



FORMULAR RECOMENDACIONES PARA MEJORAR LA COMPETENCIA DEL SISTEMA DE PAGOS DE BAJO VALOR (SPBV) EN LA ÚLTIMA MILLA, CON ÉNFASIS EN MIPYMES









FORMULAR RECOMENDACIONES PARA MEJORAR LA COMPETENCIA DEL SISTEMA DE PAGOS DE BAJO VALOR (SPBV) EN LA ÚLTIMA MILLA, CON ÉNFASIS EN MIPYMES

Informe de recomendaciones

Equipo de trabajo



DNP

Mónica Lorena Ortiz Medina Directora Técnica de Innovación y Desarrollo Empresarial

Julián Torres Jiménez Natalia Orozco Viviana Torres Ortiz

BID

Luis Restrepo Alejandra Dussán Juan Martínez Álvarez

Equipo consultor Julián David Pérez Joan Sebastián Potosí Andrés Vargas Herreño





Contenido

Glo	sario de siglas4
Introducción 5	
2.	Metodología para la identificación y priorización de
	recomendaciones
3.	Recomendaciones
3.1	Acceso y uso de servicios financieros10
	3.1.1 Alianzas institucionales
	3.1.2 Abrir espacios de debate y análisis en las regiones del país12
	3.1.3 Incorporar soluciones de mercado: Alianzas público-privadas13
	3.1.4 Desarrollo de procesos de divulgación del CONPES 4005
	3.1.5 Importancia del Grupo Bicentenario en el fortalecimiento del SPBV 14
3.2	Acceso y uso productos del SPBV14
	3.2.1 Sensibilización sobre la importancia del SPBV15
	3.2.2 Diagnóstico de problemas en las diferentes plataformas del SPBV16
	3.2.3 Ampliar la oferta de productos del SPBV
	3.2.4 Diseño e implementación de estrategias pedagógicas
	3.2.5 Incentivos tributarios
3.3	Riesgos 18
	3.3.1 Apertura de nuevos canales para atención al usuario19
	3.3.2 Diseño de estrategias de sensibilización para la prevención del
	fraude y estafas19
	3.3.3 Sistema de Información para el SPBV20
	3.3.4 Fortalecimiento de la regulación financiera del SPBV21
Dof	erencias bibliográficas22
VCI	erencias bibliograficas





Glosario de siglas

Asomicrofinanzas Asociación Colombiana de Instituciones Microfinancieras

Asobancaria Asociación Bancaria

BID Banco Interamericano de Desarrollo

CONPES Consejo Nacional de Política Económica y Social

CNC Centro Nacional de Consultoría

DNP Departamento Nacional de Planeación

EIPP Evaluación e Implementación de Políticas y Programas

FAO Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la

Alimentación

Finagro Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario

FOGACOOP Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas

IVA Impuesto al valor agregado

JAC juntas de acción comunal

mipymes micro, pequeñas y medianas empresas
ONG organizaciones no gubernamentales
PSP proveedores de servicios de pago

QR códigos de respuesta rápida

SEDPES Sociedades Especializadas en Depósitos y Pagos Electrónicos

SFC Superintendencia Financiera
SPAV Sistema de Pagos de Alto Valor
SPBV Sistemas de Pagos de Bajo Valor
SPI Sistema de Pagos Inmediatos

SWITF Sociedad para las Comunicaciones Interbancarias y Financieras

Mundiales

TIC Tecnologías de la información y las comunicaciones

UAEOS Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias

URF Unidad de Regulación Financiera



Introducción

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), a través de su División de Conectividad, Mercados y Finanzas y en colaboración con el Departamento Nacional de Planeación de Colombia (DNP), desarrolló el presente documento con el fin de conocer el panorama actual y formular recomendaciones para mejorar la competencia del Sistema de Pagos de Bajo Valor (SPBV) en la última milla, con énfasis en mipymes.

Por su parte el Gobierno de Colombia expidió en el Documento CONPES 4005 de 2020, la *Política Nacional de Inclusión y Educación Económica y Financiera*, y planteó dentro de sus acciones "la revisión, a través de un estudio, de los diferentes mecanismos que podrían ayudar a mejorar la competencia en el Sistema de Pagos de Bajo Valor (SPBV)". En este marco, el Centro Nacional de Consultoría (CNC), desarrolló un estudio que tuvo como objetivo elaborar recomendaciones para mejorar la competencia del SPBV en la última milla, con énfasis en las mipymes (micro, pequeñas y medianas empresas).

Entre los principales resultados obtenidos¹ en el marco de esta consultoría, se encuentra que el 92,1 % de los adultos colombianos tenían al menos un producto financiero formal en el año 2022, y de ellos se estima que el 77,7 % tenía su producto financiero activo o vigente. Al desagregar este análisis por nivel de ruralidad, se evidencia que los municipios intermedios (77,8 %) tienen un indicador de acceso más alto que los municipios rurales (69,8 %) y rurales dispersos (55,4 %), tendencia que es similar en los indicadores de uso. Estos se complementan con los resultados cualitativos ya que se observó un mayor uso de los servicios financieros en las zonas urbanas respecto a las rurales y rurales dispersas.

