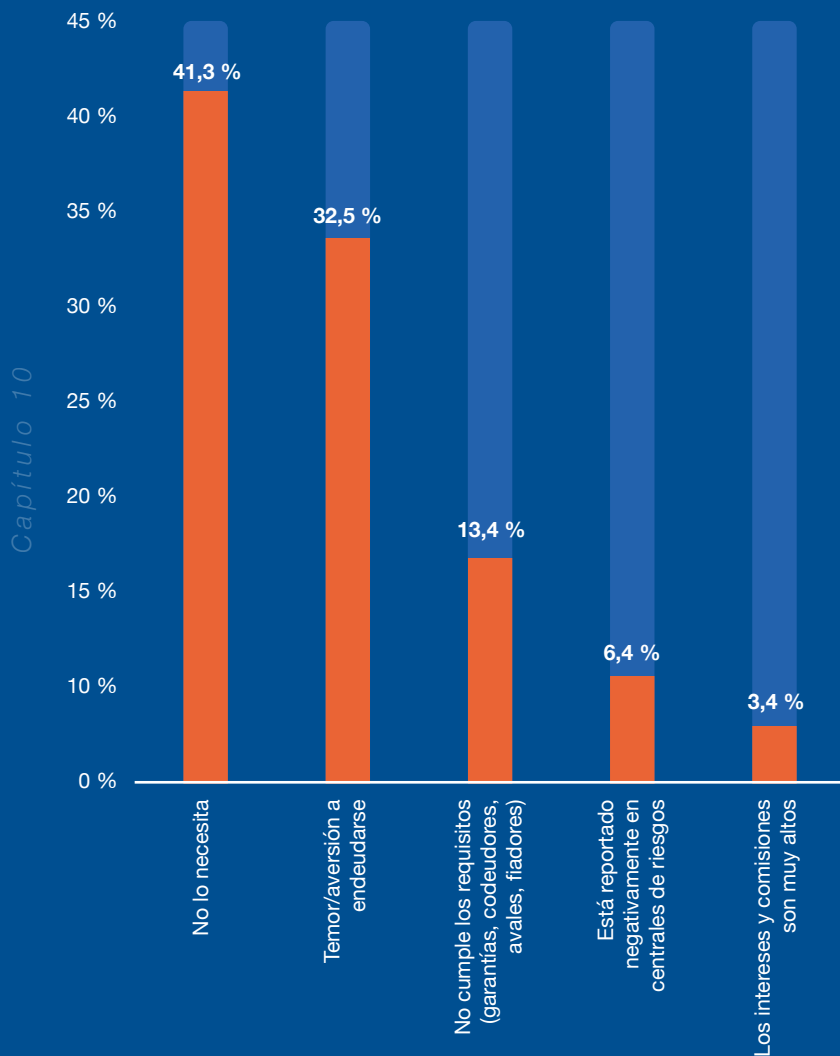
Finalmente, se destacan las características de ahorro de los micronegocios. La EM reveló que solo 25,1% de los entrevistados efectuó algún tipo de ahorro durante el último año. Además, el principal motivo para ahorrar fue cubrir gastos personales (75,1%), seguido por los gastos relacionados con el negocio (35%)¹⁶. Esto sugiere que los microempresarios cuentan con una cultura de ahorro precaria y normalmente destinan estos recursos a factores ajenos a la actividad económica de la firma¹⁷.



- 14. Dentro de este aspecto se incluyen rubros como las compras de materias primas, insumos, inventarios y otros gastos operativos y de funcionamiento del negocio.
- 15. Esto concuerda con los resultados encontrados para las pymes (Anif, 2020b).
- 16. Los empresarios entrevistados podían seleccionar más de una opción al momento de responder la pregunta.
- 17. En el anexo 1 se incluyen estadísticas descriptivas que evidencian la relación entre demanda de crédito y otras variables explicativas del modelo propuesto.

**FIGURA 10.2.**

Razones para no solicitar el crédito por parte del micronegocio

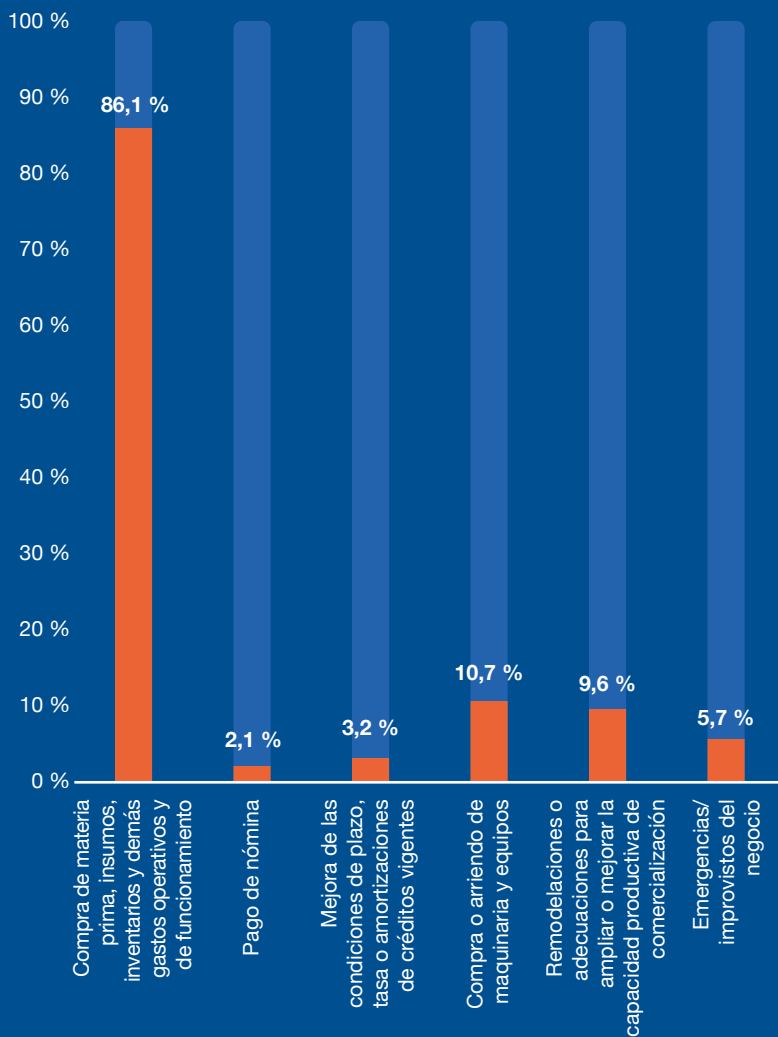


Fuente: elaboración propia con información de la EM.



