



RECOMENDAR LA ESTRUCTURACIÓN DEL OBSERVATORIO DE  
INCLUSIÓN FINANCIERA RURAL

Entregable 4. Propuesta de estructuración del Observatorio de  
Inclusión financiera rural y gestión de socialización

UT ECONOMETRIA – MARULANDA CONSULTORES

Agosto de 2018

# RECOMENDAR LA ESTRUCTURACIÓN DEL OBSERVATORIO DE INCLUSIÓN FINANCIERA RURAL

## ENTREGABLE 4

### TABLA DE CONTENIDO

<b>CAPÍTULO 1</b>	<b>MISIÓN, VISIÓN Y LÍNEAS DE TRABAJO DEL OBSERVATORIO DE INCLUSIÓN FINANCIERA RURAL</b>	<b>5</b>
1.1	Lecciones aprendidas de otros observatorios .....	5
1.2	Misión y visión del Observatorio de inclusión financiera rural (OIFR) .....	6
1.3	¿Para quién el Observatorio? .....	7
1.4	Líneas de trabajo y productos .....	8
1.5	Alcance del OIFR .....	9
1.6	Alcance de la desagregación de la información .....	9
<b>CAPÍTULO 2</b>	<b>PROCESO DE OPERACIÓN DEL OIFR</b> .....	<b>11</b>
2.1	Información de fuentes tradicionales .....	11
2.1.1	Información financiera disponible de fuentes tradicionales .....	12
2.1.2	Información de caracterización municipal .....	13
2.1.3	Limitaciones y oportunidades de mejora hacia el futuro en la información de fuentes tradicionales .....	13
2.1.4	Actividades previstas para continuar recopilando y consolidando información de fuentes tradicionales .....	16
2.1.5	Publicación de la información de fuentes tradicionales .....	16
2.2	Información disponible de fuentes no tradicionales .....	17
2.2.1	Diferenciación de fuentes no tradicionales .....	18
2.2.2	Limitaciones y oportunidades de mejora de las fuentes no tradicionales .....	19
2.2.3	Mecanismos previstos para consolidar información de fuentes no tradicionales .....	20
2.2.4	Publicación de la información de fuentes no tradicionales .....	28
2.3	Repositorio documental .....	29
2.3.1	Repositorio documental inicial .....	29
2.3.2	Actividades previstas para continuar recopilando y consolidando el repositorio documental .....	30
2.3.3	Publicación de la información del repositorio documental .....	30
2.4	Valor agregado del Observatorio .....	30
2.4.1	Producción propia del Observatorio .....	30
2.4.2	Producción de asociados al Observatorio .....	31
<b>CAPÍTULO 3</b>	<b>ESTRUCTURA DEL OBSERVATORIO</b> .....	<b>32</b>
3.1	Capital humano .....	32
3.1.1	Grupo de expertos: .....	32
3.1.2	Director: .....	33
3.1.3	Profesional encargado de la información de fuentes tradicionales .....	33

3.1.4	Profesional de fuentes no tradicionales.....	34
3.1.5	Analista .....	35
3.1.6	Apoyo informático.....	35
3.1.7	Apoyo de comunicaciones.....	36
3.1.8	Apoyo administrativo y legal.....	36
3.2	Infraestructura y tecnología.....	36
3.2.1	Infraestructura .....	36
3.2.2	Tecnología para la operación .....	36
3.2.3	Tecnología para la divulgación de la información .....	37
3.3	Incentivos para la recolección de información de fuentes no tradicionales .....	37
3.4	Costos estimados .....	37
<b>CAPÍTULO 4 ADMINISTRADOR DEL OBSERVATORIO DE INCLUSIÓN FINANCIERA RURAL.....</b>		<b>40</b>
4.1	Criterios para el administrador del OIFR y posibles candidatos .....	40
4.1.1	Análisis de candidatos considerados.....	41
4.1.2	Conclusión .....	42
4.1.3	Banca de las Oportunidades como candidato más viable .....	43
4.2	Integración del OIFR dentro de Banca de las Oportunidades.....	44
4.2.1	Integración organizacional.....	44
4.2.2	Conformación del grupo de expertos.....	46
4.2.3	Aplicativo para el manejo y publicación de la información .....	46
4.2.4	Otros costos directos: incentivos, concursos, estudios e investigaciones.....	48
4.2.5	Balance de costo-eficiencia.....	48
4.2.6	Apoyos a la sostenibilidad del OIFR .....	48
<b>REFERENCIAS.....</b>		<b>50</b>

## ABREVIATURAS

---

APC	Agencia Presidencial de Cooperación
AUSAID	Austalian Agency for International Development
BDO	Banca de las Oportunidades
CNA	Censo Nacional Agropecuario
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DPS	Prosperidad Social
FNC	Federación Nacional de Cafeteros
MINTIC	Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
OIFR	Observatorio de Inclusión Financiera Rural
PAAP	Programa de Apoyo a Alianzas Productivas
SES	Superintendencia de Economía Solidaria
SFC	Superintendencia Financiera de Colombia
TdR	Términos de Referencia

## INTRODUCCIÓN

---

El presente documento contiene el Entregable 4 de la Unión Temporal Econometría – Marulanda Consultores<sup>1</sup> del proyecto de diseño de las condiciones técnicas, operativas y de gestión necesarias para la estructuración y puesta en funcionamiento del observatorio de inclusión financiera rural. Éste constituye el entregable final de la consultoría y es el resultado de todo el trabajo realizado.

El Entregable 4 contiene los siguientes componentes:

- Documento principal con la propuesta de estructuración y puesta en operación del Observatorio de Inclusión Financiera Rural en Colombia acompañado por los anexos con las bases de datos y el repositorio de información secundaria.
- Documento complementario con el informe de gestión realizada por la Unión Temporal a lo largo de la consultoría, tanto para la consecución de información, la consulta sobre el alcance del Observatorio, la socialización de la iniciativa, la identificación de potenciales gestores y financiadores del Observatorio acompañado por un anexo con los contactos realizados, la compilación de temas de interés y las memorias de las reuniones.
- Presentación con los resultados y recomendaciones para socialización.

Este documento corresponde al Documento principal.

---

<sup>1</sup> En adelante la UT o la Unión Temporal.

## Capítulo 1

# MISIÓN, VISIÓN Y LÍNEAS DE TRABAJO DEL OBSERVATORIO DE INCLUSIÓN FINANCIERA RURAL

---

A continuación se presenta la misión, visión, principales destinatarios, alcance y líneas de trabajo del Observatorio de Inclusión Financiera rural (OIFR) con una introducción sobre las lecciones aprendidas de otros observatorios.

### 1.1 LECCIONES APRENDIDAS DE OTROS OBSERVATORIOS

En el desarrollo del Entregable 1 de la presente consultoría se realizaron siete entrevistas<sup>2</sup> con diferentes observatorios, los cuales dejan las siguientes lecciones para el diseño e implementación del Observatorio de Inclusión Financiera Rural (UT Econometría-Marulanda Consultores, 2018):

- Un Observatorio es un ser vivo que implica mantener un proceso continuo de actualización de información, cualitativa y/o cuantitativa, que ofrezca oportunidad en la información.
- Se debe partir de responder cuatro preguntas: ¿Por qué? ¿Para quién? ¿Qué? ¿Cómo? El “por qué” es la razón de ser del observatorio, su justificación, básicamente qué vacío de información está cubriendo. El “para quién” es fundamental en la medida que permite ser asertivos y pertinentes frente a los intereses de esos usuarios. El “qué” lleva a limitar los observables, identificar claramente qué monitorear y priorizarlo, siendo pertinente y generando valor agregado. El “cómo” determina el alcance de los medios que se utilicen para difundir la información del observatorio.
- El contacto con la “demanda” potencial es fundamental en todo el proceso, desde el diseño del observatorio, y luego en la validación de lo que finalmente quede implementado. Igualmente, se debe volver a la demanda de manera regular para retroalimentar lo que se esté entregando en el observatorio verificando su pertinencia.

---

<sup>2</sup> 1. AGRONET del Ministerio de Agricultura; 2. El Observatorio de Ciencia y Tecnología Agrícola de CORPOICA; 3. El Observatorio de Territorios Étnicos y Campesinos de la Universidad Javeriana, 4. El Observatorio Económico de América Latina (OBELA) de la Universidad Nacional de México (UNAM), 5. Observatorio de Territorios Rurales operado por el IICA, 6. Observatorio Rural de la Universidad de la Salle y el 7. Observatorio de Inclusión Financiera en Uruguay (no en operación actualmente).

- Se deben definir claramente los requisitos y la ruta para sistematizar la información generando procesos sistemáticos que permiten pasar de los insumos a los productos de manera eficiente.
- Se debe contar con categorías integradoras de la información sobre las cuales se concentren los indicadores y análisis.
- Se requiere tiempo para madurar los conceptos, los indicadores, y las categorías de análisis.
- El trabajo en equipo es esencial, de ninguna manera es un trabajo individual “porque las cifras no trabajan solas”<sup>3</sup>.
- La sostenibilidad depende del compromiso real de un actor que mantenga la operación mínima. El resto de los recursos, se pueden gestionar con terceros en la medida que se tenga un producto de calidad para ofrecer.
- Un mecanismo costo-eficiente que le puede dar sostenibilidad al observatorio es que a través de alianzas con las universidades se mantenga vivo el proceso de análisis cualificado de la información.

## 1.2 MISIÓN Y VISIÓN DEL OBSERVATORIO DE INCLUSIÓN FINANCIERA RURAL (OIFR)

Siguiendo los aprendizajes que dejan otras experiencias, la sostenibilidad del observatorio tiene relación con su relevancia determinada por la utilidad que tenga para resolver un problema latente. En este caso, es la búsqueda de mejorar la información para la toma de decisiones de actores privados y públicos hacia una política pública tendiente al cierre de brechas urbano-rural en lo referente a inclusión financiera. Así se concibe que el Observatorio de Inclusión Financiera Rural sea el “lugar” en donde se acceda a información de fuentes tradicionales y no tradicionales regular, confiable y de calidad, centralizada, con criterios de medición homogéneos, diagnósticos sobre las características y problemática de la inclusión financiera de la población rural, así como a recomendaciones de política pública.

Un segundo aspecto que lo hace relevante es responder a políticas y estrategias establecidas en el país. En este caso, la Banca de las Oportunidades de estructurar el observatorio se enmarca en (UT Econometría-Marulanda Consultores, 2018): 1. El Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 que enuncia como líneas de acción fomentar el desarrollo rural y particularmente temas de mayor inclusión financiera de la población residente en zonas

---

<sup>3</sup> Entrevista con Angélica Londoño, Observatorio de Ciencia y Tecnología Agrícola de CORPOICA.

rurales; 2. La Estrategia Nacional de Inclusión Financiera del Gobierno Nacional, presentada en agosto de 2016 en donde, uno de los cuatro objetivos estratégicos fue la necesidad de profundizar en la inclusión financiera rural; y 3. El Plan de trabajo de Banca de las Oportunidades de consolidar y fortalecer la información sobre inclusión financiera rural en Colombia.

De tal forma que el Observatorio de Inclusión Financiera Rural (OIFR), se define como un “proyecto”<sup>4</sup> que busca contribuir al cierre de la brecha urbano-rural frente a la inclusión financiera. Compila, analiza y divulga la información de fuentes tradicionales y no tradicionales pertinente para hacer seguimiento a la inclusión financiera de la población residente en los municipios rurales de Colombia y la brecha de éstos con los municipios urbanos (UT Econometría-Marulanda Consultores, 2018).

#### **Misión**

Proveer la información de fuentes tradicionales y no tradicionales de inclusión financiera rural y el análisis pertinente y oportuno para una mejor toma de decisiones por parte de los actores privados y públicos frente a los servicios financieros dirigidos a la población residente en los municipios rurales de Colombia.