Los resultados se obtuvieron a partir de diferentes fuentes de información. Por su parte, la totalidad de análisis cuantitativos se realizaron con base en la encuesta "Tercera toma del estudio de demanda para analizar la inclusión financiera en Colombia 2022", efectuada por la Banca de las Oportunidades y el Centro Nacional de Consultoría. Además, los análisis cualitativos se realizaron con base en grupos focales aplicados a propietarios de micronegocios en zonas urbanas y rurales; y entrevistas a funcionarios de Asomicrofinanzas, Cámara de Comercio de Bogotá, Finagro, URF, Banca de las Oportunidades y Prosperidad Social.





Por su parte, se estima que para el año 2022, el 47,9 % de los adultos colombianos tenía acceso a productos como Daviplata, Ahorro a la Mano, Nequi o Movii, entre otros. De igual forma, se observó que el uso de estos sistemas de pago se considera indispensable para los propietarios de pequeños establecimientos, dado que facilita la recepción de dinero, pero también se adapta a las necesidades de los clientes.

En contraste, algunas dificultades que presentan los SPBV se concentran en la ausencia de habilidades y conocimiento de apropiación digital, inestabilidad del servicio de las plataformas y la falta de cobertura de las entidades financieras en algunas zonas del país, en especial las rurales.

Respecto a los grupos etarios, los resultados muestran una diferencia de casi 45 puntos porcentuales, en los niveles de acceso a productos del SPBV, entre las personas que tienen entre 15 y 40 años respecto a quienes tienen más de 65 años. Esta situación se explica a partir de los resultados cualitativos, los cuales evidencian que una de las principales barreras que se establecen para acceder a las SPBV, tanto en zonas urbanas como rurales, se vincula con el desarrollo de habilidades y conocimientos digitales, los cuales en su mayoría son limitados en personas de edad avanzada.

En lo concerniente al uso de productos del SPBV, se estima que para el 2022, el 40,8 % de los adultos colombianos hicieron en el último mes una transferencia a través de productos como Daviplata, Nequi o Ahorro a la Mano, entre otros. Al igual que para el indicador de acceso, estas cifras evidencian una brecha casi del 20 % en el indicador de uso entre las ciudades y aglomeraciones con respecto a las zonas rurales.

Los principales usos que se dan a los SPBV desde un enfoque cualitativo se concentran en cuatro aspectos. El primero, es la recepción y envío de dineros generados por la compra o ventas a clientes o proveedores; el segundo, se concentra en implementar los SPBV como alcancías o espacios dispuestos para el ahorro; el tercero, adquisición de servicios como compra de paquetes móviles o suscripciones a servicios de *streaming* (emisión en directo); y el cuarto, envío de dinero a familiares y amigos.

Por otro lado, las razones por las cuales las personas prefieren utilizar productos del SPBV, están relacionadas principalmente con la facilidad que dan para hacer diferentes tipos de operaciones, se consideran seguras y no tienen costo. Desde los resultados del componente cualitativo, igualmente se enfatiza en aspectos como la facilidad de uso y su inmediatez, percepción de seguridad frente a situaciones de robo o atraco.

Finalmente, respecto a la percepción de riesgo, el 17,8 % de las personas considera que percibe un nivel de riesgo alto en términos de fraude y robo al realizar transacciones por medio de productos del SPBV. Por su parte, el 44,5 % de las personas observa un nivel de riesgo bajo o nulo, al realizar transacciones





con este tipo de productos. De forma relacionada, los riesgos que identifican los pequeños comerciantes sobre el uso de SPBV se vinculan con fraudes o estafas por medio de los comprobantes de pago que conciben las aplicaciones como Nequi y Daviplata.

Sobre este marco de consideraciones, el presente documento corresponde al producto 4: "Informe de recomendaciones". Este documento se divide en tres secciones. En un primer momento, se expone la metodología utilizada para la identificación y priorización de recomendaciones. En un segundo momento, se describen las recomendaciones construidas en torno a los hallazgos y análisis de la información recolectada. En un tercero y último momento, se muestran las referencias bibliográficas implementadas en la construcción del documento.



2. Metodología para la identificación y priorización de recomendaciones

La metodología implementada para la estructuración de las recomendaciones partió de una estrategia de triangulación de resultados provenientes de la información tanto cualitativa como cuantitativa recopilada y analizada en el marco del estudio. En este orden de ideas, se sintetizaron los principales resultados para luego elaborar una serie de recomendaciones que se validaron y triangularon con el equipo consultor en sesiones de trabajo multidisciplinares. En la figura 1-1 se presenta un diagrama que recoge el proceso realizado.

Figura 1-1. Metodología para la formulación de las recomendaciones



Fuente: Elaboración propia CNC, 2023.





Como se puede observar, se inicia con la consolidación sobre los principales resultados obtenidos a partir de la investigación cuantitativa (realizada a partir información secundaria, que en este caso particular corresponde a la tercera toma del estudio de demanda para analizar la inclusión financiera en Colombia 2022) y la investigación cualitativa (basada en las entrevistas a actores institucionales y grupos focales a propietarios de micronegocios), los cuales se contrastaron y complementaron teniendo en cuenta las distintas fuentes y tipos de información. A partir de estos resultados, se elaboraron las siguientes recomendaciones, cuyo principal fin es mejorar la competencia e implementación de los SPBV en el país.



