

I semestre de 2020

INCLUSIÓN FINANCIERA

Felipe Clavijo
Daniel López
Santiago Segovia

Banco de la República
Bogotá, D. C., Colombia



Informe Especial de Inclusión Financiera

Felipe Clavijo
Daniel López
Santiago Segovia*

La inclusión financiera es el proceso de integración de los servicios financieros a las actividades económicas cotidianas de la población, lo cual puede contribuir al crecimiento económico en la medida en que permita reducir los costos de financiación y transacción, y ofrezca un manejo seguro y eficiente de los recursos, tanto para los hogares como para las empresas. La medición de la inclusión financiera abarca diferentes dimensiones del acceso y uso de productos financieros por parte de hogares y empresas, dentro de las cuales se encuentran cobertura, transaccionalidad, ahorro, crédito, seguros, calidad y bienestar.

En este informe se presentan los antecedentes y logros alcanzados durante los últimos años en relación con la situación de inclusión financiera en el país. Adicionalmente, se analizan los desafíos de cara al futuro en esta materia y se hace una descripción de los avances logrados en el marco del Programa Ingreso Solidario (PIS) implementado por el Gobierno como parte de la respuesta a la coyuntura derivada del impacto de la pandemia del Covid-19.

1 Antecedentes en materia de inclusión financiera en Colombia

Durante los últimos quince años el país ha logrado avances importantes en términos de inclusión financiera. La creación y desarrollo eficiente de programas como el de Banca de las Oportunidades, administrado por Bancóldex, el modelo de corresponsales

* Los autores son integrantes del Departamento de Estabilidad Financiera. Las opiniones no comprometen al Banco de la República ni a su Junta Directiva. Asimismo, los autores agradecen la valiosa colaboración y los comentarios recibidos por parte del Departamento Nacional de Planeación en la elaboración del presente *Informe*.

bancarios y el Plan Nacional de Desarrollo (PND): Prosperidad para Todos (2010-2014), han promovido el acceso al crédito y a los demás servicios financieros, logrando así la expansión de la cobertura de estos servicios, la conservación de la oferta financiera formal en lugares apartados y el diseño de productos adecuados para los diferentes segmentos poblacionales. En la misma línea se han establecido medidas con el fin de aumentar el acceso al ahorro de la población vulnerable y reducir los costos transaccionales, en particular el ahorro para la vejez, con el programa de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS), y la creación de las sociedades especializadas en depósitos y pagos electrónicos (Sedpes), las cuales están facultadas para captar ahorros del público y prestar únicamente servicios financieros transaccionales como pagos, transferencias, recaudos y giros.

A su vez, en el marco del PND: Todos por un Nuevo País (2014-2018) se conformó la Comisión Intersectorial para la Inclusión Financiera (CIIF) en 2015, con el objetivo de orientar la política y coordinación de las entidades relacionadas con la inclusión financiera. Adicionalmente, se implementaron políticas para generar un mayor acceso, uso y profundización de los servicios financieros. De esta forma, el programa propuso un aumento en el indicador de inclusión financiera alcanzando un 81,3% (8,7 puntos porcentuales [pp] mayor que la cifra registrada en 2014), una reducción del efectivo y un aumento de las cuentas de ahorro activas para finales de 2018.

Sumado a lo anterior, se desarrolló el PND: Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad (2018-2022), que propone aumentar la inclusión financiera al 85% para 2022. Con este fin se busca fortalecer los ecosistemas de pago de bajo valor mediante la promoción de las Sedpes, adoptar nuevas tecnologías en medios de pago en las zonas rurales y urbanas del país, e impulsar acciones de educación económica y financiera (EEF) que fortalezcan la cultura del ahorro para la vejez y que mejoren el conocimiento de las personas sobre los mecanismos disponibles, teniendo en cuen-

ta su situación laboral y sus ingresos. En este contexto, el MHCP expidió el Decreto 1357 de 2018¹ con el cual reguló la actividad financiera colaborativa (*crowdfunding*) contemplando dos modalidades: financiación colaborativa a través de valores representativos de deuda y financiación colaborativa a través de valores representativos de capital social. Adicionalmente, publicó el 18 de diciembre de 2019 para comentarios un proyecto de decreto y un documento técnico proponiendo modificaciones al Decreto 2555 de 2010 en lo relacionado con los Sistemas de Pago de Bajo Valor (SPBV).