FIGURA 10.3.

Uso del crédito por parte de los micronegocios



Fuente: elaboración propia con información de la EM.

Análisis econométrico

La tabla 10.2 muestra los efectos marginales promedio de los determinantes de la demanda de crédito de las microempresas en función de los dos enfoques para medir la formalidad empresarial. La columna 1 muestra la relación entre la demanda de crédito y sus respectivos determinantes, utilizando la renovación del registro ante una cámara de comercio nacional. A su vez, la columna 2 muestra la misma relación que la primera columna, pero mide la formalidad en función del registro en el RUT.



Compañías registradas en cámaras de comercio

Al analizar los resultados de la columna 1, incluyendo el trámite basado en la renovación del registro en la cámara de comercio, se encontró que si la microempresa está en una zona urbana (capital municipal), la probabilidad de que necesite crédito se reduce en 1,4 puntos porcentuales (pp), en comparación a que esté ubicada en una zona rural. Este resultado puede explicarse por el hecho de que las necesidades crediticias de las microempresas en áreas remotas serían más apremiantes que en los sectores urbanos, en los que habría una gama más amplia de oportunidades para sustituir el crédito tradicional.

Asimismo, si el propietario de la microempresa es hombre, esta condición corresponde a una reducción de 3,0 pp en la probabilidad de demandar crédito en comparación con las propietarias mujeres. Esto es interesante, ya que las medidas de oferta para individuos revelan que ellas tienen menos acceso a los productos de activos bancarios que los hombres¹⁸, condición que también se aplica a los productos de depósito (Banca de las Oportunidades y Superintendencia Financiera de Colombia, 2020).

Tener un establecimiento con trabajadores asalariados tiene un efecto positivo de 4,7



18. Estas mismas mediciones revelan que los montos de los créditos aprobados en las modalidades de consumo, microcrédito e hipotecario son menores para las mujeres que para los hombres, a pesar de que presentan menores niveles de morosidad.



19. La formalidad empresarial no debe entenderse en este caso únicamente como haber renovado el registro ante la cámara de comercio o el RUT. También es necesario considerar las medidas preliminares que la empresa debe implementar para adquirir esta condición: tener mayor transparencia y sofisticación en sus registros contables, el desarrollo de una mayor asociatividad empresarial, mayor visibilidad tributaria y administrativa, entre otros aspectos.

pp sobre la probabilidad de solicitar crédito en comparación con microempresas establecidas por un trabajador por cuenta propia. De igual forma, si una microempresa está registrada en una cámara de comercio y este registro fue renovado en el último año, la probabilidad de solicitar crédito aumentaría en 5,2 pp, lo que demuestra el efecto positivo que tiene la formalidad empresarial sobre la demanda de crédito¹⁹.

Adicionalmente, se estimó que un año adicional en la antigüedad de una empresa se correlaciona favorablemente con la probabilidad de solicitar crédito, aunque el efecto marginal promedio es menor a 1 pp. En términos de ventas, se encontró que, si estas son mayores en 1%, esta condición está asociada a un aumento de 2,5 pp en la probabilidad de que estos establecimientos demanden crédito.

A su vez, si una microempresa tiene algún tipo de asociatividad empresarial, esto aumenta la posibilidad de solicitar crédito en 9,4 pp. Esto indicaría que el nivel de relación que una microempresa pueda tener con su comunidad tiene un impacto favorable y representa una de las variables que más afecta la demanda de financiamiento. Por su parte, el uso de canales digitales para el desarrollo de microempresas disminuye la probabilidad de solicitar algún tipo de crédito, aunque este aspecto se estudiará con mayor deta-

lle cuando se realice un análisis diferenciado entre préstamos formales e informales.

Los microempresarios del sector agropecuario son más propensos a demandar financiamiento que los del sector servicios (2,8 pp). Sin embargo, los empresarios agropecuarios tienen menor probabilidad de solicitar un crédito que las empresas de comercio (2,8 pp). Asimismo, las empresas industriales no presentan un resultado estadísticamente significativo.

Sumado a lo anterior, la educación financiera empresarial influye positivamente en la probabilidad de solicitar crédito en el caso de empresas que manejan su contabilidad mediante caja u hojas de cálculo (4,8 pp), informes financieros (11,7 pp) y balance (4,0 pp). Igualmente, las microempresas que tienen un lugar fijo de operación tienen más probabilidades de demandar financiamiento que aquellas que no lo tienen (2,7 pp).

En el caso de los coeficientes de todas las categorías de motivación emprendedora, ninguno es estadísticamente significativo.



Empresas con Registro Único Tributario

Al medir la formalidad basados en el registro del RUT (columna 2 de la tabla 10.2), se estimó que estaría asociada a un incremento de 3,0 pp en la probabilidad de solicitar crédito. Este resultado es menor que cuando se utiliza la variable de registro ante la cámara de comercio como una aproximación para la formalidad empresarial.

La mayoría de las variables presentan resultados similares, con ligeras variaciones en la estimación del registro en una cámara de comercio, lo que sugiere que ambas captan de manera similar la formalidad de las microempresas en el país, identificándose un impacto prácticamente idéntico en la demanda de crédito en ambos casos.



TABLA 10.2. EFECTOS MARGINALES PROMEDIO DE LA DEMANDA DE CRÉDITO DE LOS MICRONEGOCIOS PARA DOS CASOS DE FORMALIDAD EMPRESARIAL

| VARIABLES | (1) RUT | (2) Cámara de Comercio |
|------------------------------------|----------------------|---------------------------|
| Urbano | -0,015* (0,008) | -0,014* (0,008) |
| Hombre | -0,031*** (0,005) | -0,030*** (0,005) |
| Empleador | 0,048*** (0,008) | 0,047*** (0,008) |
| Antigüedad | 0,001** (0,000) | 0,001** (0,000) |
| Nivel de formalidad (tener RUT) | 0,030*** (0,007) | |
| Ventas mensuales (Log) | 0,024*** (0,002) | 0,025*** (0,002) |
| Capital social empresarial | 0,092*** (0,012) | 0,094*** (0,012) |