3. Recomendaciones

En este capítulo, se exponen las recomendaciones formuladas a la luz de los hallazgos del estudio, divididas de acuerdo con los siguientes tópicos: Acceso y uso de servicios financieros, acceso y uso de productos del SPBV y riesgos. Cabe resaltar que todas las recomendaciones apuntan a fortalecer la interoperabilidad del sistema, es decir, sugieren acciones enfocadas a facilitar que las personas puedan enviar y recibir pagos de cualquier entidad con rapidez y a un bajo costo. Como lo referencia uno de los expertos consultados:

La interoperabilidad, yo creo que es el desafío más grande que tenemos ahora y es si tú produces interoperabilidad mejoras la experiencia del cliente, mejoras la eficiencia de las infraestructuras, digamos que más incentivas, mejoras el costo de los equipos de servicios y pues eso es lo que se está haciendo, en eso es lo que se está trabajando con el sistema de pago de bajo valor inmediatos (participante en entrevista).

Por su parte, otras están enfocadas a la pedagogía y la sensibilización, así como también en la apertura de nuevos servicios y canales de atención. Sobre estas consideraciones, a continuación, se presentan las recomendaciones formuladas para mejorar la competencia del SPBV en el país.

3.1 Acceso y uso de servicios financieros

Se estima que, en 2022, el 92,1 % de los adultos colombianos tenían al menos un producto financiero formal y de ellos el 77,7 % tenía su producto financiero activo o vigente (indicador de uso). Las ciudades y aglomeraciones (87,1 %) y los municipios intermedios (77,8 %) tienen un indicador de acceso más alto que los municipios rurales (69,8 %) y (55,4 %) rurales dispersos. Esta dinámica es similar en el indicador de uso.

Desde la investigación cualitativa, se identifica que existe un mayor uso de servicios financieros dentro de los contextos urbanos vinculado a productos financieros como: Créditos, tarjetas de crédito y CDT, entre otros; como también de sistemas de pago relacionados con los datáfonos y sistemas de pago electrónicos. No obstante, se expresa que el acceso a estos servicios financieros se ve restringido por el incremento en las tasas de interés, cobros por el uso de los servicios y la ausencia de "vida crediticia". En este sentido, algunas estrategias





alternas que implementan los propietarios de micronegocios son préstamos a familiares, realización de "cadenas" y "fiar". Estas prácticas son más frecuentes en las zonas rurales.

Finalmente, desde la postura de las entidades del sector financiero e institucional se identifica que una de las principales barreras para el acceso y uso de servicios financieros se consolida en tres ejes fundamentales. El primero, es la ausencia de una pedagogía y educación financiera en los pequeños establecimientos. Asimismo, la segunda apunta a que no existe una hoja de ruta articulada entre el sector privado y público para identificar las necesidades y capacidades de los pequeños negocios en los ámbitos rural y urbano. La tercera y última, es la cobertura tecnológica y apropiación digital que incorporan los establecimientos.

En este orden de ideas, a partir de los hallazgos expuestos, a renglón seguido, se exponen las recomendaciones formuladas para este tópico.

3.1.1 Alianzas institucionales

Con base en los resultados expuestos es posible inferir que el sistema financiero ha presentado dificultades para llegar a la población que habita en las zonas rurales y rural dispersa del país. Sobre este marco, se considera importante promover y afianzar alianzas interinstitucionales entre actores de distinta naturaleza, para así en conjunto formular e implementar estrategias para incrementar el número de colombianos que acceden a servicios financieros.

En este proceso, se resalta la necesidad de vincular figuras como las cooperativas, asociaciones y federaciones, dado que este tipo de actores

(...) desempeñan un papel importante en el apoyo a los pequeños productores agrícolas y a los grupos desfavorecidos, como los jóvenes y las mujeres. Empoderan a sus miembros económica y socialmente, crean empleo rural sostenible mediante modelos de negocios que resisten a las crisis económicas y prestan servicios financieros y de asesoría técnica (FAO, 2012).

Además, este tipo de entidades prestan servicios de: (a) Acceso a mercados para los bienes intermedios (por ejemplo, los insumos) y para la venta de la producción, y (b) acceso a servicios financieros como préstamos, créditos rotativos y futuros², entre otros. Profundizar en estos aspectos, será útil para ampliar el alcance de estos servicios y mejorar los índices de inclusión financiera sobre todo en las zonas rurales del país.

² El contrato de futuros, comúnmente conocido como "futuros", es un contrato entre dos partes que se comprometen a, en una fecha futura establecida y a un precio determinado, intercambiar un activo, llamado activo subyacente, que puede ser físico, financiero, inmobiliario o de materia prima. Para este caso particular, dicho activo hace referencia a cultivos vendidos antes de su cosecha, bajo ciertas condiciones.