#### **Visión**

Constituirse en la principal fuente de consulta relacionada con la inclusión financiera rural en Colombia y ser reconocida por la calidad, oportunidad, pertinencia y objetividad de la información y su análisis.

### **1.3 ¿PARA QUIÉN EL OBSERVATORIO?**

El OIFR tendrá seguramente múltiples usuarios, de diferente índole, algunos de ellos se listan a continuación (UT Econometría-Marulanda Consultores, 2018):

- Entidades del sector público tomadoras de decisiones que inciden en la inclusión financiera rural como son entre otras el Ministerio de Hacienda, la Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera (URF), el Ministerio de Agricultura, el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO), Bancoldex, y Banca de las Oportunidades. El OIFR seguramente también será útil a otras entidades como la

<sup>4</sup> Podría referirse a “espacio”, “programa”, “organismo”.



Agencia Nacional de Tierras, la Agencia de Renovación del Territorio y la Agencia de Desarrollo Rural.

- Entidades del sector financiero tradicional que incluyen los establecimientos de crédito vigilados por la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC), las Sociedades Especializadas en Pagos y Depósitos Electrónicos (SEDPES), las cooperativas vigiladas por la Superintendencia de la Economía Solidaria (Supersolidaria), y las ONG microfinancieras entre otras, pero muy especialmente el Banco Agrario por su misión enfocada en el sector agropecuario. De igual forma será útil a las entidades aseguradoras e intermediarias de seguros y a las empresas de giros y remesas así como a las que prestan servicios de recaudos y pagos, y a las redes de bajo valor y las franquicias.
- Entidades que buscan promover indirecta o directamente servicios financieros no tradicionales como los gremios, las empresas de transformación y/o de insumos en el sector agropecuario que permean sus cadenas productivas con crédito a través de prácticas como la pre-venta y pre-compra.
- Entidades de cooperación internacional, en especial organizaciones como USAID, la Cooperación canadiense, o la FAO en su propósito de apoyar los procesos de producción de alimentos y la agricultura.
- La academia con sus diferentes intereses en el desarrollo territorial.

## 1.4 LÍNEAS DE TRABAJO Y PRODUCTOS

Se tienen las siguientes líneas de trabajo y productos:

- Recopilar los indicadores relacionados con los servicios financieros en los municipios de Colombia por niveles de ruralidad y ofrecerlos de manera funcional.
- Mantener un repositorio de información documental relacionada con la inclusión financiera rural.
- Realizar un análisis de la información sobre la inclusión financiera rural, haciendo énfasis en la evolución del cierre de brechas y sus factores determinantes.
- Difundir la información recogida y el resultado de su análisis para el conocimiento de los actores privados, de política pública y la sociedad en general.
- Ofrecer recomendaciones a los hacedores de política pública dirigida a promover la mayor inclusión financiera rural.

## 1.5 ALCANCE DEL OIFR

El OIFR tiene el siguiente alcance (UT Econometría-Marulanda Consultores, 2018):

- Compilación de la información cuantitativa disponible relacionada con variables e indicadores de crédito, ahorro, seguros, transferencias y pagos a nivel municipal.
- Compilación de las variables e indicadores de caracterización municipal.
- Acceso a las bases de datos y funcionalidad para realizar algunos cruces entre variables y visualización en mapas.
- Compilación de la información disponible de servicios financieros no tradicionales a nivel municipal o territorial.
- Repositorio documental de estudios, investigaciones y trabajos relacionados con la inclusión financiera rural de los últimos 10 años.
- Boletín de análisis de la información relacionada con inclusión financiera rural.
- Informe de análisis anual.

El OIFR deberá contar con una plataforma virtual que sea altamente funcional para el acceso y la visualización de la información.

## 1.6 ALCANCE DE LA DESAGREGACIÓN DE LA INFORMACIÓN

Teniendo en cuenta que se pretende hacer seguimiento a las brechas urbano-rural de la inclusión financiera, la información que contenga el Observatorio debería ser clasificada a nivel municipal. Los municipios deberían categorizarse por su nivel de ruralidad, de tal forma que una clasificación que permite identificar su ruralidad es la realizada por la Misión para la Transformación del Campo (MTC) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2015), en donde se proponen cuatro grupos de municipios: ciudades y aglomeraciones intermedios, rural y rural disperso. Esta clasificación “busca identificar la población objetivo para la implementación de los programas dentro de las políticas de desarrollo rural y agropecuario y da pautas para el diseño de políticas diferenciadas para lo rural”, lo cual comulga totalmente con los objetivos del Observatorio.

Las definiciones de los cuatro grupos definidos por la MTC y el DNP, son:

1. **Ciudades y aglomeraciones** Son municipios identificados en el Sistema de Ciudades, los cuales se caracterizan porque presentan dinámicas de desplazamiento diario de al menos 10% de la población trabajadora a otro municipio; la población en cabecera es igual o superior a 100.000 habitantes; y municipios que, aunque tienen

menos de 100.000 habitantes en cabecera, tienen importancia estratégica subregional en términos de prestación de servicios.

2. **Intermedios.** Son los municipios que tienen importancia regional y con acceso a diversos bienes y servicios. Se caracterizan por tener entre 25.000 y 100.000 habitantes en la cabecera o que, con menos habitantes en la cabecera, presentan alta densidad poblacional (más de 10 habitantes/ $km^2$ ).
3. **Rural.** Son municipios que tienen cabeceras de menor tamaño (menos de 25.000 habitantes) y presentan densidades poblacionales intermedias (entre 10 habitantes/ $km^2$  y 100 habitantes/ $km^2$ ).
4. **Rural disperso.** Son aquellos municipios y áreas no municipalizadas que tienen cabeceras pequeñas y densidad poblacional baja (menos de 50 habitantes/ $km^2$ ).

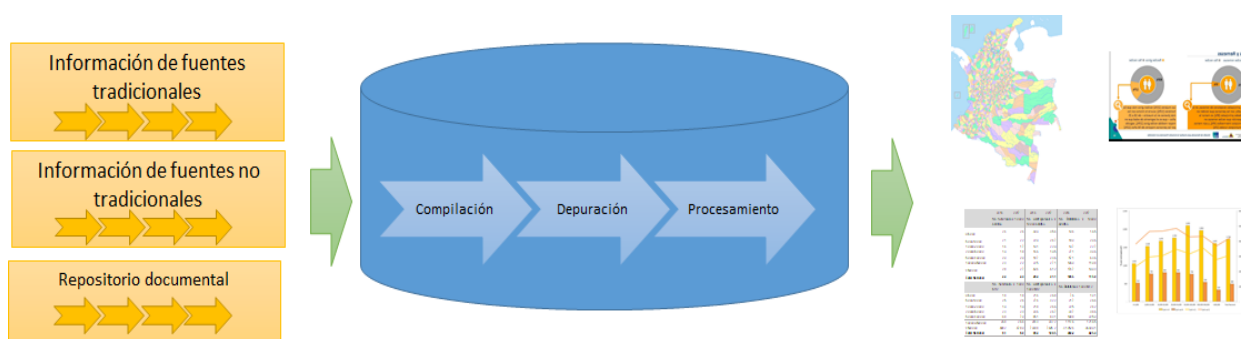
Sin embargo, la UT considera que la categoría *Ciudades y aglomeraciones* contiene una alta heterogeneidad entre los municipios que la componen, por lo cual se propone abrir esta categoría en dos, i) *Ciudades y aglomeraciones 1* y *Ciudades y aglomeraciones 2*. En el primer grupo se seleccionaron las ciudades y sus municipios cercanos, quedando en el segundo grupo el resto, es decir, aquellos municipios que hacen parte de dicha categoría (*Ciudades y aglomeraciones*), pero que no son ciudades ni se encuentran cerca de ellas.

## Capítulo 2

### PROCESO DE OPERACIÓN DEL OIFR

La operación del Observatorio se puede visualizar como un proceso de entradas, procesamiento y salidas (ver Figura 2.1). En las entradas se tiene la recopilación de fuentes tradicionales y no tradicionales, así como el repositorio de información. Luego se tiene el proceso que se requiere realizar para poder generar la información a los usuarios que consiste en la depuración de la misma y la transformación y procesamiento que se tenga que realizar por fuente de información. Finalmente, se tiene la fase de salidas que implica la forma en que el Observatorio divulgará la información de inclusión financiera rural, ya sea en tablas, gráficas, mapas, infografías, reportes e informes.

**Figura 2.1 Proceso de operación del OIFR**



A continuación se desarrolla el proceso para cada una de las fuentes de información.

#### 2.1 INFORMACIÓN DE FUENTES TRADICIONALES

A lo largo de la presente consultoría se ha conformado la base de datos de información financiera y de caracterización municipal inicial del Observatorio utilizando información de fuentes tradicionales y se han identificado sus limitaciones y oportunidades de mejora hacia el futuro, que se presentan a continuación.

Como complemento se cuenta con tres anexos:

- Anexo #1 presenta el inventario de variables financieras y de caracterización municipal.

- Anexo #2 presentan los protocolos en los que se explica la forma en que se descarga la información y el tratamiento que se realiza para que pueda ser agregada a las bases de datos del Observatorio.
- Anexo #3 contiene las bases de datos consolidadas y depuradas para el inicio del Observatorio.

### 2.1.1 Información financiera disponible de fuentes tradicionales

La selección de indicadores financieros se ha basado en que cumplan con criterios de calidad y pertinencia en la medida que reflejen las brechas de inclusión financiera. Se cuenta con indicadores que se denominan de “oferta” porque la fuente de la información son las entidades del sistema financiero y son de “demanda” porque provienen de información recopilada directamente de los usuarios del sistema financiero a partir de encuestas.

Los indicadores financieros de “oferta” que se producen regularmente y están disponibles, permitirán hacerle seguimiento a los siguientes aspectos:

1. **Profundización Financiera:** incluyendo indicadores de captación y colocación como proporción del valor agregado municipal como proxy del PIB, autosuficiencia de recursos en un municipio o región y aquellos indicadores que muestran el potencial de mercado.
2. **Inclusión Financiera:** indicadores de acceso a cada uno de los servicios financieros.
3. **Cobertura del sistema financiero a nivel rural:** incluyen indicadores de acceso y uso. En el caso de acceso se incluyen los relacionados con la cobertura por Km<sup>2</sup>, por canal y por habitante. Mientras que en uso están referidos al tipo de canal y al nivel de actividad.
4. **Acceso y uso por tipo de servicio financiero a nivel rural:**
  - a. Depósitos: acceso por tamaño de población y por sexo, uso por nivel de actividad, y participaciones por tipo de depósito y monto de los depósitos.
  - b. Crédito: acceso y uso por tipo de crédito, por tamaño de población, por sexo, y otros indicadores que indican la participación por diferentes categorías.
  - c. Servicios transaccionales y de pagos: Uso en giros enviados y recibidos.

La información disponible que se ha consolidado y depurado en la presente consultoría corresponde a las siguientes fuentes: 1. Formato 322 de la Superintendencia Financiera, 2. Base de datos consolidada y depurada por Banca de las Oportunidades proveniente de la

Superintendencia Financiera, la Superintendencia de la Economía Solidaria, las ONG y TransUnion; 3. Información sobre cartera financiada con recursos de redescuento para el sector rural y microcrédito proveniente de FINAGRO y 4. Información sobre giros del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de Colombia (MINTIC). Adicional a esta información, se contactó con Fasecolda, el Fondo Nacional de Garantías y MINTIC para obtener información que se pudiera consolidar e hiciera parte del Observatorio, sin embargo al cierre de la consultoría no se obtuvo disponible la información de estas fuentes, la cual corresponde a pólizas, seguro agropecuario, garantías y número de oficinas de giros.