Por su parte, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) publicó el documento Conpes 3956: Política de formalización empresarial (2019), el cual priorizó acciones para: 1) disminuir la carga regulatoria para la formalización de las empresas; 2) apoyar a las empresas para materializar los beneficios de la formalización; 3) robustecer las actividades de inspección, vigilancia y control para el cumplimiento de las regulaciones, y 4) fortalecer los canales de financiamiento para las Mipymes. Finalmente, la Ley 1955 de 2019² habilitó la creación de un *sandbox* regulatorio, destacó la importancia de la infraestructura postal para masificar el acceso universal a internet en poblaciones vulnerables y en zonas apartadas en todo el territorio nacional, entre otros. De cara al futuro, la Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera (URF) del MHCP incluyó dentro de su agenda normativa de 2020, entre otras, la promoción de la transformación financiera digital a través de los SPBV, el *Open Banking*, el *sandbox* regulatorio y la portabilidad de cuentas entre entidades financieras.

¹Por el cual se modifica el Decreto 2555 de 2010 en lo relacionado con la actividad de financiación colaborativa”, publicado el 31 de julio de 2018.

²“Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, publicada el 25 de mayo de 2019.

2 Diagnóstico de la inclusión financiera en Colombia

De acuerdo con el reporte más reciente de inclusión financiera realizado por Banca de las Oportunidades, en 2019 el indicador de inclusión, medido como el porcentaje de adultos con al menos un producto financiero, se ubicó en 83,3%, registrando un incremento de 2 pp con respecto a 2018. Del total de personas con productos financieros (28,9 millones), el 73,2% se encuentran en ciudades y grandes aglomeraciones, 14,4% en áreas intermedias y el restante 13,4% en zonas rurales. Por su parte, el estudio de demanda de inclusión financiera (2017) demostró que mientras que el 92,8% de los hogares con ingresos mensuales superiores a COP 1,2 millones (m) tienen productos financieros, el 22,3% de los que tienen un nivel de ingresos inferior no cuentan con acceso.

Con respecto a las empresas, de acuerdo con la Gran encuesta a las microempresas (GEM) de 2020 realizada por ANIF, en promedio el 87,3% de las empresas tienen una preferencia por manejar su dinero en efectivo. Lo anterior se asocia principalmente con una cuestión cultural relacionada con la desconfianza del sistema financiero y, en menor medida, a que el costo transaccional de tener una cuenta de ahorro es muy elevado (e. g.: gravamen a los movimientos financieros). Por otro lado, el 41% de las empresas encuestadas manifestó que existe una limitación importante para acceder a financiamiento, especialmente cuando no cuentan con historial crediticio.

De lo anterior se puede inferir que la inclusión, si bien en términos agregados es relativamente alta, se encuentra focalizada en ciertos grupos poblacionales. En este sentido, el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) argumenta que la medición de la inclusión financiera es un concepto de carácter multidimensional que no solo debería considerar aspectos como el acceso y el uso de productos financieros, sino la calidad de estos y el impacto que tienen sobre el bienestar de hogares y empresas.

Por lo anterior, como se señaló previamente, el PND 2018-2022 promueve una política nacional de inclusión y educación económica y financiera, donde los objetivos, desde el lado de la oferta, se centran en mejorar la pertinencia de los productos y servicios financieros ofrecidos, mientras que, desde una perspectiva de demanda, encuentran necesario mejorar la confianza y las capacidades de hogares y firmas para la toma de decisiones financieras. Para alcanzar ambos objetivos, es crucial el mejoramiento de la infraestructura financiera y la masificación de servicios digitales de bajo costo.

En efecto, el Banco Mundial (2017) señala que una de las restricciones que enfrenta la población que no cuenta con acceso a productos financieros se debe a las distancias geográficas a algún proveedor de estos. Con el fin de afrontar lo anterior, en febrero de 2020 se expidió el Decreto 222, el cual busca facilitar la inclusión financiera mediante el fortalecimiento y simplificación de requisitos para los corresponsables bancarios y otras soluciones que pueden atender a poblaciones tradicionalmente excluidas, especialmente en zonas rurales y apartadas del país.

En medio de la implementación de las políticas del PND (2018-2022), Colombia y el mundo entero se han visto enfrentados a una situación de emergencia sanitaria y económica a causa de la pandemia del Covid-19. Con el objetivo de mitigar los efectos derivados de esta situación, el Gobierno Nacional Central (GNC) ha tomado una serie de medidas, dentro de las cuales se encuentra el PIS, el cual tiene el potencial de impulsar la inclusión financiera en Colombia.

3 La inclusión financiera en los tiempos del coronavirus

La publicación para comentarios del borrador del documento Conpes sobre la Política nacional de inclusión y educación económica y financiera, por parte del DNP, se dio justo antes de que la Organización Mundial de la Salud declarara, el 11 de marzo de

2020, que el brote del nuevo coronavirus era una pandemia. Un día después, en respuesta a lo anterior, el GNC, en cabeza del Ministerio de Salud y Protección Social, expidió la Resolución 385 de 2020, en la cual declaró la emergencia sanitaria por causa del Covid-19, y estableció disposiciones destinadas a la prevención y contención del riesgo epidemiológico asociado con el mismo y, posteriormente, el 17 de marzo, mediante el Decreto Legislativo 417 de 2020, declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional.