Finalmente, se sugiere que este proceso sea liderado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), como entidad que coordina, diseña y apoya, la planificación de políticas públicas y del presupuesto de los recursos de inversión. También, por el Banco de la República, como entidad que maneja la política monetaria y cambiaria del país, la Superintendencia de Economía Solidaria, encargada de inspeccionar, vigilar y controlar la actividad financiera del cooperativismo y la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias (UAEOS), que diseña, coordina y ejecuta programas y proyectos para la promoción, fortalecimiento y desarrollo de las organizaciones solidarias.

Actores que intervienen

Intervienen: DNP, Banco de la República, Superintendencia de Economía Solidaria, UAEOS, Fogacoop, cooperativas, asociaciones y federaciones.

3.1.2 Abrir espacios de debate y análisis en las regiones del país

Si bien, actualmente se están desarrollando estudios para mejorar la competencia del sistema de pagos colombiano como el "Foro de sistemas de pago de Colombia", liderado por el Banco de la República, estos se realizan de manera centralizada en las grandes ciudades del país. En ese sentido, se considera importante crear espacios de debate, apropiación y análisis en las diferentes regiones del país, tanto urbanas como rurales, donde puedan participar los entes territoriales, las JAC, asociaciones y cooperativas locales y las ONG, entre otras figuras que puedan aportar a la discusión. Como lo plantea uno de los actores consultados:

En lo rural hay unos elementos que hacen que la conexión sea difícil. Entonces creo que es una apuesta que se debe hacer, pero aún tenemos mucho rezago, nosotros por experiencia aquí en el programa, en los programas, en muchos municipios, incluso tuvimos que todo el municipio dejara de usar el producto que nos ofrecían porque no había las condiciones, las personas no podían hacer transacciones, las personas no les llegaba la señal y no sabían cómo utilizarla, entonces digamos que se han registrado avances, obviamente en lo urbano es mucho más sencillo, pero en lo rural sí se necesitan muchos más esfuerzos para lograr los objetivos (participante, sector financiero e institucional).

Lo anterior, sin duda permitirá tener una perspectiva más amplia sobre las barreras que afronta el país en términos de acceso a servicios financieros y, en consecuencia, formular posibles soluciones, desde las particularidades y contextos de cada región y los contrastes existentes en los diferentes niveles de ruralidad.

Actores que intervienen

Intervienen: DNP, Banco de la República, entes territoriales, cooperativas, asociaciones y federaciones.





3.1.3 Incorporar soluciones de mercado: Alianzas público-privadas

Como producto de la revisión de experiencias internacionales, nacionales e iniciativas de mejora del sistema en el país, se considera que un punto importante a tener en cuenta para mejorar la competencia del SPBV es crear y fortalecer alianzas público-privadas.

Al respecto, es necesario precisar que en la revisión de iniciativas de mejora, se resaltó la presencia en el país de dos entidades que están en constante innovación: Redeban y Credibanco. La primera, es una compañía del sector de medios de pago electrónicos que se ha configurado como una red que enlaza a cada uno de los actores del ecosistema financiero con sus clientes y aliados, ofreciendo servicios por medio de sus propios dispositivos y convenios para el pago de facturas. Por su parte, Credibanco apoya a comercios, entidades bancarias, clientes institucionales y profesionales independientes a través del desarrollo y la puesta en marcha de productos innovadores que fomenten su crecimiento, tales como: Plataformas móviles, sistemas de pago, servicios de venta *online* (en línea), *marketing* (mercadeo) electrónico, *contact center* (centro de contacto), *suite* de riesgos (para la prevención de fraude), negocio adquirente, *switch* (botón) y canje y compensación, billetera digital (Smart Wallet), datáfonos portátiles (MiPago) y Pago Multimoneda (DCC), entre otros.

Dada su trayectoria, estas dos entidades tienen la experiencia e infraestructura necesarias para diseñar y promover estrategias que impacten en la forma como los colombianos acceden al sistema financiero. Por ello se considera importante establecer alianzas público-privadas con entidades de este estilo para, que en conjunto se ejecuten estrategias pertinentes y eficaces que mitiguen los problemas en términos de acceso al sistema financiero presente, sobre todo en las zonas rurales del país.

Actores que intervienen

Intervienen: DNP, Banco de la República, Superintendencia Financiera (SFC), URF, Redeban y Credibanco.

3.1.4 Desarrollo de procesos de divulgación del CONPES 4005

Un hallazgo emergente sobre la implementación de las entrevistas a profundidad es el limitado conocimiento que tienen algunos funcionarios³ consultados sobre el CONPES 4005 de 2020, "Política nacional de inclusión y educación económica y financiera". En el desarrollo de las entrevistas se expresa de forma directa el desconocimiento sobre el CONPES y la información que este transmite; sin embargo, al finalizar la actividad los participantes manifiestan la iniciativa de

³ Como se mencionó al inicio del documento, se realizaron entrevistas a funcionarios pertenecientes a las siguientes entidades: Asomicrofinanzas, Cámara de Comercio de Bogotá, Finagro, URF, Banca de las Oportunidades y Prosperidad Social.





buscar información adicional y profundizar en la política. En este sentido, se resalta la necesidad de diseñar e implementar procesos de divulgación y sensibilización en entidades priorizadas, respecto a la importancia del CONPES en su objetivo de integrar los servicios financieros a las actividades cotidianas de los ciudadanos y las mipymes.