Los indicadores financieros de “demanda” incluyen aquellos provenientes de las Encuestas de Inclusión Financiera de Banca de las Oportunidades y los indicadores de Findex<sup>5</sup>. También será posible poner a disposición de los usuarios del OIFR la información que sobre acceso a servicios financieros incluyó el Tercer Censo Nacional Agropecuario (CNA) del 2014. Es importante aclarar que ninguna de estas tres encuestas es comparable entre sí, pues cada una de ellas utiliza diferentes aproximaciones a la definición de ruralidad<sup>6</sup>.

### 2.1.2 Información de caracterización municipal

Adicional a la información financiera se ha considerado indispensable contar con información de caracterización municipal en las dimensiones sociodemográficas, socioeconómicas, de seguridad, infraestructura, conflicto, ilegalidad y riqueza municipal.

### 2.1.3 Limitaciones y oportunidades de mejora hacia el futuro en la información de fuentes tradicionales

Por una parte en la información de caracterización municipal se tiene importantes limitaciones por la desactualización del censo de población y la carencia de medición a este nivel de observación. Con relación al censo de población, la principal oportunidad de

---

<sup>5</sup> La base de datos de inclusión financiera Global Findex, elaborada por el Banco Mundial en 2011 y 2014, proporciona indicadores comparables que muestran cómo la gente de todo el mundo ahorra, pide prestado, hace pagos y administrar el riesgo.

<sup>6</sup> En el caso de Findex, la definición de ruralidad sorprendentemente es una definición bastante particular y ambigua en la cual los municipios rurales se clasifican por su tamaño de población, sin ninguna comparabilidad entre países. En la encuesta de demanda de inclusión financiera en el caso de Colombia, la primera toma financiada por Banca de las Oportunidades y elaborada por IPSOS en el 2014 utiliza una muestra de municipios cuyos resultados se presentan clasificados por región, ciudades principales, intermedias y municipios rurales. En la segunda toma, se clasifican los mismos municipios de la muestra utilizada en la primera toma para arrojar indicadores de inclusión financiera según la clasificación del DNP, por región y nacionales para efectos de comparabilidad con la primera toma. Por su parte, el CNA únicamente tiene información de la zona rural dispersa de los municipios.

mejora está en la disponibilidad de la información del Censo de Población 2018 que permitirá actualizar todas las estadísticas relacionadas con éste. Otras variables que se basan en aproximaciones y tienen margen de error son las de variables económicas a nivel municipal, en especial el valor agregado municipal como proxy del PIB.

La información financiera tiene también limitaciones que sugieren oportunidades de mejora:

- En aquellos indicadores de adultos con al menos un producto financiero generados a partir de información de TransUnion, pues a pesar de tener una mejor aproximación que refleja cruces en un sistema de cascada donde se prioriza la ubicación de la persona, seguido del lugar de originación del producto o servicio financiero, aún hay distorsiones al calcular indicadores de acceso frente al tamaño de población de un municipio, lo que también puede ser producto de la estimación de la población proyectada del municipio a partir del Censo 2005. Esta situación lleva a obtener indicadores que miden el acceso al menos a un producto financiero municipales superiores al 100% en 54 municipios de los cuales la mayoría tienen menos de 20,000 habitantes, o se tengan indicadores de inclusión financiera superiores al 80%, lo que no es consistente con la realidad de la inclusión financiera en municipios pequeños. La corrección viable vendrá de la actualización de la información demográfica proveniente del Censo 2018, que permitirá posiblemente resolver el error derivado de la estimación del total de adultos por municipio. La distorsión relativa a la ubicación del adulto con productos financieros se irá corrigiendo a medida que la información que permita la identificación más precisa del domicilio de los clientes del sector financiero sea más robusta. Por ello se recomienda realizar un monitoreo sobre los resultados individuales de los municipios con menos de 20,000 habitantes y de los niveles rural y rural disperso, de tal forma que se tengan más elementos para tomar la decisión de publicar los resultados por municipios.
- Existe una distorsión en el registro de las operaciones financieras de corresponsales los cuales en algunos casos se vinculan a las sucursales al cual el corresponsal está adscrito, y no necesariamente en el municipio en donde suceden.
- En relación con los corresponsales bancarios también hay un reto adicional en poder identificar claramente el doble conteo, correspondiente a aquellos puntos que están siendo compartidos por diferentes instituciones financieras autorizadas a utilizarlos como canal de atención. Si bien el formato 534 avanzó en una nueva clasificación,

se sugiere adelantar una labor de coordinación con la Asobancaria buscando como alternativa que las mismas instituciones financieras reporten a nivel municipal los corresponsales propios, y haciendo un acuerdo para que sean las redes que operan puntos multibanco las que reporten la información de los puntos compartidos.

- Otra distorsión se genera porque se tienen registros de operaciones financieras en sucursales de municipios en donde no necesariamente sucede la actividad productiva. Por ejemplo, empresas grandes con presencia nacional no registran los créditos en los municipios en donde los usan, sino en las sucursales de la ciudad en donde tienen la oficina que tramita el financiamiento.
- En el caso de seguros, también se dificulta obtener información precisa del municipio en donde se origina la venta de la póliza. Por tanto las estadísticas subestiman cualquier cálculo de acceso o de uso. Esto ocurre por el sistema de cascada comercial que utilizan las aseguradoras: las pólizas vendidas por agentes comerciales se registran en oficinas de mayor tamaño, no donde efectivamente se comercializaron. Al respecto se recomienda presentar esta información nacional y departamental, mientras se logra promover ante el gremio de las aseguradoras la mejora en la calidad de la información que producen.
- La comparabilidad histórica de los indicadores requiere precaución dado el cambio del Formato 398 al 534 (Superintendencia Financiera, 2017). Por ejemplo, en la proporción del número de cuentas activas frente al total de cuentas de ahorro en donde se pasa de un 48% en 2016 en las ciudades y aglomeraciones 2 a un 42% en 2017. Se sugeriría que hacia el futuro se tome el 2017 como año base para hacer cualquier comparación, de tal forma que la información utilizada para calcular los indicadores provenga del mismo formato.
- Además se encuentran las limitaciones que resultan por la falta de disponibilidad de la información de algunas variables que, o no se capturan o no están disponibles a nivel municipal, y por tanto limitan la oportunidad de tener una mejor visión de la situación de inclusión financiera a nivel municipal. Estas son los indicadores de giros por tipo de entidad por municipio, número de ATM por entidad, desembolsos de cartera comercial (a partir del formato 534) y pólizas de seguros en ramos diferentes al seguro agropecuario.

Estas debilidades se constituyen a su vez en retos y oportunidades de mejora para que el Observatorio realice una labor de socialización con las entidades respectivas buscando alternativas para mejorar el poblamiento, depurar y mejorar la calidad y cantidad de la



información pública disponible. En esta dirección la capacidad de gestión que tenga el administrador del Observatorio se considera fundamental.

#### 2.1.4 Actividades previstas para continuar recopilando y consolidando información de fuentes tradicionales

Hacia adelante se prevén las siguientes actividades que debe desarrollar el equipo del OIFR para continuar recopilando y consolidando la información de fuentes tradicionales:

- Se deben gestionar y formalizar los acuerdos y convenios de suministro de información. Por una parte, aunque la Superfinanciera, Supersolidaria, y ONG ya se encuentran suministrando información a la Banca de las Oportunidades, se debe gestionar la formalización de este proceso con el operador o administrador del OIFR. Por otra parte, se deben gestionar los acuerdos y convenios interinstitucionales con otras entidades como MINTIC, FINAGRO, Fondo Nacional de Garantías, Asobancaria y FASECOLDA, que actualmente no tienen un proceso de suministro continuo de información.
- Proceso de revisión, depuración y consolidación en las bases de datos (ver Anexo #1).

#### 2.1.5 Publicación de la información de fuentes tradicionales

Con relación a la información de fuentes tradicionales, una vez depurada y consolidada la base de información, se podrá publicar. Lo ideal es contar con un sistema de acceso a la información que podría tener varias funcionalidades:

- Tablas prediseñadas – Se pueden tener algunas tablas prediseñadas con el resumen del resultado de al menos dos de los indicadores más importantes frente a la brecha de inclusión financiera rural, en materia de cobertura, tenencia de servicios financieros, acceso y uso de depósitos, crédito, seguros y giros. Estos se podrían complementar con otros cuadros y gráficas que muestren indicadores de la diferencia del modelo de negocio que se desarrolla por categorías de municipios, haciendo referencia al volumen promedio de operaciones por canal, la estructura de captaciones y colocaciones por tipos de productos.
- Motor de búsqueda – El usuario podría solicitar información a nivel municipal y/o departamental y cruces específicos por variable según categorías de ruralidad de los municipios o por tamaño poblacional. En este caso se debe tener precaución frente

a los indicadores que se van a publicar a nivel municipal teniendo en cuenta las limitaciones mencionadas. La única limitación en este caso es la relacionada con los indicadores de adultos con al menos un producto financiero en algunos municipios de menos de 20,000 habitantes según lo que se mencionó atrás. Los indicadores de seguros también estarían limitados por la disponibilidad de la información de las aseguradoras.

- Visualización en mapas – Una tercera funcionalidad es el poder visualizar las variables en mapas municipalizados.
- Infografías, boletines e informes – Una cuarta funcionalidad es el de acceder a documentos que presenten diferentes niveles de descripción y análisis de los indicadores, desde infografías hasta informes.

Las actividades específicas que el equipo de OIFR debería realizar son:

- Determinar qué información es o no publicable y en qué nivel de desagregación.
- Alimentar el sistema de información o aplicativo para la visualización de la información por parte de los usuarios.
- Identificación de las temáticas para tratar en infografías, boletines e informes; y desarrollo de los mismos. Los informes, que requieren un importante esfuerzo analítico podrían trabajarse de manera tercerizada con universidades como se presentará más adelante en la sección 2.4.

## 2.2 INFORMACIÓN DISPONIBLE DE FUENTES NO TRADICIONALES

Dadas las dificultades de acceso a servicios financieros tradicionales, en las comunidades rurales se han gestado servicios financieros de fuentes no tradicionales. Por esto mismo se ha considerado de fundamental importancia incluirlas como parte de los servicios financieros que debería monitorear el OIFR, reconociéndolos como una **oferta de servicios financieros no tradicionales**. Precisamente por su carácter e independencia frente al sector financiero tradicional, las fuentes de información disponibles para cuantificar su importancia y magnitud son dispersas, esporádicas y heterogéneas, representadas la mayoría en estudios de caso donde se destaca una u otra iniciativa o programa (UT Econometría - Marulanda Consultores, 2018). A continuación se presentan las fuentes no tradicionales disponibles que han analizado en esta primera fase de estructuración del Observatorio y las limitaciones y oportunidades de mejora hacia el futuro.

Se complementa con el Anexo #4 en donde se presenta una propuesta de conformación de bases de datos y estándares para la información de fuentes no tradicionales.

