

B-PBO-2-591-2023-005349

Bogotá, D.C., 17 de agosto de 2023

Doctor

GREGORIO ELJACH PACHECO

Secretario General

Senado de la República

secretaria.general@senado.gov.co

Calle 11 # 5-60 Tercer Nivel

Centro Cultural Gabriel García Márquez.

Código Postal 111711

Bogotá, D.C.

Asunto: Respuesta Traslado Proposición 12 de 2023 (Plenaria de Senado de la República)

Respetado Doctor Eljach:

Me refiero a la comunicación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público con número de radicado 2-2023-041728 del 9 de agosto de 2023, mediante la cual trasladó a Banca de las Oportunidades la Proposición número 12 de 2023, la cual fue aprobada en la Sesión Plenaria del Honorable Senado de la República, específicamente en lo relacionado con la pregunta 4 del cuestionario dirigido a ese Ministerio, esta es:

“4. ¿Cuál es la hoja de ruta para facilitar la vinculación de la economía popular con programas de finanzas públicas y con los distintos gremios que operan en el país?”

Sobre el particular, previo a dar respuesta a la pregunta formulada, nos permitimos dar el siguiente contexto.

I. Contexto Estrategia de inclusión crediticia para la Economía Popular

Los lineamientos para la estrategia de inclusión crediticia de la Economía Popular del gobierno nacional 2022-2026 surgieron de un extenso y riguroso diagnóstico del mercado local, así como de la revisión de experiencias internacionales y buenas prácticas. Para el desarrollo de esta estrategia, se crearon espacios de co-creación que contaron con la participación de diversas entidades, incluyendo el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, y las entidades del Grupo Bicentenario, como Finagro, Bancóldex, Banco Agrario y el Fondo Nacional de Garantías. En este proceso, Banca de las Oportunidades facilitó la coordinación de estos espacios de co-creación para la construcción de la Estrategia y el diseño de los incentivos que acompañan el Programa.

Este proceso de construcción se cimentó en la definición de Economía Popular, introducida en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026 "Colombia, potencia mundial de la vida" que se refiere a:

Los oficios y ocupaciones mercantiles (producción, distribución y comercialización de bienes y servicios) y no mercantiles (domésticas o comunitarias) desarrolladas por unidades económicas de baja escala (personales, familiares, micronegocios o microempresas), en cualquier sector económico. Los actores de la EP pueden realizar sus actividades de manera individual, en unidades económicas, u organizados de manera asociativa. (DNP, 2023).

Estas unidades económicas de pequeña escala suelen participar en la etapa inicial de producción de bienes y servicios. Esto les permite explotar sus habilidades y recursos para crear valor en todos los sectores económicos. Sin embargo, enfrentan obstáculos en cuanto al acceso a recursos, tanto de capital como de financiamiento, tecnología y mercados, situaciones que limitan su crecimiento y competitividad. El acceso a mecanismos formales de financiamiento se destaca como una de las necesidades más frecuentes y urgentes de estas entidades productivas.

En el panorama colombiano, la discrepancia en el acceso al crédito entre las unidades productivas más pequeñas y otros segmentos empresariales es notable. En efecto, aunque la mayoría de las unidades productivas, más del 95% a 2022, corresponde a microempresas, que aportan el 27% del empleo, su acceso al financiamiento es limitado. Según estimaciones de Banca de las Oportunidades, solo el 17,4% de las microempresas con registro activo en Cámara de Comercio tenía acceso a crédito, en absoluto contraste con la pequeña, mediana y gran empresa, donde estos porcentajes fueron del 64%, el 78% y el 84%, respectivamente. La brecha sería aún mayor si esta medición incluyera las microempresas informales.

Este desequilibrio no es fruto del azar, sino que responde a una serie de obstáculos tanto de oferta como de demanda. La falla de mercado principal se relaciona con las asimetrías de información que existen entre las unidades productivas de pequeña escala y los proveedores de financiación, como los bancos, cooperativas y entidades microfinancieras.