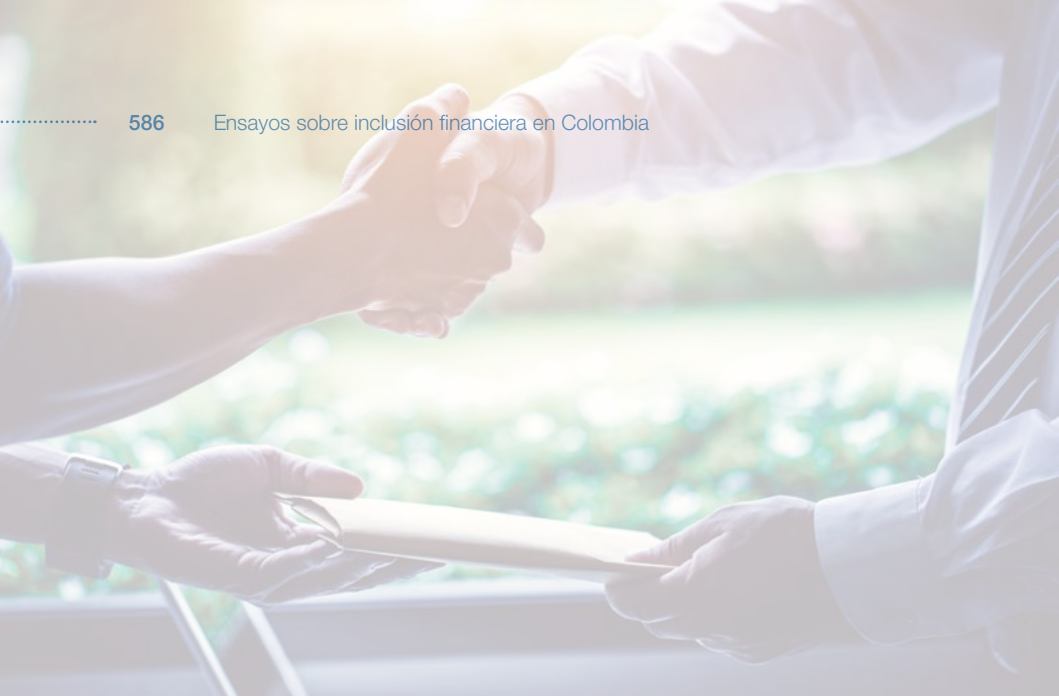
| VARIABLES | (1) RUT | (2) Cámara de Comercio |
|---|----------------------|-----------------------------------|
| Tenencia de ahorros | 0,008 (0,006) | 0,008 (0,006) |
| Tecnología de información para realizar transacciones | -0,012* (0,007) | -0,009 (0,007) |
| Sector: Industria manufacturera | -0,005 (0,011) | -0,003 (0,011) |
| Sector: Comercio | 0,030*** (0,011) | 0,028*** (0,011) |
| Sector: Servicios | -0,031*** (0,010) | -0,028*** (0,010) |
| EF: Libro de registro diario | 0,037** (0,018) | 0,027 (0,018) |
| EF: Otro tipo de cuentas (caja registradora) | 0,048*** (0,006) | 0,048*** (0,006) |
| EF: Informes financieros | 0,130** (0,057) | 0,117** (0,056) |
| EF: Balance general | 0,055*** (0,018) | 0,040** (0,018) |

| VARIABLES | (1) RUT | (2) Cámara de Comercio |
|---|--------------------|---------------------------|
| Operación en lugar fijo | 0,028** (0,012) | 0,027** (0,012) |
| Motivación emprendedora: oportunidad de negocio | -0,006 (0,005) | -0,005 (0,005) |
| Motivación emprendedora: otra motivación | 0,001 (0,008) | 0,001 (0,008) |
| Nivel de formalidad: registro en cámara de comercio | | 0,052*** (0,010) |
| Observaciones | 71,998 | 71,998 |
| Efectos fijos del mes de recolección | Sí | Sí |
| Log <i>likelihood</i> | -2.189.000 | -2.188.000 |
| Pseudo R ₂ | 0,0375 | 0,0380 |

Errores estándar entre paréntesis, estimados a través del método delta.

* p<0,1 ** p<0,05 *** p<0,01

Fuente: elaboración propia.



Demanda de crédito formal vs. informal

En la sección anterior se identificaron los factores que afectan la demanda de crédito. Sin embargo, dado el alto nivel de informalidad en la economía, hay un segmento del mercado crediticio que no está en el radar de las autoridades. Por esta razón, se decidió diferenciar la variable demanda de crédito entre crédito formal e informal²⁰. Estos ejercicios se realizaron utilizando las dos definiciones de formalidad (RUT y Cámara de Comercio), sin que se encontraran diferencias significativas en los resultados, que se presentan en la tabla 10.3, en la que tener RUT es la variable explicativa de la formalidad empresarial.



20. Los resultados de la opción de “otros créditos” no serán analizados porque están fuera del alcance de este documento.

Al utilizar la tenencia de RUT como medida de formalidad empresarial, se evidencia que las microempresas ubicadas en áreas urbanas tienen una probabilidad de 7,7 pp menor de solicitar crédito formal que sus contrapartes rurales. En cambio, los empresarios ubicados en ciudades y aglomerados tendrían 8,4 pp más de probabilidad de solicitar crédito informal. Esta condición puede estar relacionada con que existe una mayor oferta de este tipo de crédito en las ciudades en comparación con las zonas rurales²¹.

En segundo lugar, las mujeres dueñas del negocio tienen una mayor disposición a solicitar crédito formal (5,5 pp). La probabilidad de que busquen prestamistas informales también es menor en una proporción similar (5,3 pp). Esta condición estaría asociada a mayor aversión al riesgo o un manejo más responsable de las finanzas, en comparación con los hombres, lo que también explicaría el por qué acudirían en menor medida al mercado informal (CAF, 2014).

En tercer lugar, variables como el ingreso y la antigüedad tuvieron los efectos que cabría esperar (negativos para el crédito informal y positivos para el formal). No obstante, en el caso de la antigüedad, la variación marginal tiene un impacto bajo, con cifras inferiores a 1 pp en valor absoluto. A su vez, un aumento de 1% en las utilidades tiene una correlación positiva con la probabilidad de demandar



21. Esta condición también podría explicarse por la no divulgación de este tipo de información por parte de los encuestados de las zonas rurales.



crédito formal (1,0 pp) y negativa con la solicitud de crédito informal en 1,2 pp.