Consciente de que la situación de emergencia iba a afectar de forma inevitable el derecho fundamental al mínimo vital de los hogares más vulnerables, el GNC adoptó una medida excepcional con el fin de brindar apoyos económicos a dicha población y expidió el Decreto Legislativo 518 de 2020, con el cual creó el PIS, y a través de alocución presidencial el 24 de junio de 2020 amplió la vigencia del programa hasta diciembre del mismo año. Mediante este programa, creado bajo la administración del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), el GNC se comprometió a entregar transferencias monetarias no condicionadas a tres millones de hogares colombianos en situación de pobreza extrema, pobreza o vulnerabilidad, que no fueran ya beneficiarios de los programas estatales Familias en Acción, Jóvenes en Acción, Colombia Mayor o de la compensación del IVA, por el tiempo que perduren las causas que motivaron la declaratoria de emergencia nacional.

La entidad encargada de determinar la población objetivo del beneficio económico fue el DNP. Para tal fin, esta agencia estatal construyó una base maestra a partir de la información contenida en el Sisbén III y en el Sisbén IV. Del Sisbén III se seleccionan aquellos hogares con un puntaje menor a 30 puntos y del Sisbén IV aquellos hogares en pobreza extrema (Grupo A), pobreza (Grupo B) y vulnerables (Grupo C01-C05). Una vez excluidos aquellos hogares que ya eran beneficiarios de alguno de los programas señalados, el DNP, con el apoyo de Banca de la Oportunidades y las centrales de riesgo, segmentó la base de datos en dos grupos: un primer grupo de aquellos

potenciales beneficiarios que ya estaban bancarizados y un segundo grupo conformado por aquellos que no lo estaban. Una vez segmentada la base en estos dos grupos, se excluyeron a aquellas personas que: 1) aparecían como fallecidas en las bases de datos de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (Adres) del Ministerio de Salud; 2) tenían un ingreso base de cotización por encima de los cuatro salarios mínimos mensuales legales vigentes y hubieran realizado aportes a seguridad social en el último mes; 3) estuvieran en el régimen de excepción en seguridad social, o 4) tuvieran saldos en cuentas de depósito con el sistema financiero superiores a COP 5.000.000. El resultado de realizar las exclusiones descritas fue una base de datos definitiva de los potenciales beneficiarios.

En un principio, el PIS fue diseñado de tal manera que cada hogar recibiera una transferencia monetaria por un valor total de COP 480.000 a lo largo de tres ciclos (Cuadro 1); sin embargo, con su extensión hasta diciembre se espera otorgar COP 960.000 en seis ciclos adicionales, con lo cual cada hogar recibirá durante la vigencia del programa en 2020 un total de COP 1,4 m.

El primer ciclo se ejecutó entre el 6 de abril y el 17 de mayo de 2020; el segundo entre el 20 de mayo y el 19 de junio, y el tercero entre el 16 y el 30 de junio. Según datos del DNP, durante el primer ciclo se efectuaron pagos individuales por un valor de COP 160.000 a 1,8 m beneficiarios de la siguiente forma: 1,2 m beneficiarios que ya se encontraban bancarizados recibieron el pago en su cuenta bancaria, con la intermediación de 22 entidades financieras; cerca de 500.000 beneficiarios fueron bancarizados y recibieron su pago en cuentas digitales, y los restantes (102.122) recibieron giros con retiro presencial a través de corresponsales del Banco Agrario de Colombia (BAC) en 487 municipios rurales³. Por su parte, durante el segundo ciclo, 1,9 m beneficiarios que ya estaban o fueron bancarizados en el ciclo 1 recibieron un segundo pago de COP 160.000 y el BAC

³En los giros presenciales que realiza el BAC no se bancariza al individuo.

está haciendo lo propio con los 102.122 hogares en los municipios rurales. El restante de hogares no bancarizados recibió un primer pago de COP 320.000; 194.434 lo recibieron a través de bancarización digital (Bancolombia, Davivienda y MOVii) y 133.541 por medio de bancarización presencial (Bancamía, Banco Caja Social y MOVii). Finalmente, durante el ciclo 3 se está pagando la última cuota de COP 160.000 a 2,2 m bancarizados antes del programa y durante los ciclos 1 y 2, y a los 102.122 hogares servidos por los corresponsales del BAC. Con el fin de acercarse al objetivo de los tres millones de beneficiarios, un poco más de 360.000 hogares recibirá un único pago de COP 480.000 mediante un mecanismo de dispersión llamado por el DNP “Toma de municipios”, en el cual cuatro entidades financieras (Bancolombia, Bancamía, Banco Caja Social y MOVii) realizaron el giro del dinero en sus corresponsales en 178 municipios y le ofrecieron al cliente la apertura de cuentas de ahorro digitales. La estrategia de ejecución de los seis ciclos resultado de la ampliación del PIS será diseñada e implementada por el Departamento de la Prosperidad Social (DPS).