Esto se traduce en que los intermediarios financieros o prestamistas a menudo no distinguen entre deudores confiables y aquellos que no lo son. Esto quiere decir que los intermediarios financieros carecen de información que les permita identificar, contactar, caracterizar y perfilar a los segmentos poblacionales que se encuentran tradicionalmente excluidos. Esto incluye a numerosas unidades productivas de baja escala y a empresas jóvenes, **sin historial crediticio**, lo que puede impactar adversamente sus posibilidades de obtener crédito o las condiciones bajo las cuales se les concede.

En este contexto, y desde la perspectiva de los esquemas de financiación, se identificó la necesidad de orientar la estrategia de inclusión crediticia de la Economía Popular hacia el reconocimiento y empoderamiento financiero de las unidades productivas de pequeña escala, más informales y vulnerables, como por ejemplo y sin limitarse a ellos, los vendedores ambulantes, recicladores, artesanos o pescadores, que carecen de historial crediticio.

En ese orden de ideas, se diseña y lanza el Programa CREO, el cual tiene como propósito impulsar el otorgamiento de crédito a las unidades productivas que hacen parte de la Economía Popular, esto para empezar a construir una trayectoria financiera positiva que mitigue la falta de garantías reales y reduzca las asimetrías de información. Este historial crediticio positivo se convertirá en su principal y más valioso activo financiero y reputacional, facilitando su transición hacia una gama más amplia de canales y servicios financieros formales en condiciones de mercado.

Esta necesidad de focalización de la estrategia supuso unos retos importantes. En primer lugar, , la definición de los criterios adecuados para identificar a las unidades productivas que fueran, por un lado, invisibles; y, por el otro, aquellas más vulnerable, informales y pequeñas dentro de la definición de EP. Y en segundo lugar, definir los instrumentos de promoción crediticia que se podrían activar desde la banca de desarrollo pública del Grupo Bicentenario para abordar la falla de mercado relacionada con la asimetría de información, sin generar distorsiones en el mercado de crédito, provocar un desequilibrio en la competitividad sectorial y un uso inadecuado de los recursos públicos

Así, se acordó enfocar la estrategia en aquellas unidades productivas de pequeña escala que, en los últimos cuatro años no hubieran obtenido créditos de proveedores de servicios financieros, excluyendo al sector real. El periodo de cuatro años se estableció tomando en cuenta el ciclo económico de las empresas.

Por otro lado, para establecer que se entiende por baja escala, se recurrió al SISBEN, el cual aunque es un registro originado en la política social, representa la base de datos más sólida y poblada existente, usada para focalizar la política pública, no sólo en términos de transferencias monetarias, sino también en subsidios de vivienda, entre otros aspectos. No obstante, con la evolución y desarrollo del programa, estos mecanismos de elegibilidad pueden ser reforzados o complementados con otros.

En lo que tiene que ver con los instrumentos del Grupo Bicentenario que en un primer momento y a través de un paquete inicial acompañan al Programa, los mismos se orientaron a promover la vinculación al sistema financiero formal de las unidades productivas que hacen parte de la Economía Popular. Estos incentivos apuntan a facilitar el acceso a créditos, de bajo monto y corto plazo, originados de manera individual o grupal, que permitan atender necesidades de liquidez, inversión de baja cuantía o sustitución de pasivos con el sector real, en flexibles.

Los tres incentivos que se pondrán en marcha gradualmente a partir del segundo trimestre como parte del paquete o prototipo inicial en 2023 son: (i) fondeo en condiciones preferenciales dirigido a intermediarios financieros que otorguen y faciliten la financiación e inclusión de la Economía Popular en condiciones favorables; (ii) incentivos para fomentar la cultura del buen pago y construir hábitos de pago saludables, y (iii) garantías de crédito silenciosas que amparen los créditos otorgados para mejorar la gestión de riesgo.

Instrumento	Entidad Responsable
Línea de fondeo en condiciones preferenciales para unidades productivas No Agro	Bancóldex
Programa de garantías parciales de crédito para unidades productivas No Agro	Fondo Nacional de Garantías
Línea de fondeo en condiciones preferenciales para unidades productivas Agro	Finagro
Programa de garantías parciales de crédito para unidades productivas Agro	Fondo Agropecuario de Garantías

Complementariamente, reconociendo que la Economía Popular es un grupo amplio, diverso y con necesidades heterogéneas de financiación, desde el Grupo Bicentenario, con el apoyo de Banca de las Oportunidades, se trabajará en la construcción de otras líneas o programas de financiación que promuevan la atención de las necesidades financieras de la Economía Popular.