El número de trabajadores eleva la probabilidad de demandar crédito formal en 3,1 pp y reduce la posibilidad de solicitar crédito informal en casi la misma magnitud (3,0 pp). Por otro lado, el ahorro realizado por los microempresarios en el último año no tuvo un impacto estadísticamente significativo en la demanda de créditos formales e informales.

Además, como parte del análisis sectorial, para el sector agropecuario se encontró que las empresas de servicios son más propensas a buscar opciones de financiamiento formal (18,6 pp), seguidas por las dedicadas al comercio (14,2 pp) y la industrial (13,1 pp). Estos sectores también son los menos propensos a solicitar préstamos informales.

TABLA 10.3. EFECTOS MARGINALES PROMEDIO DE LA DEMANDA DE CRÉDITO FORMAL, INFORMAL Y DE OTRO TIPO (FORMALIDAD EMPRESARIAL: RUT)

| VARIABLES | (1) | (2) | (3) |
|---------------------------------|----------------------|----------------------|--------------------|
| | Formal | Informal | Otros |
| Urbano | -0,077*** (0,018) | 0,084*** (0,017) | -0,007 (0,006) |
| Hombre | -0,055*** (0,011) | 0,053*** (0,011) | 0,003 (0,004) |
| Empleador | 0,031** (0,015) | -0,030** (0,015) | -0,002 (0,004) |
| Antigüedad | 0,003*** (0,001) | -0,003*** (0,001) | -0,000* (0,000) |
| Nivel de formalidad (tener RUT) | 0,148*** (0,012) | -0,146*** (0,011) | -0,002 (0,004) |

| VARIABLES | (1) | (2) | (3) |
|---|----------------------|----------------------|---------------------|
| | Formal | Informal | Otros |
| Ventas mensuales (Log) | 0,010** (0,005) | -0,012** (0,005) | 0,002 (0,001) |
| Capital social empresarial | 0,030 (0,020) | -0,047** (0,018) | 0,017* (0,009) |
| Tenencia de ahorros | -0,005 (0,012) | 0,002 (0,012) | 0,003 (0,004) |
| Tecnología de información para realizar transacciones | 0,039** (0,015) | -0,040*** (0,015) | 0,001 (0,004) |
| Sector: Industria manufacturera | -0,131*** (0,022) | 0,121*** (0,021) | 0,010 (0,006) |
| Sector: Comercio | -0,142*** (0,019) | 0,128*** (0,019) | 0,014*** (0,005) |
| Sector: Servicios | -0,186*** (0,020) | 0,176*** (0,019) | 0,009* (0,006) |
| EF: Libro de registro diario | 0,008 (0,038) | -0,026 (0,037) | 0,018 (0,013) |

| VARIABLES | (1) | (2) | (3) |
|---|----------------------|----------------------|----------------------|
| | Formal | Informal | Otros |
| EF: Otro tipo de cuentas (caja registradora) | 0,046*** (0,012) | -0,047*** (0,012) | 0,001 (0,004) |
| EF: Informes financieros | 0,216*** (0,020) | -0,204*** (0,020) | -0,011*** (0,004) |
| EF: Balance general | 0,102*** (0,029) | -0,093*** (0,029) | -0,009* (0,005) |
| Operación en lugar fijo | -0,107*** (0,026) | 0,116*** (0,026) | -0,009** (0,004) |
| Motivación emprendedora: oportunidad de negocio | 0,032*** (0,012) | -0,037*** (0,011) | 0,004 (0,003) |
| Motivación emprendedora: otra motivación | -0,015 (0,021) | 0,010 (0,020) | 0,005 (0,007) |
| Observaciones | 14,064 | 14,064 | 14,064 |
| Efectos fijos del mes de recolección | Si | Si | Si |
| Log <i>likelihood</i> | -461.564 | -461.564 | -461.564 |

Errores estándar entre paréntesis, estimados a través del método delta.

* $p < 0,1$ ** $p < 0,05$ *** $p < 0,01$

Fuente: elaboración propia.

La educación financiera de las empresas fue una de las variables más relevantes a la hora de demostrar una relación con la demanda de crédito. Llevar la contabilidad mediante caja registradora u hoja de cálculo tuvo un efecto favorable de 4,6 pp sobre la demanda de crédito formal, mientras que para las empresas que elaboran informes financieros y balances el efecto fue de entre 10 y 22 pp. En el caso del crédito informal, este impacto fue similar en valor absoluto con un efecto negativo. Esto sugiere que las microempresas con procesos contables más sofisticados son, precisamente, las que tienen una mayor probabilidad de solicitar crédito formal.

El registro de empresas en RUT está asociado a una disminución de 14,6 pp en la posibilidad de solicitar un crédito informal y aumentó la probabilidad de solicitar un crédito formal en prácticamente la misma cantidad (14,8 pp). Tener algún tipo de asociatividad empresarial disminuyó en 4,7 pp la probabilidad de buscar préstamos informales.

Adicionalmente, se evaluó el impacto del uso de las tecnologías de la información para realizar transacciones financieras. Las empresas que utilizaron Internet para realizar estas transacciones tenían 3,9 pp más de probabilidades de solicitar un crédito formal y 4,0 pp menos de recurrir a un prestamista informal. Esto sugiere que, al igual



que en estudios que analizan a otros países, el uso de la banca móvil y el comercio electrónico en Colombia pueden contribuir a fomentar la inclusión financiera de los pequeños empresarios.

Además, tener un lugar fijo aumenta la posibilidad de solicitar un préstamo informal (11,6 pp) y reduce la probabilidad de solicitar uno formal (10,7 pp). Asimismo, los emprendedores que crearon su empresa porque identificaron una oportunidad de negocio son más propensos a demandar crédito formal (3,2 pp), que quienes indicaron no tener una oportunidad económica adicional en el mercado laboral.