Actores que intervienen

Intervienen: DNP y Grupo Bicentenario.

3.1.5 Importancia del Grupo Bicentenario en el fortalecimiento del SPBV

El Grupo Bicentenario, es una sociedad de economía mixta, de régimen especial, perteneciente a la rama Ejecutiva del orden nacional, vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y que se rige por las normas de derecho privado. Con el Grupo Bicentenario, el Gobierno nacional crea el tercer grupo financiero más grande de Colombia para competir con solidez y mejorar la administración de las empresas del Estado, para así brindar una mayor variedad de servicios y de mejor calidad para los usuarios.

En este sentido, se considera importante incluir al Grupo Bicentenario en los diferentes procesos enfocados a fortalecer el SPBV, sobre el entendido que está constituido por bancas de primero y segundo piso, aseguradoras, fiduciarias y fondos de garantías.

Actores que intervienen

Intervienen: DNP, Grupo Bicentenario.

3.2 Acceso y uso productos del SPBV

Para el año 2022, el 47,9 % de los adultos colombianos tenía acceso a productos como Daviplata, Ahorro a la Mano, Nequi o Movii, entre otros. Al respecto, se evidencia una brecha de casi 20 puntos porcentuales, en el indicador de acceso entre las ciudades y aglomeraciones con respecto a las zonas rurales. Lo anterior se explica principalmente por la ausencia de cobertura de señal móvil constante y deficiencia en el número de cajeros automáticos en las zonas rurales.

Por su parte, existe una diferencia de casi 45 puntos porcentuales en los niveles de acceso entre las personas que tienen entre 15 y 40 años, respecto a quienes tienen más de 65 años. Al respecto, es importante mencionar que una de las principales barreras que se establecen para acceder a las SPBV, tanto en las zonas urbanas como rurales, se vincula con el desarrollo de habilidades y conocimientos digitales, los cuales son más limitados en personas de avanzada edad.

De igual forma, se estima que el producto que más utilizaron los adultos del país fueron los monederos digitales, con un 46,5 % del total. Entre las razones por las





que utilizan este tipo de productos, se refiere a que les facilita hacer diferentes tipos de operaciones (ejemplo, pago de servicios públicos o realizar compras, etc.) y el bajo costo.

Finalmente, desde una mirada de los actores institucionales, se identifican dos barreras para el acceso al SPBV: (a) Una es la aceptación y disponibilidad de este tipo de productos dentro de los establecimientos, y (b) el servicio intermitente de las plataformas.

De igual modo, estos actores plantean que el acceso a los SPBV, no solo se debe vincular con la disponibilidad de los dispositivos tecnológicos, sino que se debe plantear una inclusión de la población y los negocios desde una difusión y apertura de los servicios financieros, como: Microcréditos, créditos y seguros, entre otros. Como lo manifiesta uno de los participantes, en las entrevistas:

Sucede que cuando tú ves los datos de inclusión financiera en la ruralidad o sea las brechas se empiezan a abrir y pues eso ocurre mucho por la disponibilidad, más bien la regulación tiene como ya un gran catálogo de productos que te permitirían, por ejemplo, acceder a cuentas del sector financiero o a créditos digitales sin que estés tú presente, utilizando como los mecanismos de digitalización, pero las barreras están asociadas primero a brecha digital, no en todas las partes del país hay suficiente capacidad tecnológica para que las personas se puedan conectar y puedan acudir a este tipo de soluciones (participante en entrevistas).

Ahora bien, a partir de los hallazgos expuestos, en los numerales siguientes, se exponen las recomendaciones formuladas.

3.2.1 Sensibilización sobre la importancia del SPBV

Los resultados del estudio evidencian baja aceptación por parte de los propietarios de micronegocios respecto a productos del SPBV, incluso algunos tienen la idea de que no son necesarios dados los reducidos montos que transfieren a diario. En este sentido, se considera crucial diseñar e implementar estrategias de sensibilización sobre la importancia del SPBV, sus ventajas y facilidades.

Esta estrategia además de tener un enfoque diferencial (debe ser específica para cada grupo poblacional), debe estar conformada por mensajes claros y concisos, en un lenguaje que sea del manejo cotidiano de las personas.

De igual forma, debe ser multimodal, haciendo uso de canales como radio, televisión y redes sociales, entre otros; esto sobre el entendido de que las personas que habitan en zonas rurales y urbanas tienen acceso a diferentes medios de comunicación. Sobre esta misma línea, se sugiere complementar dicha estrategia multimodal con educación financiera para los comunicadores (periodistas y locutores) en particular de emisoras comunitarias, centrales de medios, emisora de la policía, el ejército o la armada, entre otros.





Por su parte, se sugiere que las temáticas a abordar en este proceso estén enfocadas en promover que las personas conozcan los diferentes medios de pago, sus ventajas, cómo se utilizan y cuáles son los canales habilitados para realizar consultas, reclamos y quejas; todo esto sustentado en actividades de sensibilización y capacitación.

Finalmente, se resalta que las experiencias internacionales reflejan que una vez las personas conocen la importancia de este tipo de productos, el sistema se hace masivo dadas las ventajas que ofrecen respecto a otros medios de pago.