La bancarización digital inicia con la apertura de cuentas de depósitos para aquellos beneficiarios identificados como no bancarizados y que cuentan con un dispositivo de telefonía móvil. Para tal fin, el DNP remite la lista de los beneficiarios a los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones (Comcel, Telefónica, Colombia Móvil, Avantel, ETB, Virgin, Flash Mobile, Móvil Éxito y Suma), los cuales identifican si la persona registrada en la base de datos es cliente y comunican qué tecnología utiliza (2G, 3G o 4G). Una vez recibida la información, el DNP asigna a cada uno de los potenciales beneficiarios una entidad financiera y devuelve dicha información a los operadores de telefonía celular. A continuación, estos envían mensajes de texto al usuario indicándole que es beneficiario del PIS junto con un vínculo a la aplicación de la entidad financiera que deben descargar. Con este procedimiento se han realizado las aperturas de las cuentas de depósito digital para los no bancarizados, con lo cual Bancolombia, Davivienda y MOVii han podido transferirles el beneficio.

Cuadro 1: Plan inicial de ejecución del programa Ingreso Solidario

Ciclo	Tipo de beneficiario	Medio de pago	Valor del pago (COP)	Entidad(es)	Número de beneficiarios
1	Bancarizado	Cuenta de depósito	160,000	22 entidades financieras	1,162,965
		Giro bancario en corresponsal	160,000	Banco Agrario	102,122
	No bancarizado	Bancarización digital	160,000	Bancolombia, Davivienda y MOOVii	498,434
		Total			1,763,521
2	Bancarizado	Cuenta de depósito	160,000	22 entidades financieras	1,661,399
		Giro bancario en corresponsal	160,000	Banco Agrario	102,122
	No bancarizado	Bancarización digital	320,000	Bancolombia, Davivienda y MOOVii	194,434
		Bancarización presencial	320,000	Bancamía, BCSC y MOVii	133,541
	Total			2,091,496	
3	Bancarizado	Cuenta de depósito	160,000	22 entidades financieras	1,989,374
		Giro bancario en corresponsal	160,000	Banco Agrario	102,122
	No bancarizado	Giro bancario presencial (Toma de municipios)	480,000	Bancolombia, Bancamía, BCSC y MOVii	360,031
		Total			2,451,527

Fuente: Departamento Nacional de Planeación (DNP); elaboración de los autores.

4 Consideraciones finales

De acuerdo con lo expuesto, se concluye que el PIS es una herramienta con un gran potencial para aumentar la inclusión financiera en el país, debido a que los procedimientos de bancarización presencial y digital, junto con la estrategia Toma de municipios, han llevado a que más de 2,2 m de colombianos tengan acceso por primera vez a servicios financieros. Sin embargo, es de vital importancia hacer un seguimiento constante una vez terminado el PIS sobre el uso de los productos financieros por parte de la población bancarizada, puesto que los beneficiarios pueden dejar de usarlos o cancelarlos.

Dado que la inclusión financiera es un concepto de carácter multidimensional que no solo debería considerar aspectos como el acceso y el uso de productos financieros, sino la calidad de estos y el impacto que tienen sobre el bienestar de hogares y empresas, es deseable que, tanto durante el transcurso del programa como posterior a este, se propenda por la masificación y mejoramiento de la infraestructura financiera, velando por incrementar la calidad y pertinencia de los servicios ofrecidos, con el fin de que se ajusten a las necesidades de la población tanto bancarizada y no bancarizada.

Referencias

- ANIF. (2020). *Gran Encuesta a las Microempresas*. Bogotá.
- Banca de las Oportunidades. (2017). *Informe de Demanda de Inclusión Financiera*. Bogotá.
- Banca de las Oportunidades. (2019). *Reporte de Inclusión Financiera, septiembre de 2019*. Bogotá.
- Banco Mundial. (2017). *The Global Findex Database*. Washington DC: The World Bank Group
- CAF y Banco de la República de Argentina. (2018). *Encuesta de medición de capacidades financieras en Argentina - Año 2017*. Banco de la República de Argentina.
- DNP. (2019). *Política de Formalización Empresarial (Documento Conpes 3956)*. Bogotá.
- URF. (2019). *Actualización normativa de los Sistemas de Pago de Bajo Valor*. Bogotá