TABLA 10.4. EFECTOS MARGINALES PROMEDIO DE LA DEMANDA DE CRÉDITO FORMAL, INFORMAL Y DE OTRO TIPO (FORMALIDAD EMPRESARIAL: REGISTRO EN CÁMARA DE COMERCIO)

| VARIABLES | (1) Formal | (2) Informal | (3) Otros |
|---|-----------------------|-------------------------|----------------------|
| Urbano | -0,065*** (0,018) | 0,073*** (0,017) | -0,007 (0,006) |
| Hombre | -0,050*** (0,011) | 0,047*** (0,011) | 0,003 (0,004) |
| Empleador | 0,040*** (0,015) | -0,039*** (0,014) | -0,001 (0,004) |
| Antigüedad | 0,004*** (0,001) | -0,003*** (0,001) | -0,000* (0,000) |
| Nivel de formalidad: registro en cámara de comercio | 0,151*** (0,013) | -0,140*** (0,012) | -0,011*** (0,004) |
| Ventas mensuales (Log) | 0,013*** (0,005) | -0,015*** (0,005) | 0,002 (0,001) |

| VARIABLES | (1) Formal | (2) Informal | (3) Otros |
|---|-----------------------|-------------------------|----------------------|
| Capital social empresarial | 0,037* (0,020) | -0,054*** (0,018) | 0,017* (0,010) |
| Tenencia de ahorros | -0,006 (0,012) | 0,003 (0,012) | 0,003 (0,004) |
| Tecnología de información para realizar transacciones | 0,056*** (0,015) | -0,057*** (0,014) | 0,002 (0,004) |
| Sector: Industria manufacturera | -0,119*** (0,022) | 0,109*** (0,022) | 0,010 (0,006) |
| Sector: Comercio | -0,142*** (0,020) | 0,126*** (0,019) | 0,016*** (0,006) |
| Sector: Servicios | -0,172*** (0,020) | 0,163*** (0,020) | 0,009* (0,005) |
| EF: Libro de registro diario | 0,007 (0,040) | -0,033 (0,039) | 0,027* (0,016) |
| EF: Otro tipo de cuentas (caja registradora) | 0,055*** (0,012) | -0,058*** (0,012) | 0,002 (0,004) |
| EF: Informes financieros | 0,217*** (0,020) | -0,208*** (0,019) | -0,009* (0,005) |

| VARIABLES | (1) Formal | (2) Informal | (3) Otros |
|---|-----------------------|-------------------------|----------------------|
| EF: Balance general | 0,085** (0,033) | -0,080** (0,033) | -0,005 (0,006) |
| Operación en lugar fijo | -0,128*** (0,027) | 0,137*** (0,026) | -0,010** (0,004) |
| Motivación emprendedora: oportunidad de negocio | 0,038*** (0,012) | -0,042*** (0,011) | 0,005 (0,003) |
| Motivación emprendedora: otra motivación | -0,005 (0,021) | -0,000 (0,020) | 0,005 (0,006) |
| Observaciones | 14,064 | 14,064 | 14,064 |
| Efectos fijos del mes de recolección | Si | Si | Si |
| Log <i>likelihood</i> | -465.372 | -465.372 | -465.372 |

Errores estándar entre paréntesis, estimados a través del método delta.

* $p < 0,1$ ** $p < 0,05$ *** $p < 0,01$

Fuente: elaboración propia.

Por último, los resultados de incluir la medición de la formalidad empresarial a través de la renovación del registro en una cámara de comercio (tabla 10.4) son similares a los que se muestran en el ejercicio con registro de RUT. Cabe señalar que contar con un registro de este tipo resulta en una probabilidad de 14,0 pp menor de solicitar crédito informal y una probabilidad de 15,1 pp mayor de solicitar crédito formal. Estas cifras se acercan a los efectos marginales estimados para el registro de RUT en microempresas y sugieren que ambas variables capturan la formalidad de manera similar.



5

Conclusiones y recomendaciones de política pública

La literatura especializada en inclusión financiera ha enfocado los análisis de demanda y acceso al crédito principalmente hacia la población adulta (Murcia, 2007; Cano *et al.*, 2014), pero no a los micronegocios. Considerando esta falta de información, evaluamos los factores que afectan la demanda de crédito para este tipo de negocios.

Por esta razón, con información de la EM se estimó una variable dependiente binaria mediante un modelo *probit* para calcular la probabilidad de que una microempresa solicite crédito en Colombia y se utilizó un *probit* multinomial para diferenciar este análisis entre préstamos formales e informales.

Los resultados indican que variables como la educación financiera, el uso de tecnología para realizar transacciones financieras, los ingresos y la formalidad se asocian con

una mayor probabilidad de que las empresas soliciten crédito formal. Además, es más probable que las mujeres empresarias soliciten préstamos formales, condición que también se aplica a las empresas ubicadas en áreas rurales y aquellas con actividades en los sectores manufacturero y agrícola.

Estos hallazgos indican que sería recomendable incrementar las iniciativas destinadas a fomentar la educación financiera, la formalidad y la promoción de transacciones electrónicas, dada la correlación positiva que estos factores tienen con la demanda de crédito formal de las microempresas.

Además, el hecho de que la educación financiera haya tenido uno de los mayores impactos en la probabilidad de demandar crédito formal es evidencia de su relevancia como instrumento de política pública. Este resultado está en línea con los hallazgos de la literatura internacional especializada y fomenta la importancia de alinear las iniciativas de educación financiera con la mejora del acceso al crédito para los microempresarios.

Teniendo esto en cuenta, parecería que los grupos comunitarios y las asociaciones serían canales efectivos para comunicar las dificultades asociadas con los préstamos en el mercado informal. Debido a que faltaba información que sustentara la existencia de esta relación, este resultado daría unas pri-

meras luces para la focalización de políticas públicas de inclusión financiera en entornos de asociatividad.

Sin embargo, aún quedan temas por abordar en las futuras agendas académicas y de política pública, como, por ejemplo, la menor propensión de las mujeres empresarias a solicitar crédito informal. Más específicamente, la posibilidad de incorporar análisis de elementos de la economía del comportamiento en la identificación de características como la aversión al riesgo, la seguridad, la autoconfianza, la planificación financiera y la falta de acceso de las mujeres a redes informales serviría para enriquecer los resultados de este tipo de análisis. De igual manera, efectuar ejercicios en los que se establezcan relaciones de causalidad entre los niveles de formalidad y la demanda de crédito de las empresas, al igual que entre la educación financiera y el acceso a productos del activo, contribuiría a robustecer las conclusiones halladas en este análisis, más dirigidas a evaluar la correlación entre estas variables.

Para finalizar, dada la situación generada por la pandemia, es imperativo continuar monitoreando la información sobre inclusión financiera empresarial. Análisis con mayores niveles de desagregación entre sectores económicos, los efectos sobre la salud financiera de los emprendedores, la autoexclusión del sistema financiero y el pa-

pel de las transacciones electrónicas en el desarrollo empresarial permitirían comprender mejor las características de financiamiento de las empresas más pequeñas. En el caso de la economía colombiana, este es un segmento para el cual existen restricciones respecto a los datos disponibles sobre el acceso y uso de productos financieros, por lo que continuar realizando este tipo de análisis favorecerá la toma de decisiones en la implementación de políticas públicas.