Actores que intervienen

Intervienen: DNP, medios de comunicación, Superintendencia Financiera (SFC), Superintendencia de Industria y Comercio.

3.2.2 Diagnóstico de problemas en las diferentes plataformas del SPBV

Los resultados evidencian que una de las razones por las cuales no hay aceptación generalizada de este tipo de productos es la intermitencia en el servicio y el tiempo de espera para acceder a las aplicaciones. Al respecto, un estudio revela que:

Los tiempos de espera para acceder a los movimientos financieros a través de estas aplicaciones siguen siendo altos. Por ejemplo, en el caso de Nequi, el tiempo para abrir el aplicativo es de un promedio de 14 segundos, y luego otros cinco segundos para entrar a la cuenta y un segundo para cargar los movimientos (Serna Sierra, 2022).

En ese sentido, se considera importante realizar un diagnóstico para identificar los problemas que actualmente se presentan al utilizar productos como las billeteras digitales, con dos enfoques:

- El primer diagnóstico debe enfocarse en el usuario. Para esto, es necesario desarrollar procesos de recolección y análisis de información para identificar y explicar los problemas que afectan directa o indirectamente a los usuarios de estas plataformas; con base en datos, ideas, hechos y experiencias.
- Un segundo diagnóstico enfocado en las plataformas. Para este análisis, se deben implementar sistemas de detección y diagnóstico de fallas en las plataformas que soportan este tipo de productos, para así identificar su naturaleza, localización y riesgo.

Estos dos diagnósticos, en conjunto, darán los insumos necesarios para identificar los problemas más recurrentes y formular posibles estrategias para darles solución.

Actores que intervienen

Intervienen: DNP, Superintendencia Financiera (SFC), Superintendencia de Industria y Comercio, entidades financieras y comunidad en general.





3.2.3 Ampliar la oferta de productos del SPBV

Los funcionarios consultados manifiestan que el acceso al SPBV debe plantear una inclusión de la población y los micronegocios desde una difusión y apertura de los servicios financieros. En ese sentido, se considera importante ampliar el portafolio de servicios que ofrecen este tipo de plataformas, brindando productos que apunten a diferentes tipos de necesidades: Microcréditos, créditos destinados a diferentes tipos de inversión (por ejemplo, créditos para estudiantes, productores agropecuarios, jóvenes y mujeres, etc.), productos destinados a quienes hacen parte de la economía popular (pequeños negocios y microempresas del país que no tienen acceso al crédito, ni a ninguna otra figura de protección para su sostenimiento), seguros y productos de ahorro, entre otros. De igual forma, se manifiesta la necesidad de incorporar servicios financieros que se adapten a las necesidades de los negocios y sus contextos, pero también que se vinculen con la cotidianidad de las personas, ya que se reconocen como agentes de cambio importantes para el uso de los SPBV.

Una intervención que sintetiza este argumento es:

La integración en la cotidianidad de las personas, y eso tiene que ver en cómo facilitamos con el día tras día, hoy las personas están en los dispositivos móviles y seguir incorporando sistemas de sistemas financieros digitales de aplicativos móviles es necesario (participante en entrevistas).

Actores que intervienen

Intervienen: DNP, entidades financieras, Banco de la República, Asobancaria, Banca de las Oportunidades.

3.2.4 Diseño e implementación de estrategias pedagógicas

Los resultados del estudio reflejan una brecha en el indicador de acceso entre personas que tienen más de 65 años y el resto de la población, lo cual se explica en parte por la falta de conocimiento respecto al manejo de las aplicaciones. Por esta razón, se sugiere diseñar e implementar estrategias pedagógicas que brinden a grupos poblacionales de avanzada edad, las herramientas necesarias para usar adecuadamente las plataformas. La relevancia sobre la implementación de estrategias pedagógicas es una necesidad que se expresa desde las diversas opiniones del componente cualitativo de la investigación. Como lo referencia uno de los participantes:

Tiene que haber un tema de un alineamiento frente a la alfabetización digital en todas las generaciones, no estoy pensándolo solo desde el colegio, porque hoy en día la mayoría de personas saben manejar el celular, pero pues hay un grupo de población que necesita una alfabetización, por lo que todo los sectores de educación y político deberían involucrarse en este tipo de acciones (participante en entrevistas).





Al igual que la estrategia de sensibilización, esta debe tener un enfoque diferencial y conformado por mensajes claros y concisos, en un lenguaje que sea del manejo cotidiano de las personas. De igual forma, debe ser multimodal, haciendo uso de canales como radio, televisión o redes sociales, entre otros; esto sobre el entendido de que las personas que habitan en zonas rurales y urbanas tienen acceso a diferentes medios de comunicación.

Actores que intervienen

Intervienen: DNP, Ministerio de Educación Nacional, Asobancaria, Banco de la República, Grupo Bicentenario, Banca de las Oportunidades.