### 2.2.1 Diferenciación de fuentes no tradicionales

La información referente a servicios financieros que se prestan a nivel rural que no son prestados por entidades financieras, proviene de fuentes de información no tradicional. Para poder presentarlos de forma consistente y útil para su análisis a futuro, la consultoría ha propuesto clasificarlos alrededor de tres grandes categorías, que se basan en el tipo de originador de los recursos o de las iniciativas que se pretenden documentar. Estas son:

1. *Servicios financieros que resultan de iniciativas de la misma comunidad.* La información a recopilar debe permitir dimensionar las iniciativas locales, el tipo de servicio financiero que se ofrece y su sostenibilidad. La documentación y el análisis de la misma deberán ilustrar las necesidades que tienen estas comunidades y las características de los productos que usan, información que puede ser usada por las entidades financieras para desarrollar una oferta de valor más adecuada a estas necesidades. Las fuentes de información, en este caso, son las mismas comunidades que los desarrollan, por lo cual el Observatorio deberá ser muy creativo y generar procedimientos transparentes y confianza para que estén interesados en reportar, con la calidad requerida para poder compartirla a los usuarios del Observatorio.
2. *Servicios financieros que se desarrollan a partir de intervenciones de política pública y programas de cooperación internacional,* normalmente asociados al estímulo de proyectos productivos de carácter rural. La información proveniente de este tipo de programas debe permitir visualizar y dimensionar estas iniciativas, fortalecer lazos y generar propuestas de acciones conjuntas. Las principales fuentes de información, en el caso de programas de política pública, son: Prosperidad Social, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y Banca de las Oportunidades; en el caso de la Cooperación Internacional serían la Agencia Presidencial de Cooperación así como los mismos organismos, cooperantes internacionales y sus diferentes agencias ejecutoras contratadas en el país.
3. *Servicios financieros promovidos por empresas del sector real, típicamente vinculadas a las cadenas de valor,* desde el punto de vista del comprador o del proveedor; en esta categoría se incluyen además las iniciativas de financiamiento otorgado por los Fondos de Capital. La información debe permitir conocer las iniciativas que se desarrollan

desde el sector privado y aquellas intervenciones que buscan llenar vacíos respondiendo a la falta de productos adecuados disponibles. Esta información resulta útil a la oferta de servicios financieros y a la política pública pues permite identificar oportunidades. Las fuentes de información que se han detectado desde el punto de vista del comprador son la Asociación de Fundaciones Empresariales, la Asociación de Fundaciones Petroleras y los gremios que permiten identificar las iniciativas de empresas, como es el caso de la Federación Nacional de Cafeteros, Fedecacao y Fenalce, entre otros. Como las empresas que las desarrollan normalmente no documentan sus procesos, se considera importante usar como instrumento los Estudios de Caso que reflejen las interacciones entre actores de la cadena involucrados, las comunidades vinculadas y los esquemas usados para mitigar riesgos en el caso de financiamiento.

A su vez y para las iniciativas relativas a los fondos de inversión, se debe acudir directamente a los que se detecten para recoger la magnitud de recursos, los sectores y las comunidades, de las inversiones realizadas. La consultoría contactó inicialmente a Oikocredit, Rootcapital, Acumen y Agricapital.

Desde el punto de vista del financiamiento que otorga el proveedor, también resulta útil la información que recopila el Ministerio de Agricultura, FINAGRO, y el ICA, así como las iniciativas que pueda desarrollar el Observatorio, contando con instituciones que manifestaron su interés de apoyar este tipo de iniciativas como la Andi y Fenalco.

## 2.2.2 Limitaciones y oportunidades de mejora de las fuentes no tradicionales

La información de fuentes no tradicionales al no ser producida de manera sistemática requerirá de gran capacidad de gestión por parte del Observatorio. Por ejemplo, en el caso de los programas de cooperación internacional, la información puede estar disponible pero no es pública y requiere de una solicitud especial a los donantes para que permitan compartirla y publicarla. En el caso de la información que proviene de programas públicos, también se requiere de gestión especial que permita no solo ubicar la información, un análisis de su calidad y la autorización para compartirla. Cualquier información que se tramite con entidades no financieras generalmente requiere tiempo y puede requerir recursos para procesarla, demandando, por ende, especial esfuerzo de seguimiento por parte del Observatorio.

Otra de las limitaciones más importantes de esta información es que por sus características heterogéneas y en especial por no poder obtenerse con una fecha de corte anual en todos los casos, impide alimentar una base de datos única, por lo cual requiere en un principio de organización, fortalezas de análisis e interpretación de parte del personal del Observatorio para considerar su relevancia y su posterior agrupación y publicación.

### 2.2.3 Mecanismos previstos para consolidar información de fuentes no tradicionales

Se prevé la realización de una serie de actividades adicionales que debe desarrollar el equipo del OIFR para recopilar la información con suficiencia y calidad requerida para la construcción de una base de datos de fuentes no tradicionales. Este esfuerzo se espera sea especialmente intenso en un comienzo.

Se contemplan varias alternativas que buscan recopilar información de la forma más eficiente y con el mayor alcance posible, adecuándose al tipo de programa y de servicio financiero ofrecido:

#### **1. Realización de convocatorias que permitan recoger información de servicios financieros autogestionados.**

La modalidad de convocatoria pretende motivar la participación de las comunidades rurales que desarrollan servicios financieros por cuenta propia y bajo sus propias iniciativas particulares, para que suministren información al Observatorio. Contemplan incentivos definidos de forma explícita, ofrecidos como parte de la convocatoria. Estos incentivos pueden ser reconocimientos o incluso incentivos monetarios. Estos últimos dependerán en su magnitud de los convenios que logre hacer el Observatorio con aliados o patrocinadores o los recursos que pueda destinar con este propósito. Para ello se requiere la elaboración de los Términos de Referencia de las respectivas convocatorias, donde se incluyan formatos prediseñados con las variables de información más relevantes a recoger para que las comunidades puedan diligenciarlos fácilmente y enviarlos al Observatorio por correo electrónico o correo nacional, como requisito para participar. Poblar una primera gran base de datos con información de los servicios financieros que autogestionan las diferentes comunidades en el sector rural y que están operando en varias regiones del país de manera aislada y dispersa sería un primer paso para posteriormente, y en sucesivos ejercicios, hacer seguimiento directo a partir de la información de contacto inicial.

Este mecanismo se recomienda para recoger información de los GACL y los Fondos Autogestionados, con las siguientes características particulares.

#### **a. Convocatoria a Grupos de Ahorro y Crédito Local**

La lógica de esta convocatoria es la de poblar una base de datos de los GACL que están activamente operando en el país. Visibilizar información de estos GACL también permite mostrarles a las entidades financieras un ejemplo de cultura de ahorro en el sector rural con el fin de motivarlos a vincular estas personas a nuevos productos de captación.

- **Objetivo:** esta convocatoria, bajo la modalidad de “Concurso” tiene como objetivo principal mantener actualizado un formato con información de los Grupos de Ahorro y Crédito que están activos y operando. Se considera que una periodicidad anual será suficiente para mantener un seguimiento adecuado.
- **Participantes:** en una primera etapa se sugiere invitar a los GACL que hayan sido creados o patrocinados por algún programa financiado por Banca de las Oportunidades. Se podrá hacer extensiva la invitación a los GACL que se han creado como derivación de los inicialmente conformados o a los patrocinados por el BID y AUSAID.
- **Medio de difusión:** el canal natural de difusión serían los ejecutores de las convocatorias respectivas, entre ellos por ejemplo el IED, Plan Internacional, la Asociación de Fundaciones Petroleras, Prosperidad Social, y Propaís, entre otros.
- **Formatos:** para poder participar, el OIFR pondrá a disposición de los GACL en la página web un formato que deberán diligenciar para poder participar en el sorteo. (Ver formato en anexo #5).
- **Reconocimiento:** por el tipo de población que componen estos grupos, se considera que podrían motivarse a enviar información para lograr un reconocimiento (certificado o diploma), el cual además le permite al Observatorio comenzar a posicionar una certificación o “sello de calidad”, entre los participantes. Este sello posteriormente, y previo convenio con entidades financieras, puede ser ofrecido a los participantes como una opción de presentación al sector financiero promoviendo iniciativas de mayor alcance. El reconocimiento se puede

complementar con la oferta a los participantes de una visita por parte de una comisión del OIFR a tres ganadores, la elaboración de un video y la invitación a realizar una presentación del GACL ante una institución financiera que opere en la región donde ellos se ubican. Sería recomendable también que el OIFR gestione un patrocinio para premiar el esfuerzo comunitario.

- **Comité calificador:** dado que la finalidad del concurso es que los GACL envíen información, se sugiere que los ganadores se escojan por sorteo entre todos los GACL que envíen información. Dicho sorteo debe ser público, buscando presencia interinstitucional, y con la asistencia de mínimo 3 instituciones. Puede estar integrado por representantes de diferentes sectores, entre ellos el sector financiero, el sector público, un representante de los implementadores y Banca de las Oportunidades como ejecutor de la Política de Inclusión Financiera, además del administrador del Observatorio.
- **Mecanismos de verificación de la información:** en este caso, y con el fin de recibir información lo más veraz posible, sería necesario solicitar un teléfono de referencia de un mayor número de miembros del grupo o de sus patrocinadores que permitan asegurar, aunque sea verbalmente, que el grupo existe y que la información suministrada sí corresponde a la realidad.

#### b. **Convocatoria a Fondos Autogestionados de Ahorro y Crédito.**

Busca visibilizar la información e importancia de los servicios financieros prestados por los fondos autogestionados. A diferencia de la convocatoria para los GACL, esta convocatoria busca escoger las mejores iniciativas rurales en fondos autogestionados. Además de servir como medio para poblar una base de datos de fondos, la convocatoria debe permitir dar información al sector financiero de las alternativas que utilizan las comunidades rurales para resolver sus necesidades de acceso a productos de ahorro, crédito o aseguramiento y aprender de los esquemas de ahorro y de crédito que estas utilizan, y comprobar si son o no sostenibles.

- **Objetivo:** la convocatoria busca identificar los datos básicos sobre dónde operan este tipo de fondos, el tamaño que tienen en número de asociados, al igual que el tamaño de fondos de ahorro que administran y de la cartera de crédito otorgada, así como indagar sobre su sostenibilidad. La información de contacto recopilada

debe servir de punto de partida para llevar a cabo un seguimiento anual para actualizar datos, en caso de que no se presentan a una nueva convocatoria.

- **Participantes:** serán las cooperativas y asociaciones de productores que manejan fondos autogestionados o fondos rotatorios.
- **Canal de difusión:** el canal natural para difundir esta convocatoria serán las compañías que típicamente apoyan dichos fondos, generalmente como asistentes técnicos. Entre ellas habrá que contactar, para vincularlos como aliados en la difusión, a las Organizaciones Gestoras Regionales (OGR), y las Organizaciones Gestoras Acompañantes (OGA) que actualmente son parte del Programa Alianzas Productivas<sup>7</sup>, así como otras organizaciones que conocen y tienen amplia experiencia en los territorios como las Secretarías de Desarrollo Municipal, ONG rurales, Cámaras de Comercio y gremios.
- **Comité calificador:** se recomienda que sea interinstitucional, compuesto por expertos rurales y representantes de las instituciones financieras, con lo cual se garantiza que dichas instituciones reciben información útil para analizar oportunidades e innovaciones en productos financieros para el sector rural.
- **Criterios de escogencia:** a partir de la información recogida en el formulario que deben enviar cada uno de los fondos, y que podrán acceder por la página web del Observatorio (Ver Anexo # 6), los criterios de escogencia deben ser definidos en los Términos de Referencia, y podrán variar en la medida en que el Observatorio tenga más información sobre los mismos. Inicialmente se recomienda tener en cuenta criterios como la innovación, el tamaño, no solo en términos del volumen de recursos sino en el esfuerzo comunitario de vinculación en número de asociados, y la sostenibilidad, definida en términos de recuperación de cartera, antigüedad del fondo. El Comité también deberá tener en cuenta criterios cualitativos de empoderamiento y contribución al desarrollo de las comunidades a través de la

---

<sup>7</sup> El Programa de Apoyo a Alianzas Productivas del MADR, tiene vinculadas cuatro OGR que atienden las diferentes regiones a nivel nacional entre ellas Prodesarrollo está a cargo de las regiones de Guajira, Magdalena, Atlántico, Bolívar y Sucre, la Fundación Socya que a su vez administra tres regiones, la región Centro que abarca los departamentos de Cundinamarca, Boyacá, Arauca, Amazonía, y San Andrés, el Eje Cafetero que abarca Quindío, Risaralda, Eje Cafetero y Caldas, y la región Occidente que atiende Quindío, Chocó y Córdoba. La Corporación Cordesarrollo con sede en Neiva, que atiende otras tres regiones Llanos Orientales, Meta y Casanare, la región SurOriente: Huila, Tolima, Caquetá y Putumayo y la región Sur Occidente que atiende el Valle del Cauca y Nariño. Y por último la Cámara de Comercio de Bucaramanga que atiende los departamentos de Santander y Norte de Santander.



gestión del fondo, para lo cual el formulario no solo debe tener información cuantitativa sino una sección, delimitada en extensión, que permita a cada fondo “contar su historia” y destacar sus particularidades.