Bibliografía

- Adebayo, L. (2018). Owner Financial Literacy Characteristic: Implication for Access to Finance among SMEs in Kwara State Nigeria. *Fountain University Osogbo Journal of Management*, 3(1).
- Asociación Nacional de Instituciones Financieras (Anif). (2020 a). *Gran Encuesta a las Microempresas. Informe de resultados 2020*. Anif.
- Asociación Nacional de Instituciones Financieras (Anif). (2020b). *Gran Encuesta Pyme Nacional. Informe de resultados. Primer Semestre de 2020*. Anif.
- Banca de las Oportunidades y Superintendencia Financiera de Colombia. (2018). *Estudio de demanda de inclusión financiera. Informe de resultados 2017*. Banca de las Oportunidades y SFC.
- Banca de las Oportunidades y Superintendencia Financiera de Colombia. (2020). *Reporte de inclusión financiera 2019*. Banca de las Oportunidades y SFC.
- Beck, T. & De la Torre, A. (2006). The Basic Analytics of Access to Financial Services. *World Bank Policy Research Working Paper* n.º 4026. World Bank.
- Beck, T., Demirguc-Kunt, A. & Levine, R. (2004). Finance, Inequality, and Poverty: Cross-Country Evidence. *Policy Research Working Paper* n.º 3338. World Bank.

Beck, T., Demirguc-Kunt, A. & Maksimovic, V. (2005). Financial and Legal Constraints to Growth: Does Firm Size Matter? *The Journal of Finance*, 60, 137-177.

Bertrand, M., Karlan, D., Mullainathan, D., Shafir, E. & Zinman, J. (2005). What's Psychology Worth? A Field Experiment in the Consumer Credit Market. *National Bureau of Economic Research Working Paper* n.º 11892. NBER.

Botello, H. A. (2015). Determinants of access to credit for SMEs: evidence at the level of the firm in Latin America. *Apuntes del CENES*, 34(60), 247-276.

Bustamante, J. P. & Bayter, M. P. (2013). Informalidad empresarial y laboral en pequeños comerciantes: nueva evidencia para Colombia. *Notas Fiscales* n.º 21. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Corporación Andina de Fomento (CAF). (2014). *Encuesta de medición de capacidades financieras en los países andinos. Informe para Colombia*. CAF.

Campero, A. & Kaiser, K. (2013). Access to Credit: Awareness and Use of Formal and Informal Credit Institutions. *Banco de México - Working Papers* 2013-07.

Cano, C. G., Esguerra, M. d., García, N. & Velasco, L. R. (2014). *Inclusión financiera en Colombia*. Banco de la República.

- Confecámaras. (2020). *Dinámica de creación de empresas en Colombia. Enero-diciembre de 2019*. Confecámaras.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2016). *Encuesta Nacional de Microestablecimientos*. DANE.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2019). *Encuesta Nacional de Micronegocios 2019*. DANE.
- El-Said, H., Al-Said, M., & Zaki, C. (2013). What Determines the access to finance of SMEs? Evidence from the Egyptian case. *The Economic Research Forum Working Paper* n.º 752.
- Ferraro, C. y Goldstein, E. (2011). Políticas de acceso al financiamiento para las pequeñas y medianas empresas en América Latina. En C. Ferraro (Comp.), *Eliminando barreras: El financiamiento a las pymes en América Latina* (pp. 9-59). Cepal.
- Harvie, C., Oum, S. & Narjoko, D. (Eds.). (2010). *Small And Medium Enterprises (SMEs) access to finance in selected East Asian Economies*. Economic Research Institute for ASEAN and East Asia (ERIA).
- Honohan, P. (2008). Cross-country variation in household access to financial services. *Journal of Banking & Finance*, 32(11), 2493-2500.

Honohan, P. & King, M. (2012). Cause and effect of financial access: cross-country evidence from the Finscope surveys. In R.Cull, A. Demirgüç-Kunt & J. Morduch (Eds.), *Banking the World: Empirical Foundations of Financial Inclusion* (pp. 45-84). The MIT Press.

International Finance Corporation (IFC). (2017). *MSME Finance Gap : Assessment of the Shortfalls and Opportunities in Financing Micro, Small, and Medium Enterprises in Emerging Markets*. IFC. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/28881>

Japelli, T. (1990). Who is credit constrained in the US economy. *Quarterly Journal of Economics*, 105, 219-235.

Khaki, A. & Sangmi, M. (2016). Financial Inclusion & Social Capital: A Case Study of SGSY Beneficiaries in Kashmir Valley. *Independent Journal of Management & Production*, 7(4), 1005-1033.

Montoya, C. (2011). El racionamiento de crédito a las microempresas en Colombia. Un estudio de los tipos de racionamiento. *Couyuntura Económica: Investigación Económica y Social*, 41(1), 225-255.

Murcia, A. (2007). Determinantes del acceso al crédito de los hogares. *Borradores de Economía* n.º 449. Banco de la República.

Nguyen, C. (2007). Determinants of credit participation and its impact on household consumption: Evidence

from rural Vietnam. *Centre for Economic Reform and Transformation Discussion Papers* n.º 0703. Heriot Watt University

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y Banco de Desarrollo de América Latina (CAF). (2019). *Políticas para pymes competitivas en la Alianza del Pacífico y países participante de América del Sur*. OECD Publishing.

Rasheed, R., Siddiqui, S. H., Mahmood, I. & Khan, S. N. (2019). Financial Inclusion for SMEs: Role of Digital Micro-Financial Services. *Review of Economics and Development Studies*, 5(3), 571-580.

Rojas, L. (2017). *Situación del Financiamiento a PYMES y empresas nuevas en América Latina*. CAF/CEPLAN.

Zeballos, E. (2006). Obstáculos al desarrollo de las pequeñas y medianas empresas en América Latina. *Journal of Economics, Finance and Administrative Science*, 11(20), 75-96.