3.2.5 Incentivos tributarios

La revisión de literatura realizada sugiere que una buena estrategia para mejorar la competitividad y la inclusión dentro de los sistemas de pagos es la promoción sobre el uso de los pagos electrónicos. Entre la revisión de experiencias internacionales, se encuentra que los incentivos tributarios representan un factor motivador para su utilización, al evidenciarse impactos positivos sobre los usuarios, ya sean individuos o empresas, que incrementan el número de transacciones realizadas por estos canales. Un ejemplo de esto es Corea del Sur, que adoptó un descuento aplicable a ingresos laborales, el cual solo ocurría si los gastos pagados con tarjetas eran superiores al 10 % de los ingresos anuales (Mastercard, 2018) y Uruguay que adoptó un programa para la devolución efectiva del IVA de forma decreciente, el cual hoy día persiste, y brinda mayores beneficios si se realizan compras con tarjetas débito.

De igual forma, un estudio realizado por el Banco de la República deja en evidencia que los comerciantes formales e informales estarían muy interesados en utilizar SPBV; sin embargo, la evasión del IVA sería motivo de preocupación, ya que brinda un incentivo adicional para permanecer en la informalidad y evitar los métodos de pago electrónicos rastreables (Arango Arango, Ramírez Pineda y Restrepo Bernal, 2022).

En este orden de ideas, se sugiere estudiar la posibilidad de implementar beneficios tributarios a ciertos grupos poblacionales que hacen uso de productos del SPBV, en especial, a los propietarios de micronegocios formales e informales.

Actores que intervienen

Intervienen: DNP, Superintendencia Financiera (SFC), URF, Ministerio de Hacienda, Asobancaria, Banco de la República.

3.3 Riesgos

El 17,8 % de las personas percibe un nivel de riesgo alto en términos de fraude y robo al realizar transacciones por medio de productos del SPBV. Los riesgos que identifican los pequeños comerciantes se relacionan con fraudes o estafas por





medio de los comprobantes de pago y duplicidad de identidad. Estos hallazgos, hacen evidente la necesidad de mejorar la supervisión y regulación de los SPBV en el país.

Lo anterior se justifica, por supuesto a partir de los resultados obtenidos, pero también es algo que sugiere la literatura analizada en el marco de la consultoría. En primer lugar, algunos autores enfatizan sobre la importancia de una adecuada y completa regulación para que todos los actores involucrados con el SPBV dispongan de los medios y las herramientas para garantizar su correcto funcionamiento (Gómez Fernández, 2014, 30). Otros autores, que han estudiado la problemática del no ejercicio de vigilancia estatal del SPBV en el país, argumentan que el Decreto 1692 de 2020, en lo concerniente a la incorporación de sociedades no vigiladas en la función de adquirencia⁴, provocó inseguridad en su regulación de carácter financiero, dejando de lado la protección constitucional de la que goza toda actividad financiera (Vanegas, 2022).

En este orden de ideas, a continuación, se plantean diferentes recomendaciones que apuntan a mejorar la percepción de riesgo respecto al SPBV.

3.3.1 Apertura de nuevos canales para atención al usuario

Por lo general, plataformas como Nequi, Daviplata o Ahorro a la Mano solo tienen canales de atención virtuales que muchas veces no son eficientes a la hora de atender algún reclamo o solicitud por parte de los usuarios. Por esta razón, es importante abrir diferentes canales de atención al usuario en caso de presentar algún inconveniente, lo cual sin duda fortalecerá la confianza de estos en el SPBV.

Actores que intervienen

Intervienen: Superintendencia Financiera (SFC), Superintendencia de Industria y Comercio, URF, Ministerio de Hacienda, entidades financieras, Asobancaria, Banco de la República.

3.3.2 Diseño de estrategias de sensibilización para la prevención del fraude y estafas

Los resultados del estudio evidencian diferentes problemáticas en torno a la seguridad del SPBV, por esto se considera crucial diseñar estrategias de sensibilización sobre aspectos a tener en cuenta para prevenir delitos informáticos. De igual forma, a partir de esta estrategia debe quedar clara la forma cómo un usuario debe actuar en caso de ser víctima de un delito de este tipo.

Dichas estrategias deben estar enmarcadas en la normativa que protege al consumidor financiero que para el caso de Colombia, está dada principalmente por

⁴ Proceso a través del cual un banco o institución financiera contrata con un comercio para procesar sus transacciones con tarjetas de crédito.





las disposiciones de la Ley 1328 de 2009, la cual tiene por objeto establecer los principios y reglas que rigen la protección de los consumidores de las entidades vigiladas por la SFC.

En efecto, esta ley consagra expresamente, entre otros temas relevantes: (a) los principios y reglas de protección que rigen las relaciones entre entidades vigiladas y sus clientes, usuarios o potenciales clientes, (b) las características y contenido mínimo de la información que se debe entregar a estos, (c) las funciones y procedimientos específicos de la Defensoría del Consumidor Financiero como herramienta de protección, y (d) la prohibición de prácticas y cláusulas abusivas en los contratos.

Finalmente, cabe resaltar que similar a las estrategias pedagógicas y de sensibilización mencionadas en líneas anteriores, esta debe tener un enfoque diferencial, estar conformada por mensajes claros y concisos, en un lenguaje que sea del manejo cotidiano de las personas y utilizar diferentes medios de comunicación.

Actores que intervienen

Intervienen: DNP, Superintendencia Financiera (SFC), Superintendencia de Industria y Comercio, medios de comunicación, Asobancaria, MinTIC, Banco de la República, Grupo Bicentenario.