- **Mecanismos de Verificación:** será deseable en este caso, contemplar la realización de visitas a los finalistas para verificar la información en campo. Otra alternativa puede ser la de solicitar al menos una referencia de terceros como “presentador”, ya sea una empresa compradora o proveedora de insumos que avale la existencia del Fondo, o una de las OGR u OGA de la región donde trabaja.
- **Reconocimiento:** se propone en este caso premiar con recursos al menos a tres fondos en diferentes regiones del país. Estos recursos deberían ser en efectivo para apoyar proyectos de la asociación o la cooperativa, o pueden ser en especie para suplir también sus necesidades productivas. Con tal fin, el Observatorio deberá gestionar recursos de fuentes externas buscando cofinanciamiento para premios, con recursos aportados por ejemplo, por intermediarios financieros, empresas de compradores o proveedores de agroinsumos o también por parte de la cooperación internacional. Al igual que en el caso de los GACL, todos los participantes recibirán una certificación de participación o diploma del OIFR, inclusive con un reconocimiento especial a los fondos que hayan aportado la información de mejor calidad.

## 2. Convenios con Programas de Política Pública y de Cooperación Internacional

Durante el desarrollo de la estructuración del Observatorio se identificaron iniciativas que desarrollan entidades públicas y de cooperación internacional con las cuales el OIFR debería promover convenios buscando información de programas específicos de apoyo en servicios financieros al sector rural, con la cual pueda fortalecer la base de datos de iniciativas promovidas por ellos.

El OIFR estará en la posibilidad de finalizar el trámite iniciado por el equipo consultor, a través de Banca de las Oportunidades con el Programa de Apoyo a Alianzas Productivas (PAAP) del MADR para construir y alimentar la base de información de fondos rotatorios a nivel nacional. Este vínculo se considera prioritario dado que el PAAP no tiene asegurado fondeo a futuro y podría eliminarse la oportunidad de acceso a la base de datos de las Alianzas conformadas que superan las 700 a nivel nacional. A partir de la base de datos que

se logre obtener del PAAP y después de verificar la calidad de información que reposa en ese programa, será posible tratar de actualizarla ya sea de manera directa con los mismos fondos a nivel regional, o estableciendo contacto con las OGA y OGR que las apoyaron. Esta base de datos deberá compararse con la recogida en el concurso mencionado atrás, para no duplicar la información.

Otro de los convenios que resultan prioritarios para el OIFR es con el Departamento de Prosperidad Social (DPS) con el cual también el equipo consultor estableció un acercamiento inicial e identificó el potencial de información de programas de apoyo al sector rural, involucrando componentes de servicios financieros. Por ejemplo se identificaron los desarrollados con ayuda de la cooperación internacional, específicamente los programas financiados por la Unión Europea apoyando los Laboratorios de Paz que migraron más recientemente a los Programas Paz y Desarrollo<sup>8</sup>. El DPS además se considera un aliado estratégico para divulgar información sobre las convocatorias que realice el OIFR a nivel rural.

Igualmente importante resulta el seguimiento y contactos para identificar los programas que se están ejecutando con el apoyo y financiamiento de la cooperación internacional. El primer eslabón identificado es la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional (APC), la cual cuenta con información que resulta muy útil para identificar programas y ejecutores. Inclusive esta misma agencia publica estudios de caso interesantes, que pueden alimentar y poblar el repositorio de información. Se recomienda hacer un acercamiento a la APC con periodicidad anual para actualizar estas intervenciones. A través de la APC también podría hacerse llegar a los cooperantes formatos con solicitudes específicas de información, así como identificar y originar los contactos con estas instituciones. Estos contactos con los ejecutores podrán también apoyar la difusión de las convocatorias lanzadas por el OIFR para poblar la base de datos.

La documentación sobre las intervenciones de política pública al igual que los provenientes de las intervenciones de la cooperación internacional que involucran servicios financieros pueden ser objeto también de convenios con las universidades como temas de estudio, como se explicará más adelante, una vez se definan las regiones donde operan e intervienen.

---

<sup>8</sup> El contacto deberá hacerse con la Dirección de Gestión y Articulación de la Oferta Social, que articula con el equipo de Paz, Desarrollo y Estabilización de Prosperidad Social. Durante el acercamiento inicial que se realizó se mencionó que con el cambio de gobierno se estaban cerrando los programas, por lo cual se recomendaba hacerle seguimiento a la información histórica que ellos tenían y que podía además servir para el acercamiento a un mayor número de comunidades rurales

### **3. Recopilación de información indirecta**

- **Información del financiamiento a través de proveedores.**

Otro de los mecanismos previstos para consolidar la información de servicios financieros no tradicionales es la correspondiente a la información del financiamiento a través de proveedores. Para esta es necesario continuar la labor iniciada de contacto con el equipo de Vigilancia de Insumos<sup>9</sup> al interior del MADR, con el fin de tener acceso a la información que se produce y recoge a partir de la reglamentación de la política de precios en el sector agropecuario. Esta reglamentación facultó al MADR para ejercer y establecer el régimen de libertad vigilada de precios en los mercados de fertilizantes, plaguicidas, medicamentos veterinarios y productos biológicos de uso agropecuario por la cual se obliga a las empresas a diligenciar un reporte mensual, donde se incluyen, además de precios y costos, el costo de financiación en caso de que los fertilizantes o plaguicidas que sean financiados. Una primera labor que deberá hacer el Observatorio a este respecto, es solicitarle al MADR que modifique el formato de reporte actual, considerando que el mismo no está siendo diligenciado por las empresas por encontrarlo muy complejo y demasiado detallado<sup>10</sup>. Por otra parte, el detalle solicitado hoy en día no permite realizar una estimación del valor de la cartera a plazo que tienen estas compañías. El formato actual y la propuesta de modificación se presenta en el Anexo # 7.

Otra gestión que deberá hacer el administrador del OIFR es incluir dentro del convenio con Finagro, la información correspondiente a las líneas de compra de cartera no financiera, con el fin de incluir también un estimado por municipio del total de este financiamiento otorgado.

En relación con la información para estimar la cartera otorgada a través de los proveedores, tanto Fenalco (Comité de Agroinsumos), como la Cámara de Procultivos de la ANDI, manifestaron su voluntad de difundir una encuesta corta entre las empresas para dimensionar este financiamiento. Igualmente estas dos entidades al igual que los gremios directamente también a través de extensionistas pueden canalizar información del OIFR en caso de requerirse estimar este financiamiento por otras fuentes.

### **4. Información recogida a través de convenios con la academia.**

---

<sup>9</sup> El contacto dentro del MADR es Gloria patricia Pardo, Equipo Vigilancia Insumos, Despacho ViceMinistro Asuntos Agropecuarios, Gloria.pardo@minagricultura.gov.co

<sup>10</sup> Según lo reportado en entrevistas sostenidas con Fenalco y con la ANDI

El vínculo establecido con las universidades al inicio de la estructuración del Observatorio que tuvo como finalidad recoger lecciones y aprendizajes de otros Observatorios administrados por ellas, y explorar las oportunidades como potenciales administradores del OIFR, sirvió como canal para explorar, en este caso, alternativas de alianzas para la elaboración de estudios de caso y estudios de investigación con alcance regional que permitan no solo cuantificar sino además documentar esquemas de financiamiento rural.

Según se exploró con algunas universidades<sup>11</sup>, existen las siguientes opciones de trabajo conjunto:

- **Pasantías de estudiantes de último semestre de pregrado o en postgrado.** A partir de convenios con el OIFR, se podría contar con el trabajo de estudiantes que deban desarrollar su semestre de práctica. Con estos convenios se puede colaborar para que las universidades y sus alumnos se vean motivados al estudio de la inclusión financiera con foco rural, y el OIFR puede contar con colaboradores en tareas específicas de procesamiento y análisis básico.
- **Tesis y proyectos de estudio semestrales.** Según las conversaciones sostenidas por el equipo consultor, en varias universidades existen directores de carreras y grupos de profesores en carreras de economía, administración, ingeniería industrial o agropecuaria, que pueden estar interesados, o ser motivados, en profundizar los temas de interés para el OIFR. El ofrecer acceso a la base de datos y al repositorio de información puede resultar atractivo para promover investigaciones que, además, sean publicadas tanto en el OIFR como en revistas relacionados con el tema, generando reconocimientos que resultan de enorme importancia para la facultad. En algunas universidades se mencionó que el trabajo de los estudiantes, aún en esta modalidad, tendría que ser remunerado y en todo caso pagar al director y los estudiantes los viajes y viáticos necesarios para que se desplacen a las zonas rurales objeto de la investigación.

El Programa Capstone de la Universidad Externado de Colombia refleja la iniciativa más interesante y más alineada a la propuesta planteada. El programa está diseñado para realizar trabajo tipo “consultorías”, con los estudiantes de las carreras de Mercadeo, Finanzas y Relaciones Internacionales, en un trabajo no remunerado pero que brinde la experiencia a los estudiantes las herramientas típicas de la consultoría

---

<sup>11</sup> El equipo consultor sostuvo reuniones con la Pontificia Universidad Javeriana (con sede en Bogotá y Cali), la Universidad del Rosario, la Universidad Externado de Colombia y con la Universidad Minuto de Dios que cuenta con 64 puntos de atención a nivel nacional.

que les permitan proponer temas de estudio, fomentar el trabajo en equipo, investigar, analizar y producir documentos, cumplir con cronogramas de entrega. El trabajo es liderado por un profesor de la facultad que encuentre interés en el proyecto, y que puede ser presentado por una fundación o por un programa de política pública. Los profesores de planta generalmente buscan temas que califiquen para ser publicados en “papers” en revistas internacionales pues estos les otorga puntaje en el ranking internacional.

Para aprovechar esta oportunidad, es necesario tener unos Términos de Referencia muy claros y bien definidos con temas que puedan ser abordados en un plazo máximo de cuatro a seis meses. La condición es que el estudio sea publicable. Se anexa, a título de ejemplo, una de las convocatorias de CAPSTONE en el Anexo # 8. En el caso de pasantías con estudiantes, el Programa Capstone se compromete a hacer una supervisión.

Este tipo de alianzas se recomienda sean utilizadas para promover estudios de caso sobre Fondos en regiones donde se haya detectado un número significativo de ellos, o para documentar las prácticas usadas por empresas del sector real, ya sea como proveedores o como compradores de los productores agropecuarios. Para ello se requiere que desde el OIFR se contacte y se motive a las empresas del sector real a compartir información buscando documentar sus propias experiencias. Esto puede resultar interesante para ellas por la visibilidad que les puede ofrecer un esquema de este tipo con pocos recursos invertidos. Desde la perspectiva del OIFR contribuye al sector financiero a conocer esquemas alternativos de manejo de riesgos.