Anexos

ANEXO 1. Solicitudes de crédito formales e informales y su interacción con otras variables económicas

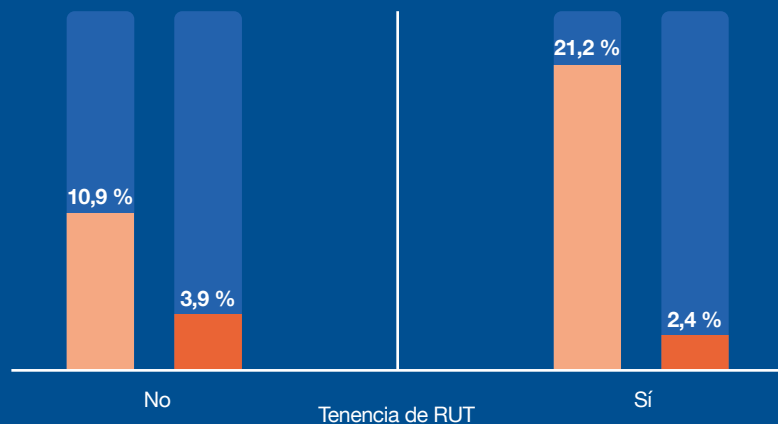
Este anexo ilustra la interacción de la demanda de crédito con variables como la formalidad, la educación financiera, la antigüedad, el ingreso y la asociatividad empresarial. Este análisis se hizo diferenciando los préstamos formales de los informales, teniendo en cuenta las condiciones descritas en la sección 3 de este documento.

Formalidad empresarial

Las microempresas que contaban con RUT tuvieron un mayor porcentaje de solicitudes de crédito formales (21,2%) con respecto a aquellas que no contaban con este (10,9%) (véase Figura 10.4). Además, se observó una menor proporción de requerimiento de préstamos informales entre las firmas que poseían RUT frente a los microempresarios que no cumplían esta condición (2,4% vs. 3,9%).



FIGURA 10.4.
Solicitudes de crédito
y tenencia de RUT



Fuente: elaboración propia con información de la EM.

● Formal
● Informal

Un resultado similar se encontró para el caso de las empresas que contaban con un registro activo en Cámara de Comercio, las cuales poseían una proporción de solicitud de crédito formal superior en 15,6 pp a las de sus pares que no estaban inscritas (figura 10.5). Entre tanto, aquellas empresas que no tenían dicho registro tenían un porcentaje de demanda de préstamos informales mayor en 1,8 pp frente a las que sí lo tenían. De este modo, estas estadísticas sugieren que la formalidad empresarial tendría una conexión positiva con la demanda de préstamos formales.

Capacidades financieras

Las empresas que tenían registros contables más sofisticados, por ejemplo, que tuvieran estados de resultados o balances generales, presentaban un porcentaje de solicitud de crédito formal más alto en cerca de 30 pp que aquellas firmas que no tenían ninguna clase de registros contables (figura 10.6). Entre tanto, a nivel de demanda de préstamos informales, se evidenció que las firmas que no llevaban registros tenían una proporción superior a demandar este tipo de modalidad.

Con esta información se puede concluir que a medida que las microempresas cuentan con un nivel de contabilidad más sofisticado, se registran porcentajes de acceso al crédito formal más altos.

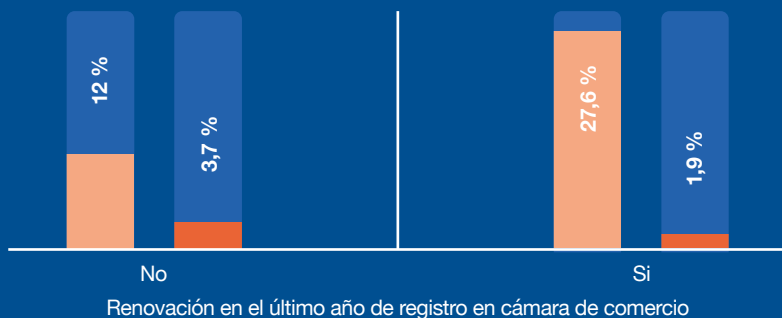
Asociatividad empresarial

Al evaluar cómo fue la demanda de crédito formal entre aquellas firmas que contaban con alguna clase de relacionamiento empresarial, se encontró que los micronegocios que cumplían esta condición presentaban un registro mayor (26,4%) frente a aquellos que no lo hacían (12,7%). A nivel de los préstamos informales no se observaron diferencias importantes entre estos dos grupos de empresas (figura 10.7).



FIGURA 10.5.

Solicitudes de crédito y registro en cámara de comercio



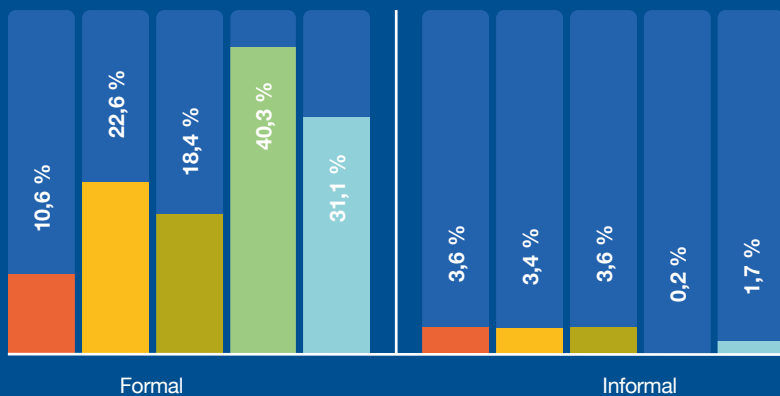
Fuente: elaboración propia con información de la EM.

● Formal
● Informal



FIGURA 10.6.

Solicitudes de crédito y registros contables

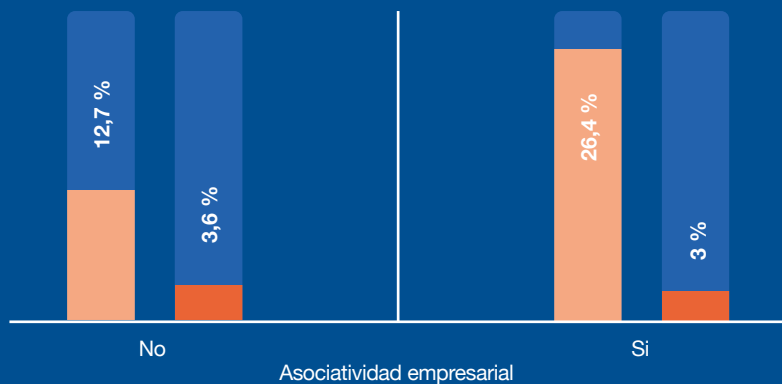


Fuente: elaboración propia con información de la EM.