II. Rol de Banca de las Oportunidades en el marco de Estrategia de inclusión crediticia para la Economía Popular

Mediante el Decreto 3078 de 2006, incorporado en el Decreto 2555 de 2010 el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público creó el Programa de Inversión Banca de las Oportunidades con el objeto de promover el acceso al crédito y lo demás servicios financieros a las familias de menores ingresos, micro, pequeñas empresas y emprendedores. El programa es administrado por el Banco de Comercio Exterior de Colombia S.A. – Bancóldex.

Así las cosas, como entidad de Gobierno que promueve la política de inclusión financiera, desde el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se le instruyó para coordinar y co-crear con las entidades del Grupo Bicentenario un Programa que atendiera al mandato del Gobierno Nacional de atender e incluir financieramente a las unidades productivas de la Economía Popular.

Al respecto, es importante mencionar que la estrategia de inclusión crediticia de la Economía Popular, el Gobierno Nacional ha contado con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), quien ha proporcionado acompañamiento técnico tanto en la concepción, como en el diseño de los lineamientos estratégicos.

Producto de lo anterior, se construyó de manera colaborativa el documento “Lineamiento para la estrategia de inclusión crediticia de la Economía Popular del Gobierno Nacional 2022-2026”¹, el cual ha contado con varias rondas de revisión técnica bajo la orientación de especialistas del BID, el Grupo Banco Mundial y el Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (CAF), asegurando que la estrategia esté basada en mejores prácticas y en un sólido entendimiento de las necesidades y oportunidades del mercado local. Este documento tiene el carácter de ser dinámico y ser modificado de acuerdo con las mejores prácticas que se vaya identificando producto del monitoreo del Programa.

Frente al monitoreo del Programa y la importancia de evaluar el impacto de los instrumentos del Gobierno Nacional, se han adelantado discusiones conjuntas con las entidades del Grupo Bicentenario y los distintos Ministerios participantes, esto para definir los responsables de esta evaluación, la información requerida, mecanismos para su compartición, entre otros aspectos. Actualmente Banca de las Oportunidades se encuentra gestionando recursos de entidades multilaterales para determinar si la evaluación se realiza con el apoyo de un tercero experto.

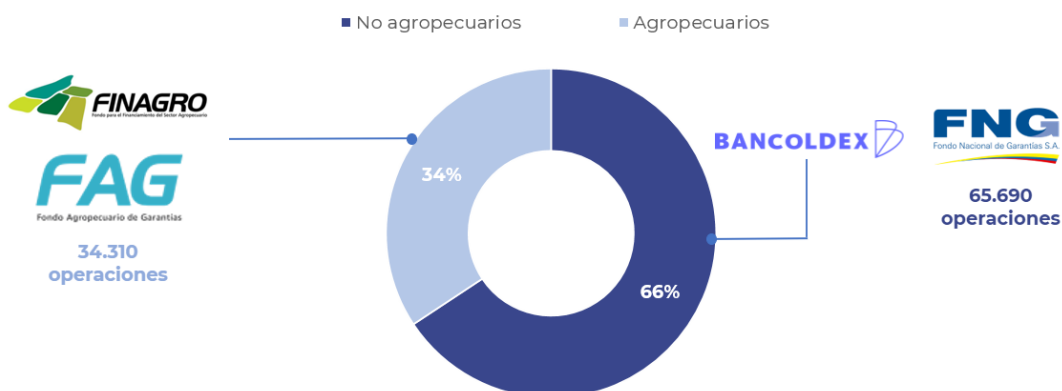
Finalmente, y teniendo en cuenta que Banca de las Oportunidades ha fungido por más de 10 años como entidad de Gobierno que articula la oferta financiera con la población, desde el lanzamiento de la estrategia de inclusión crediticia de la Economía Popular se han venido desarrollando en las regiones las Ferias de la

¹ Disponible en: https://www.bancadelasoportunidades.gov.co/sites/default/files/2023-03/Lineamientos%20para%20la%20estrategia%20de%20inclusi%C3%B3n%20crediticia_0.pdf

Economía Popular, espacio en donde se da a conocer la oferta de financiación para este segmento. Estos eventos se gestionan con el acompañamiento de la Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia - Asobancaria, entes territoriales y del orden nacional, como por ejemplo el Departamento de Prosperidad Social.