#### 2.2.4 Publicación de la información de fuentes no tradicionales

La información de fuentes no tradicionales, podrá gradualmente visualizarse de manera separada, pero con funcionalidades similares a la información de fuentes tradicionales en la medida que se van conformando bases de datos. A partir de la información que se vaya recopilando se podrán visualizar los servicios financieros por municipio, los estudios de caso harán parte del repositorio y se podrán visualizar los resultados de las convocatorias a concursos, y la información documental con fotos y videos.

Las actividades específicas que el equipo de OIFR debería realizar son:

- Clasificar cada una de las intervenciones que se vayan identificando por tipo de servicio financiero y por municipio.

- Clasificar cada una de las intervenciones por tipo de fuente de financiamiento
  - Autogestionadas por las mismas comunidades
  - Fuentes públicas o de cooperación internacional
  - Recursos de empresas privadas

## 2.3 REPOSITORIO DOCUMENTAL

El OIFR contendrá también un repositorio de información documental. A continuación se presentan los criterios utilizados para la conformación del inventario documental inicial desarrollado en el marco de esta consultoría y las actividades que el OIFR deberá realizar para continuar complementándolo y actualizándolo. En el Anexo #9 se incluyen los documentos correspondientes al Repositorio Documental.

### 2.3.1 Repositorio documental inicial

El equipo consultor ha conformado un primer inventario a través de un riguroso proceso de búsqueda de fuentes secundarias publicadas en internet, las recomendaciones de los estudios que sugirieron los expertos rurales que asesoran el diseño y estructuración del observatorio, y de las recomendaciones de los asistentes al taller participativo, al igual que las recomendaciones recibidas en las entrevistas realizadas a los diferentes actores relacionados con la inclusión financiera rural. Las publicaciones identificadas se filtraron partiendo de la siguiente metodología:

1. La publicación del artículo/informe/investigación debe ser financiado u originado por una institución seria, de reconocido prestigio y con experiencia y autoridad reconocida en el del tema de inclusión financiera.
2. Las publicaciones en lo posible deberán ser actuales, con plazo no superior a 10 años.
3. Se debe realizar una revisión del contenido y temas tratados, buscando incluir temas relacionados a la inclusión financiera a nivel general y/o la prestación de servicios financieros en zonas rurales ya sea a nivel nacional o en una comparación internacional que incluya a Colombia.
4. En el caso de tesis de grado, solo se recomienda incluirlas previo un proceso de lectura por alguien con suficiente criterio y experiencia que permita hacer un filtro adecuado por criterios de pertinencia y calidad.

Para la iniciación del Observatorio, esta consultoría ha construido un primer inventario siguiendo los criterios descritos presentado en el Anexo #5. En cada caso se tiene una ficha de caracterización.

### 2.3.2 Actividades previstas para continuar recopilando y consolidando el repositorio documental

Hacia adelante se prevén las siguientes actividades que debe desarrollar el equipo del OIFR para continuar recopilando y consolidando el repositorio documental:

Con una frecuencia mensual se deberán chequear las principales páginas de información pública que producen estudios y documentan las mejores prácticas en temas de inclusión financiera, con el fin de identificar estudios con enfoque rural. Entre ellas se sugiere visitar las páginas web del BID, Banco Mundial, CGAP, IFC, Fundación Bill y Melinda Gates, y los Observatorios como Digital Financial Services Observatory of Columbia University y Financial Inclusión del Banco Mundial. En Colombia, se sugiere revisar las páginas web del Banco de la República, Fedesarrollo, Finagro, AGRONET y los gremios de productores rurales. Una vez por semestre se deberán revisar también las tesis de grado de las principales universidades de mayor ranking nacional.

### 2.3.3 Publicación de la información del repositorio documental

El repositorio documental requiere de un motor de búsqueda por autor, título, año y palabras claves que quedaron incluidas en las fichas de caracterización.

Las actividades específicas que el equipo de OIFR debería realizar son:

- Revisar cada uno de los documentos escogidos y diligenciar las fichas por cada una de las publicaciones.
- Mantener un repositorio de documentos con máximo 10 años de antigüedad.

## 2.4 VALOR AGREGADO DEL OBSERVATORIO

El OIFR debe generar valor agregado a través del análisis de la información cuantitativa de fuentes tradicionales y no tradicionales, así como de la información cualitativa. A continuación se presentan las opciones de análisis a realizar.

### 2.4.1 Producción propia del Observatorio

Dentro de la producción propia del Observatorio se puede pensar en la generación de unas infografías mensuales enfocándose en diferentes temas según se priorice en su plan de trabajo. Por ejemplo, se podría hacer la planeación de infografías por regiones presentando las principales brechas de inclusión financiera.

Por otra parte, anualmente se debería producir un informe de inclusión financiera rural con los principales indicadores provenientes de fuentes tradicionales e incluir una sección de lo que se haya logrado recopilar y analizar de fuentes no tradicionales.

Como resultado del análisis que se haga de la información, y siguiendo la misión y visión del Observatorio, Banca de las Oportunidades debería generar propuestas de política pública para el cierre de las brechas en la inclusión financiera rural.

#### 2.4.2 Producción de asociados al Observatorio

Un producto del Observatorio sería el generado a partir de acuerdos que se adelanten con universidades y centros de investigación y pensamiento de reconocido prestigio que permitan profundizar en diversos aspectos relacionados con la inclusión financiera rural y que enriquezcan la información disponible.

En las conversaciones preliminares que el equipo consultor ha tenido con algunas universidades como la Universidad Javeriana, la Universidad del Rosario, la Universidad Externado y Uniminuto, éstas han manifestado su interés en el tema. Los posibles acuerdos deberán materializarse en esquemas de pasantías a estudiantes o proyectos de tesis. En el primer caso se requiere el reconocimiento de una retribución en función de la dedicación de los estudiantes. En el segundo se trata de la vinculación con profesores /directores de tesis para ofrecer la base de datos, y los casos derivados de la información tradicional para que estos constituyan tema de profundización de tesis específicos.

Es fundamental que las universidades, centros de pensamiento o investigación sean reconocidos y cuenten con prestigio, de tal manera que su producción, utilizando información del Observatorio, cuente con legitimidad.



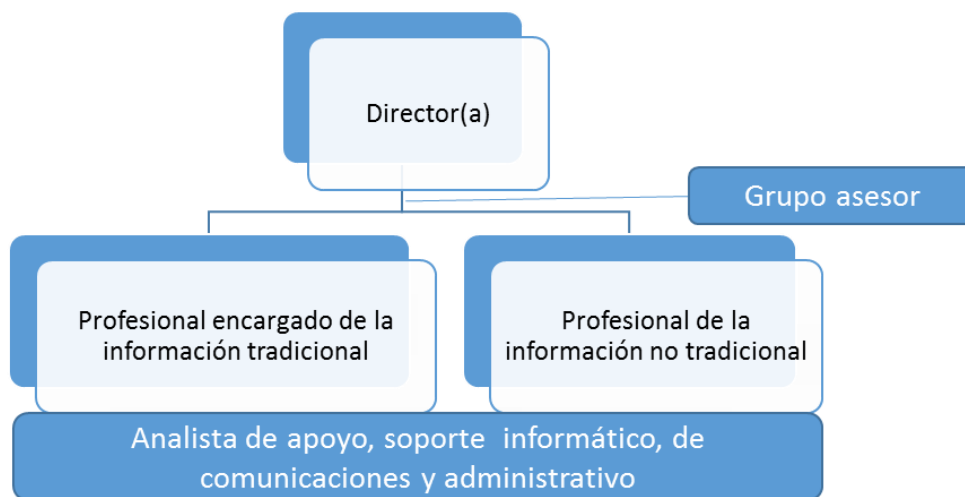
## Capítulo 3 ESTRUCTURA DEL OBSERVATORIO

A continuación se presenta la estructura requerida para la operación del Observatorio de Inclusión Financiera Rural, teniendo en cuenta la funcionalidad y el contenido desarrollado a lo largo de esta consultoría y presentado en los capítulos anteriores.

### 3.1 CAPITAL HUMANO

El OIFR requiere de una estructura básica de operación de un Director, dos profesionales, un analista de apoyo, un soporte informático, de comunicaciones y administrativo. Esta estructura debe ser ligera y las personas de altas cualificaciones. Adicionalmente, se recomienda apoyar el Observatorio con un grupo de expertos en el tema de desarrollo rural, que apoye al OIFR con su conocimiento de la problemática rural como complemento a la dimensión de inclusión financiera.

**Figura 3.1 Estructura organizacional del OIFR**



A continuación se presentan las cualificaciones requeridas y actividades a desarrollar por el grupo de expertos en desarrollo rural y de cada uno de los cargos propuestos.

#### 3.1.1 Grupo de expertos:

El grupo de expertos tendrá la función de asesorar al equipo del Observatorio en el uso de la dimensión rural de la información de inclusión financiera. Esto implica aspectos como el

tipo de análisis que se puede hacer, el alcance de la desagregación a realizar y lo publicable. Por otra parte, puede dar un concepto sobre las organizaciones académicas o de investigación y/o profesores/investigadores/expertos que se vayan a vincular con el Observatorio en la generación de análisis de los datos, asegurando su reconocimiento y legitimidad. Podría estar conformado por:

Representantes técnicos de alto nivel del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (Área de cadenas Productivas o pecuarias), FINAGRO (Area de Planeación, Riesgos, Crédito, Microfinanzas), DNP (Desarrollo Rural), Banco de la República (Investigaciones), AGRONET (Director). También se puede vincular un especialista técnico experto en el sector agropecuario ( Ej. José Leibovich vinculado además como asesor de la Federación de Cafeteros, o José Felix Montoya experto rural ex empleado de Colombia Productiva).

Este grupo se esperaría que fuera ad-honorem y no le implique costos adicionales al Observatorio.

### 3.1.2 Director:

La dirección del Observatorio requiere de una persona que, aparte de conocer la temática de la inclusión financiera rural, tenga competencias en el manejo e interpretación de la información y pueda ser un interlocutor válido ante las gestiones interinstitucionales que se deben realizar. Inicialmente este director se requeriría medio tiempo. Las funciones del director o coordinador del OIFR son las siguientes:

- Dirigir conceptual y técnicamente el Observatorio y sus publicaciones.
- Establecer la planeación del trabajo y las prioridades de acción.
- Distribuir responsabilidades a partir de la planeación y prioridades.
- Coordinar la ejecución del plan de trabajo
- Hacer seguimiento de la ejecución de actividades.
- Gestionar el equipo de trabajo.
- Resolver los problemas y conflictos que se puedan presentar.
- Motivar el equipo de trabajo.
- Actuar como interlocutor ante terceros gestionando los acuerdos y haciendo seguimiento.
- Gestionar los recursos para la sostenibilidad del Observatorio.

### 3.1.3 Profesional encargado de la información de fuentes tradicionales

Esta persona debe conocer la temática del sector financiero y con preferencia de la temática en el sector rural, tener competencias en el manejo de bases de datos para poder ejecutar el proceso de recepción – depuración – consolidación – reporte de la información. Inicialmente, esta persona podría estar medio tiempo.

Las funciones de este profesional son las siguientes:

- Administrar la recepción de información de fuentes tradicionales con las cuales se va teniendo convenio o se realizan las acciones para el envío de la información.
- Gestionar la identificación de información de fuentes tradicionales faltantes y que surja en el futuro, y su envío con estándares adecuados de calidad.
- Revisar e identificar inconsistencias en la información de las fuentes tradicionales que se recibe. Si la inconsistencia se puede corregir, la corrige. En caso contrario, debe devolver la información a su fuente y solicitar se corrija la inconsistencia.
- Consolidar las bases de datos de fuentes de información tradicional y subir la base de datos al sistema de información que se utilice para la divulgación.
- Realizar una labor de interpretación de los indicadores e información cuantitativa y producir el reporte anual en la sección de información tradicional.