● No lleva registros ● Libro de registro diario
● Informes financieros ● Balance general
● Otro tipo de cuentas (registradora, etc.)

**FIGURA 10.7.**

Solicitudes de crédito y asociatividad empresarial

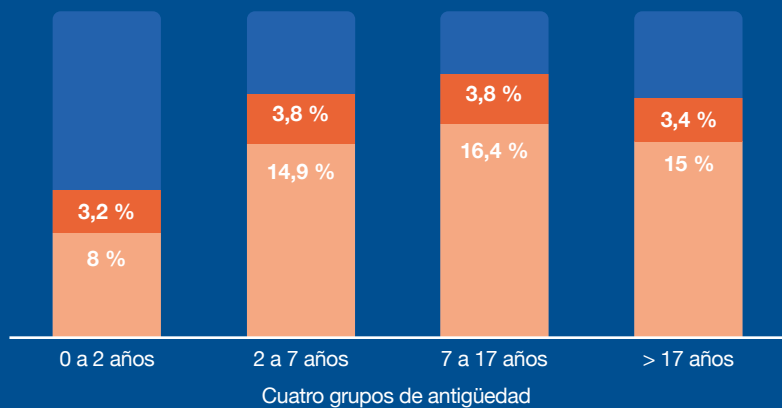


Fuente: elaboración propia con información de la EM.

● Formal
● Informal

**FIGURA 10.8.**

Solicitudes de crédito y antigüedad



Fuente: elaboración propia con información de la EM.

● Formal
● Informal

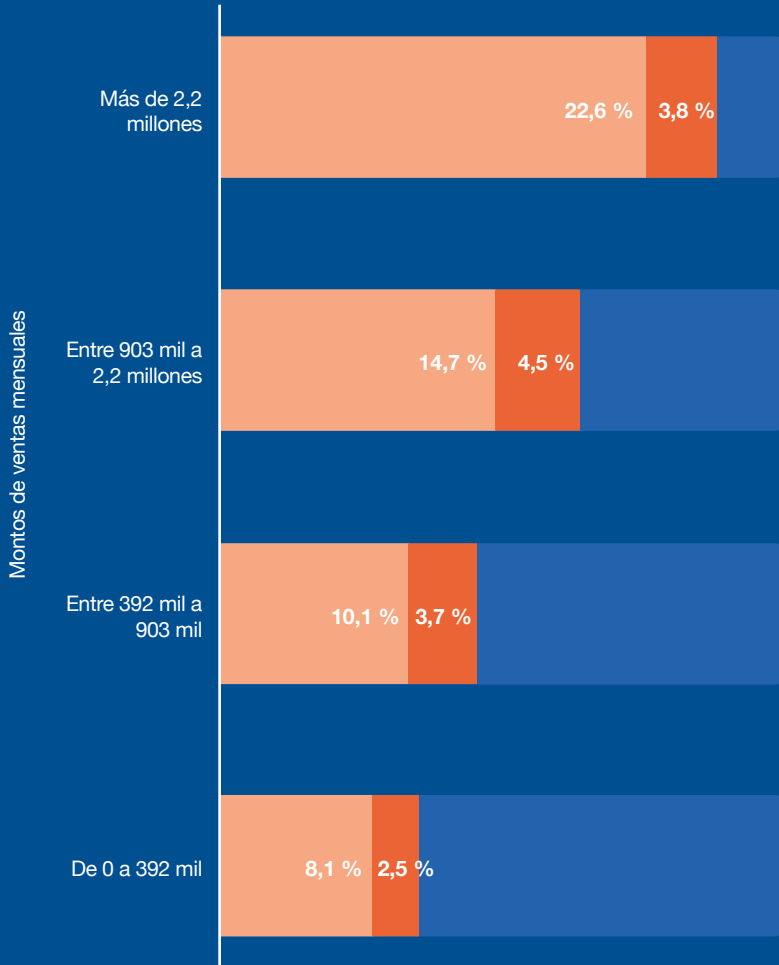
Antigüedad e ingreso

También se evaluó la interacción de las solicitudes de crédito con variables como la antigüedad y el ingreso de las firmas. En materia de antigüedad se encontró que cuando las empresas superan los dos años de duración, el porcentaje de solicitud de préstamos formales por parte de los micronegocios se incrementa. En efecto, mientras que en las firmas que tenían de 0 a 2 años de funcionamiento este porcentaje ascendía al 8%, en el caso de las microempresas que superaban los dos años de antigüedad esta proporción superaba el 14% (figura 10.8).



**FIGURA 10.9.**

Solicitudes de crédito y monto de ventas



Fuente: elaboración propia con información de la EM.

● Formal
● Informal

Por su parte, no se observó una relación clara entre los requerimientos de financiamiento informal y el tiempo de vida de los micronegocios, lo que indicaría que el acceso al mercado informal no se encuentra muy entrelazado con la antigüedad de las firmas.

Similar a lo encontrado para la antigüedad, en la medida que los ingresos de la firma se elevan resulta más alta la proporción de empresas que demandan créditos formales. De hecho, del total de microempresas que tenían ingresos mensuales iguales o menores a \$392.000, 8,1% había solicitado un crédito formal en el último año. Esta cifra se elevó a 10,1% entre aquellas que percibían entre \$392.000 y \$903.000, a 14,7% entre las que ganaban entre \$903.000 y \$2,2 millones y a 22,6% entre las que este monto superaba los \$2,2 millones (figura 10.9).

En cambio, al igual que se observó con la antigüedad, no se encontró una conexión clara entre el nivel de ventas de las microempresas y la demanda por financiamiento informal, lo que sugiere que otras variables tendrían más peso a la hora de incidir en esta decisión.

Durante los últimos cinco años, el país ha presenciado grandes avances en materia de acceso y uso de servicios financieros. La acción decidida de la industria para implementar procesos de transformación digital ha sido clave en estos logros. Además, las acciones del Estado para proveer un marco regulatorio adecuado para la innovación también han contribuido. A pesar de estos avances, el camino para incluir a poblaciones de difícil atención con modelos sostenibles es largo. Este segundo volumen de Ensayos de inclusión financiera en Colombia tiene la virtud de recopilar análisis de los principales logros del país y, además, da luz respecto a cómo abordar los retos del futuro.

Hernando José Gómez R.

Presidente Asobancaria

ISBN: 978-958-9040-86-7



9 789589 104086 7