III. Hoja de Ruta Estrategia de inclusión crediticia para la Economía Popular

La estrategia de inclusión crediticia de la Economía Popular, específicamente para el Programa ‘Creo un crédito para conocernos’, contempla la atención de 100.000 operaciones agro y no agro, distribuidas de la siguiente forma:



El proceso de diseño de los lineamientos, de los últimos meses, redundó en distintos hitos, de los cuales destacan cinco:

1. Lanzamiento de la estrategia el 28 de marzo de 2023 en el Foro de Innovación e Inclusión Crediticia de la Economía Popular, organizado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Grupo Bicentenario, Banca de las Oportunidades y el Banco Interamericano de Desarrollo, con el apoyo del Grupo Banco Mundial.

El foro contó con la participación de más de 450 personas de entidades del sector financiero como ONG microcrediticias, bancos, *fintech*, compañías de financiamiento, cooperativas con actividad financiera y gremios, incluidos los hoy voceros y presidentes de las entidades del Grupo Bicentenario en el marco del panel “El rol de las entidades del Grupo Bicentenario en la dinamización del financiamiento a la Economía Popular”.

2. El diseño y estructuración de dos plataformas de elegibilidad provistas por los burós de crédito con operación en Colombia, TransUnion y Experian, para el verificar los criterios de focalización y trayectoria financiera del paquete inicial de incentivos, así como herramientas de marcación para facilitar el seguimiento y monitoreo de los desembolsos.
3. La implementación de un ambicioso plan de expansión de la capacidad de colocación directa con los incentivos de promoción crediticia por parte del Banco Agrario.

4. El alistamiento operativo, la calibración de procesos y los desarrollos tecnológicos que efectuaron múltiples proveedores de servicios financieros para lograr su vinculación al programa.
5. En mayo de 2023, se publicó y lanzó la línea de fondeo para crédito de unidades productivas agro mediante Circular Externa No. 10 de 2023 de Finagro - Línea especial de microcrédito para la Economía Popular.

En este mismo mes, se publicó y lanzó el programa de garantías para créditos de unidades productivas no agro por parte del Fondo Nacional de Garantías – FNG mediante circular externa No. 12 de 2023 - Programa especial de garantía para la inclusión crediticia (EMP250), este es un paquete inicial de cerca de 10.000 operaciones con aporte de Banca de las Oportunidades.

Se encuentra en trámite la reglamentación y la gestión de recursos de Bancóldex y FNG para el lanzamiento de los programas completos que permitan atender las metas de operaciones no agro establecidas. La línea de fondeo no ha sido publicada, pendiente y en gestión los recursos necesarios para su apalancamiento.

6. El lanzamiento de las Ferias de la Economía Popular, donde se da a conocer la oferta de financiación para este segmento por parte de la red de proveedores de servicios financieros que apalancan los instrumentos de promoción crediticia de las entidades del Grupo Bicentenario. En mayo se realizó el primer evento en Santa Marta.

A continuación, la línea de tiempo con los hitos mencionados.



Quedamos a su disposición para aclarar cualquier interrogante que se genere sobre el particular.

Cordialmente,



PAOLA ANDREA ARIAS G.
Directora Banca de las Oportunidades

*Copia: Doctor **OSCAR JANUARIO BOCANEGRA RAMÍREZ**, Asesor de la Oficina Asesora de Jurídica, Ministerio de Hacienda y Crédito público correocertificado@minhacienda.gov.co; SEÑORA **CARMEN CECILIA LEÓN FRANCO**, Jefe Administrativa y de Programas, Banca de las Oportunidades; doctora **MARÍA CAMILA GUZMÁN LOZANO**, Ejecutiva Gestor de Programas y Proyectos, Banca de las Oportunidades.*