#### 3.1.4 Profesional de fuentes no tradicionales

La principal competencia de esta persona debe ser su capacidad de interactuar con otros, ser altamente comercial y gestor de procesos. Adicionalmente, se esperaría que conociera la temática del sector financiero y en lo posible tener experiencia en financiamiento rural, tener competencias en el manejo y análisis de información cuantitativa y cualitativa especialmente.. Dado que esta es la labor que requiere mayor gestión, esta persona debería estar tiempo completo.

Las funciones de este profesional son las siguientes:

- Posicionar el observatorio y buscar convenios de información, aliados estratégicos, gestionar recursos para la provisión de información no tradicional.
- Gestionar el desarrollo de esquemas de incentivos para la recolección de información de fuentes no tradicionales.
- Gestionar la recepción de la información no tradicional siguiendo las metodologías propuestas en el capítulo anterior (concursos, incentivos, etc.).

- Supervisar la clasificación y análisis de la información no tradicional que haga el analista.
- Realizar una labor de interpretación de los indicadores e información cuantitativa y cualitativa y produce el reporte anual en la sección de información no tradicional.

### 3.1.5 Analista

El analista es un profesional junior pero con formación suficiente y experiencia para poder ser el apoyo analítico del profesional de información tradicional y no tradicional. Esta persona podría estar inicialmente medio tiempo. Sus actividades serían:

- Clasificar la información según su tipo, ya sea cualitativa o cuantitativa. Para esta última se debe vincular al municipio, región y departamento
- Caracterizar la información cuantitativa y cualitativa relacionada a fuentes no tradicionales.
- Revisar y depurar la información y subir al sistema de información que se utilice para la divulgación.
- Revisar regularmente la producción de estudios e informes nacionales e internacionales que tengan relevancia frente a la inclusión financiera rural.
- Clasificar los informes para el repositorio documental y genera las fichas de caracterización.
- Subir la información cualitativa de las fuentes no tradicionales al sistema de información para la divulgación.
- Subir la información cualitativa documental al repositorio del sistema de información para la divulgación.

### 3.1.6 Apoyo informático

El sistema de información que se utilice para la divulgación de la información al público requiere de un apoyo informático, ya sea a través de una empresa operadora (outsourcing informático), o contar con personal que provea el servicio. La funcionalidad de este apoyo informático es la siguiente:

- Solucionar problemas que se generan en el cargue de la información.
- Atender a los usuarios en la solución de los problemas que se generan en las consultas.

- Administrar el cargue de nuevas variables cuando se presenten.
- Administrar la generación de nuevas salidas de visualización cuando se requieran.
- Producir estadísticas de seguimiento a uso de la página web del Observatorio.
- Hacer seguimiento al uso y visitas a la página.

### 3.1.7 Apoyo de comunicaciones

La producción de información requiere de un apoyo de comunicaciones que seguramente será puntual para la generación de piezas como infografías, videos e informes.

### 3.1.8 Apoyo administrativo y legal

El OIFR requerirá de apoyo administrativo y legal para el manejo de los acuerdos de intercambio de información y la administración de recursos humanos. Se supondría requerir de:

- Secretaria o asistente administrativa.
- Apoyo puntual en la revisión de acuerdos de intercambio de información (contratación).

Adicionalmente se debe contar con apoyo en servicios generales de aseo y cafetería.

## 3.2 INFRAESTRUCTURA Y TECNOLOGÍA

### 3.2.1 Infraestructura

En términos de infraestructura se requieren cuatro puestos de trabajo permanentes y uno de rotación según sea la necesidad, dotados con equipo de cómputo y comunicaciones.

### 3.2.2 Tecnología para la operación

Aparte de los paquetes tradicionales de Office con Word, Excel y Power Point, se requiere lo siguiente:

- El procesamiento de información requiere disponer de programas que permitan manejar una base de datos robusta y realizar los cruces necesarios para generar los indicadores. Algunos programas son Stata, R (estos dos se usaron durante la consultoría y tienen la ventaja que permiten realizar análisis estadístico), SQL, SAS, Oracle y MySQL.

- El mapeo requiere de herramientas o programas que permitan georreferenciar la información. Los programas más usados son ArcGis y QGIS. Por su parte, para el programa R existen librerías que permiten crear mapas y relacionarlos directamente con la información de la base de datos. Adicional al programa, es necesario contar con el shapefile municipal de Colombia.
- Las infografías requieren de programas como Infogram, Canva, Adobe Photoshop. No obstante, se puede contratar por outsourcing un diseñador que se encargue de generarlas.

### 3.2.3 Tecnología para la divulgación de la información

El acceso a la información por parte de los usuarios requiere de un aplicativo online (página web) que les permita a los usuarios:

- Consultar información (bajar a Excel o pdf) y generar cruces por:
  - Indicador
  - Categorías municipal (nivel de ruralidad y tamaño por población)
  - Por municipio (en los casos que aplique)
  - Región (municipio y departamento)
- Generar mapas a nivel municipal.
- Consultar información cualitativa de información no tradicional
- Consultar información documental del repositorio.

## 3.3 INCENTIVOS PARA LA RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN DE FUENTES NO TRADICIONALES

Como se describió en la sección 2.2.3 se propone la construcción de una serie de instrumentos para la recolección de información de fuentes no tradicionales como el desarrollo de concursos, incentivos, pasantías, cofinanciación de estudios que tendrán que presupuestarse anualmente. Se esperaría contar con este tipo de actividades al menos dos veces al año.

## 3.4 COSTOS ESTIMADOS

Los costos presentados a continuación corresponden a los costos de la operación anual del Observatorio. Se tendría una inversión en personal de unos \$330.7 millones al año, más unos \$63 millones en infraestructura de puestos de trabajo, servicios, equipos, licencias de

software y comunicaciones, lo que implicaría unos **costos anuales permanentes de aproximadamente \$393.7 millones de pesos**. Adicional a estos costos se debería contemplar un rubro relacionado con los concursos e incentivos para la recolección de información no tradicional y para estudios con universidades y centros de pensamiento que inicialmente se estima en unos \$300 millones anuales. El total de costos anuales, incluida la “bolsa” para concursos e incentivos, sería de \$693.7 millones de pesos (Tabla 3.1).

Por otra parte, adicional a lo anterior es indispensable contar con la inversión inicial en aspectos informáticos que implica la compra de software y licencias de ArcGis y Stata que se estima en unos \$20 millones de pesos y el desarrollo del sistema de información para la visualización de las salidas (página web), con las funcionalidades presentadas en la sección 3.2.3, podría estimarse en unos \$300 millones de pesos<sup>12</sup>; para una inversión inicial informática total de al menos \$320 millones

Implica entonces que la operación corriente del observatorio cuesta un aproximado de \$693.7 millones de pesos, y una inversión informática inicial de \$320 millones.

---

<sup>12</sup> Este valor es una estimación considerando un sistema cerrado que requerirá posteriormente, mantener un rubro de actualizaciones y mantenimiento. Un sistema abierto puede incrementar el costo del sistema de información considerablemente.

**Tabla 3.1 Estimación de los costos de operación del Observatorio  
 (anuales)**

	Dedicación (%)	#	Meses	Dedicación al año	Salario	Total anual
<b>Costos de personal anuales</b>						
Director	50%	1	12	6	10.000.000	60.000.000
Profesional fuentes tradicionales	50%	1	12	6	5.000.000	30.000.000
Profesional fuentes no tradicionales	100%	1	12	12	5.000.000	60.000.000
Analista	50%	1	12	6	2.500.000	15.000.000
Apoyo informático	25%	1	12	3	3.500.000	10.500.000
Apoyo comunicaciones	25%	1	12	3	3.000.000	9.000.000
Apoyo administrativo	100%	1	12	12	2.000.000	24.000.000
Apoyo legal	10%	1	12	1,2	5.000.000	6.000.000
Servicios generales	50%	1	12	6	1.000.000	6.000.000
Total sin carga prestacional						220.500.000
<b>Total personal con carga prestacional</b>						<b>330.750.000</b>
<b>Costos directos anuales</b>						
Puestos de trabajo totalmente equipados	100%	5	12	60	1.000.000	60.000.000
Soportes y actualizaciones de software		1			3.000.000	3.000.000
Incentivos, concursos e investigaciones <sup>(2)</sup>						300.000.000
<b>Total costos directos (sin inversión de sistemas de información)</b>						<b>363.000.000</b>
<b>Total</b>						<b>693.750.000</b>

<sup>(1)</sup> Este valor se ha tomado un estudio del mercado de arriendo de oficinas equipadas (i.e. WeWork). <sup>(2)</sup> Este valor es tentativo.



## Capítulo 4

### ADMINISTRADOR DEL OBSERVATORIO DE INCLUSIÓN FINANCIERA RURAL

---

A continuación se realiza un análisis de los posibles administradores del OIFR y se presenta una propuesta para tal fin.

#### 4.1 CRITERIOS PARA EL ADMINISTRADOR DEL OIFR Y POSIBLES CANDIDATOS

Para hacer viable y sostenible el OIFR, el administrador del mismo debería cumplir con atributos como los siguientes:

- **Independencia e imparcialidad.** Esto implica que no tenga conflicto de intereses frente a la temática, el manejo y divulgación de la información. Adicionalmente, sus integrantes deben contar con reconocimiento por su transparencia de comportamiento. Este puede ser el caso de una entidad como el Banco Agrario o FINAGRO, al igual que las entidades de vigilancia Superfinanciera o Supersolidaria. Sin embargo éstos son proveedores de información del Observatorio por lo que no serían independientes e imparciales. Igual situación sucedería con los gremios e incluso con la academia que tiene sus propias agendas.
- **Alta pertinencia temática y enfoque en inclusión financiera.** Implica que dentro de sus mandatos y planes de trabajo esté contemplado de manera específica el cierre de brechas de la inclusión financiera rural. No es suficiente que sea una entidad encargada del tema del desarrollo rural como puede ser el Ministerio de Agricultura o alguna de sus Agencias, pues allí el tema de inclusión financiera no es prioritario. Igual situación sería la del DNP que, dentro de sus mandatos de planeación, tiene una gran cantidad de temáticas que no incluyen específicamente la inclusión financiera aunque sí el desarrollo rural.

De los dos anteriores, se derivan los siguientes tres:

- **Legitimidad.** Ser reconocido por parte de los diferentes usuarios del Observatorio como una entidad imparcial, independiente, rigurosa y especializada en el tema es

fundamental para que el contenido del OIFR sea tenido en cuenta como una fuente creíble y genuina.

- **Costo-eficiencia.** Este criterio se refiere a que los costos fijos del OIFR y los soportes requeridos como puede ser el informático, comunicaciones, administrativo, legal y servicios generales puedan ser suplidos por la organización ya existente sin recurrir a nuevas fuentes de recursos. Al respecto es necesario señalar que el OIFR es un servicio que se provee al mercado financiero y actores rurales con el objeto de promover la inclusión financiera rural y reducir las brechas, por lo que no se considera que pueda ser financieramente autosostenible. Ahora bien, eso no resulta incompatible con el hecho de que, para apoyar y promover la consecución de la información de fuentes no tradicionales, se recomienden alianzas que reduzcan el esfuerzo financiero que tendrá que asumir el operador del OIFR si implementa las recomendaciones de esta consultoría.
- **Interlocutor válido.** Implica que sea una entidad que haga viable los acuerdos de intercambio de información, lo que en este caso implica, que sea una entidad pública.

#### 4.1.1 Análisis de candidatos considerados

A partir de los dos primeros criterios mencionados anteriormente, la siguiente tabla presenta un mapeo de fortalezas y debilidades de diversos candidatos.