3.3.3 Sistema de Información para el SPBV

Para lograr mejorar la competencia del SPBV es importante fortalecer el Sistema de Información para que reúna tanto el comportamiento financiero de los usuarios como la dinámica de las transacciones realizadas. Este sistema es crucial para implementar varias de las recomendaciones mencionadas en párrafos anteriores: Ampliar servicios financieros, diagnosticar problemas en las plataformas y mejorar la seguridad del SPBV, entre otros.

Para lograr esto, es importante contemplar lo expuesto en el Decreto 1297 de 2022 a través del cual, el Ministerio de Hacienda regula las finanzas abiertas en el país, con el objetivo de precisar las normas aplicables a la transferencia de datos del consumidor entre entidades financieras, fomentar el acceso a dicha información a favor del desarrollo de nuevos servicios y aclarar la comercialización a través de plataformas electrónicas. Del decreto se destaca:

a. Adiciona la iniciación de pagos⁵ como una actividad del sistema de pagos que podrá ser desarrollada por entidades financieras vigiladas.

⁵ Los servicios de iniciación de pagos son aquellos que permiten al consumidor pagar sus compras a través de Internet sin tener que utilizar ningún medio de pago (como una tarjeta de crédito o una cuenta bancaria) en el momento de la transacción, ya que el pago del producto o servicio se hace a través de una plataforma que hace de intermediaria entre el vendedor y el consumidor.





- b. Permite la transferencia de datos del consumidor entre entidades financieras, siempre que se cumpla con la normativa de protección de datos, en especial frente al contrato de uso de red.
- c. Regula los conflictos de interés relativos a la iniciación de pagos.
- d. Establece los estándares de la arquitectura financiera abierta, junto con los reportes de información que deben realizarse ante la Superintendencia Financiera (SFC).

En ese sentido, la interoperabilidad del SPBV debe estar sustentada en un marco regulatorio sólido de finanzas abiertas, que se implemente a cabalidad y produzca confianza en el consumidor de este tipo de productos. Esto es importante, teniendo en cuenta los hallazgos descritos en este informe y en el informe de resultados de la consultoría: falta de confianza por parte de los consumidores en el sistema, limitada oferta de productos, dificultad en el manejo de las plataformas y brecha en el acceso al SPBV entre zonas rurales y urbanas, entre otros.

Actores que intervienen

Intervienen: DNP, Superintendencia Financiera (SFC), entidades financieras, Asobancaria, Banco de la República, Grupo Bicentenario.

3.3.4 Fortalecimiento de la regulación financiera del SPBV

Como se mencionó al inicio de esta sección, la revisión de literatura realizada en el marco de la consultoría dejó en evidencia la necesidad de que el país disponga de una adecuada y completa regulación del SPBV. En ese sentido, se hace necesario identificar las diferentes omisiones en la normativa vigente (como la mencionada por Vanegas en el Decreto 1692 de 2020), que impiden garantizar transacciones seguras por medio del SPBV, y una adecuada atención al usuario en caso de que se presente algún tipo de delito informático o estafa. Lo anterior, sobre el entendido que son los aspectos más preocupantes para los usuarios de estas plataformas.

Para esto, se sugiere desarrollar mesas de trabajo con expertos en el tema de regulación financiera para identificar dichas omisiones normativas. En una segunda etapa del ejercicio, es crucial diseñar estrategias que mitiguen los problemas encontrados. Por último, se debe estructurar un plan de acción para ejecutar dichas estrategias y lograr que estas puedan influir en la opinión pública y en tomadores de decisión.

Actores que intervienen

Intervienen: DNP, Superintendencia Financiera (SFC), Superintendencia de Industria y Comercio, medios de comunicación, Banco de la República, académicos.



Referencias bibliográficas

- Arango Arango, C. A., Ramírez Pineda, A. C., y Restrepo Bernal, M. (2022, 14 de febrero). Person-to-business Instant payments in Colombia: would it stick? *Borradores de Economía* 1192.
- Gómez Fernández, G. (2014, julio diciembre). Principios rectores de los sistemas de pago de alto valor y su aplicación en los sistemas externos en Colombia: Un estudio en el ámbito de los sistemas de pago de bajo valor. Revista de Derecho Privado 52.
- Salazar Sierra, C. (2022, 22 de marzo). *Intermitencia de billeteras digitales solo ocurre en 1,3 % de los casos según Movizzon.* https://www.larepublica.co/finanzas/de-un-millon-de-personas-que-usan-billeteras-digitales-13-700-registran-intermitencia-3327176
- Mastercard. (2018). Pagos digitales. Nueva York.
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). (2012). Cooperativas agrícolas: Preparando terreno para la seguridad alimentaria y el desarrollo rural. FAO.
- Vanegas, C. F. (2022). Sistemas de Pago de Bajo Valor en Colombia como parte de la actividad financiera: Necesidad de vigilancia integral. http://hdl.handle.net/11634/46934.



DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN

Calle 26 núm. 13-19 Edificio ENTerritorio Bogotá D.C., Colombia PBX: (+57) 601 3815000 www.dnp.gov.co