**Figura 4.1 Diagrama de cumplimiento de atributos para ser el administrador del OIFR**

	Imparcialidad / Independencia	Alta pertinencia y enfoque en inclusión financiera
Banca de las Oportunidades	Imparcialidad / Independencia	Mandato en inclusión financiera, plan de trabajo de inclusión financiera rural, instrumental en la estrategia de inclusión financiera propuesta por la administración Duque
Ministerio de Agricultura	Imparcialidad / Independencia	Múltiples temas del desarrollo rural, la inclusión financiera no es su prioridad
DNP	Imparcialidad / Independencia	Múltiples temas sobre el desarrollo, la inclusión financiera no es su prioridad
Entidades del sector financiero (FINAGRO, Banco Agrario, banca privada y otros intermediarios financieros)	Conflicto de interés	No tiene alta pertinencia en la inclusión financiera rural
Gremios	Conflicto de interés	No tiene alta pertinencia en la inclusión financiera rural

Academia	Intereses académicos	No tiene alta pertinencia en la inclusión financiera rural
----------	----------------------	--

Se podría pensar en otros administradores del Observatorio provenientes del sector privado o de organizaciones sin ánimo de lucro, que eventualmente cumplan criterios de independencia, imparcialidad e incluso por su pertinencia en la inclusión financiera rural por sus antecedentes y conocimiento, sin embargo tendrían importantes limitaciones. Por ejemplo: (1) no sería un interlocutor con el cual las entidades públicas como la Superintendencia Financiera, FINAGRO, MINTIC, o la Superintendencia de la Economía Solidaria puedan hacer convenios para proveer la información tradicional, y con la cual organizaciones de cooperación internacional, el Ministerio de Agricultura, entre otras, provea información no tradicional y, (2) requeriría financiamiento para su funcionamiento (\$640 millones mensuales si incluye la bolsa de concursos y al menos \$320 millones de inversión inicial para el sistema de información).

Por otra parte, con algunos de estos candidatos se indagó sobre las cualidades que debería cumplir el administrador del OIFR y posibles candidatos. En el taller participativo realizado al inicio de la consultoría se recibieron recomendaciones relacionadas principalmente con la imparcialidad que debe tener el administrador, descartando gremios y entidades del sector financiero, y se favorecieron entidades que tengan interés y cercanía frente a la inclusión financiera rural lo que daría sostenibilidad al Observatorio.

#### 4.1.2 Conclusión

Considerando lo anterior, la Banca de las Oportunidades resulta ser el mejor candidato porque presenta atributos de imparcialidad, independencia, alta pertinencia e interés temático porque es el ejecutor de la política pública de inclusión financiera que derivan en legitimidad y lo hacen un interlocutor válido. Adicionalmente, la inclusión financiera rural constituye el segundo pilar de la estrategia de inclusión financiera digital anunciada por el actual gobierno, responsabilidad explícitamente asignada a Banca de las Oportunidades.<sup>13</sup>

Por otra parte, al analizar el criterio de costo-eficiencia se encuentran una serie de atributos como los siguientes:

- Desde 2006 ha venido acumulando conocimiento en el tema, tiene estandarizado el proceso de recepción – depuración – consolidación de las bases de datos de

<sup>13</sup> Presentación del Ministro de Hacienda en la Convención Bancaria el 23 de agosto de 2018.

información de fuentes tradicionales y producción de informes de inclusión financiera, lo que implica que ya ha hecho una importante curva de aprendizaje y cuenta con las relaciones con los principales proveedores de información tradicional.

- Cuenta con la estructura de personal, administrativa y los apoyos necesarios para su operación.
- Cuenta con la infraestructura requerida en términos de oficinas y equipos.
- Cuenta con un sistema de información con gran parte de las funcionalidades que requiere el Observatorio.
- Cuenta con un patrimonio propio por lo que no dependería de la asignación de recursos del Presupuesto Nacional y su figura jurídica facilita los procesos de contratación.
- Cuenta con el respaldo jurídico necesario para adelantar esta tarea, teniendo en cuenta que el Decreto 3078 de 2006, por medio del cual se creó el programa, contempla explícitamente que una de las actividades autorizadas es la promoción de estrategias e instrumentos adecuados para el suministro de información al mercado por lo que no tendría ninguna limitación legal para operar el OIFR.

Adicionalmente, el ser administrador del OIFR sería una manera adicional de cumplir con su misión, su visión, su plan de trabajo y que tiene las fortalezas para poder ejecutarlo, sobretodo teniendo en cuenta los grandes avances logrados en inclusión financiera en general, quedando mucho por hacer a nivel rural.

#### 4.1.3 Banca de las Oportunidades como candidato más viable

Banca de las Oportunidades, creado a través del Decreto 3078 de 2006, incorporado al Decreto 2555 de 2010, “tiene como objetivo promover el acceso a servicios financieros a familias en pobreza, microempresarios, pequeña y mediana empresa y emprendedores con el fin de reducir la pobreza, promover la igualdad social y estimular el desarrollo económico en Colombia”. En concordancia con la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera en Colombia (Gobierno de Colombia, 2016), Banca de las Oportunidades estableció en su Plan de trabajo de 2017 “la necesidad de consolidar y fortalecer la información sobre inclusión financiera rural en el país” (TdR). Todo lo anterior sustenta el cumplimiento de los criterios de pertinencia e interés político e imparcialidad. Adicionalmente, como se mencionaba, es parte integral de la estrategia de inclusión financiera rural lanzada por el Ministro de Hacienda en la Convención Bancaria el 23 de agosto.

Por otra parte, Banca de las Oportunidades se ha constituido en la primera fuente de información relacionada con inclusión financiera al compilar y consolidar las diversas fuentes de información tradicional de la Superfinanciera, Supersolidaria, ONG y contar con el contrato con TransUnion. Siendo así, cumple con el criterio de legitimidad.

Otro aspecto relevante, que ha sido de gran importancia en el desarrollo de la presente consultoría es que Banca de las Oportunidades ya recibe información de inclusión financiera a nivel municipal de diferentes fuentes y, su carácter de programa público, hace que sea posible la recopilación de información adicional para completar el portafolio recomendado por esta consultoría. Además, realiza el análisis de la información de inclusión financiera nacional, produce un informe anual y cuenta con la información de la encuesta de inclusión financiera que contrata.

Su fortaleza como interlocutor válido ante otras entidades hace que los riesgos por demoras en gestionar los acuerdos o convenios interinstitucionales que se tengan que realizar pueda ser menor.

Por otra parte, Banca de las Oportunidades cuenta con dos atributos muy importantes en términos de eficiencia y sostenibilidad: (1) cuenta con el régimen de contratación privado de Bancoldex que le da agilidad a los procesos y para este caso, la bolsa de concursos e incentivos podrá operar de manera eficiente; y (2) cuenta con un patrimonio propio. Este aspecto es crítico para la sostenibilidad futura del OIFR puesto que no estaría dependiendo de la asignación de recursos del Presupuesto Nacional. La dependencia de presupuestos públicos ha sido determinante en la sostenibilidad de otros observatorios identificados en esta consultoría al punto de que han dejado de funcionar por falta de recursos. De hecho, en el caso del SIGRA, su desarrollo se ha limitado precisamente por la limitación de los recursos públicos.

Por lo tanto, teniendo en cuenta los atributos antes expuestos, la entidad que cumple el 100% de los mismos es Banca de las Oportunidades.

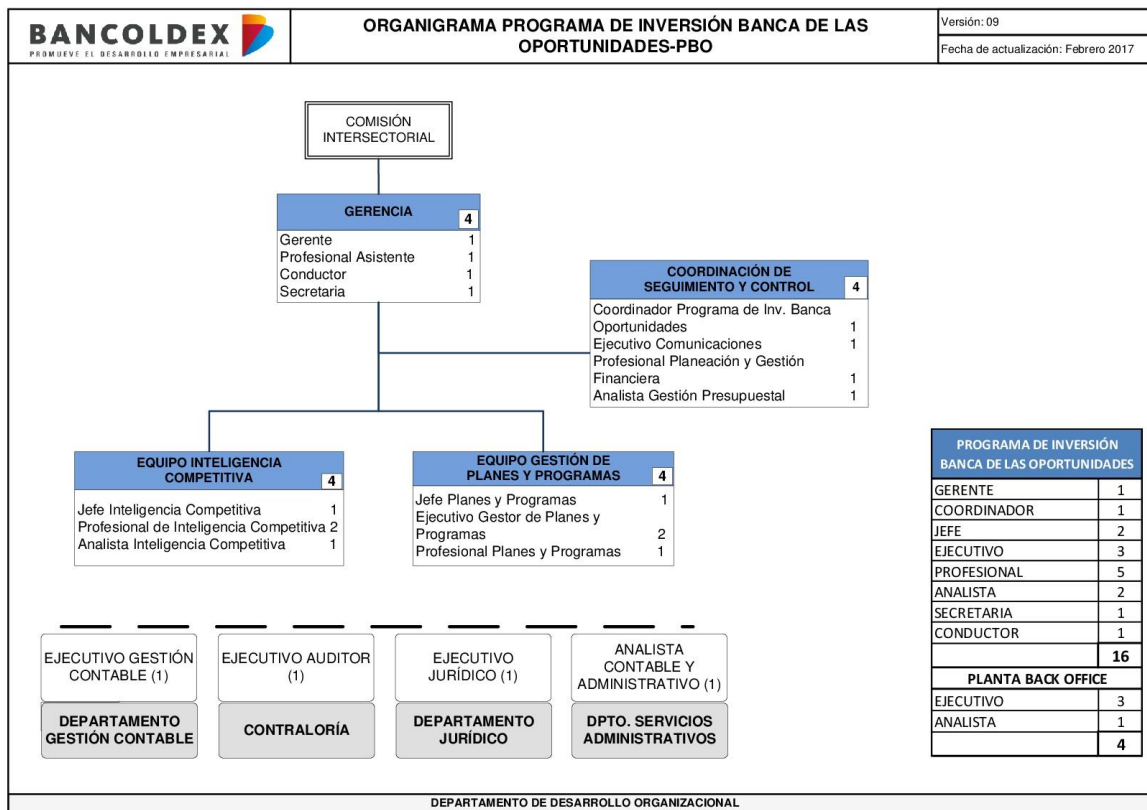
## 4.2 INTEGRACIÓN DEL OIFR DENTRO DE BANCA DE LAS OPORTUNIDADES

A continuación se presenta un análisis de las implicaciones de integrar el OIFR a Banca de las Oportunidades.

### 4.2.1 Integración organizacional

Dentro del esquema organización de Banca de las Oportunidades, el Observatorio podría integrarse al Equipo de Inteligencia Competitiva.

**Figura 4.2 Organigrama Banca de las Oportunidades**



Fuente: Página web, Banca de las Oportunidades.  
<http://bancadelasoportunidades.gov.co/organigrama?current=/home>

Al integrarse a este equipo, la Dirección del OIFR la tendría la Dirección de Inteligencia Competitiva. Los profesionales y analista existentes pueden asumir la recepción – revisión – depuración - consolidación de información y análisis proveniente de la mayoría de las fuentes tradicionales ya se vienen haciendo, y requerirá integrar algunas de las fuentes de información que no recoge ni procesa actualmente, sin embargo tiene facilidad para realizar los contactos de entrada, administrar los convenios o extender convenios con las instituciones con las cuales ya los tiene. Adicionalmente, el analista que ya existe sería quien apoye también en la revisión, clasificación y publicación de la información no tradicional y del repositorio documental.

El mayor esfuerzo se debe realizar en la consecución de información de fuentes no tradicionales y en continuar con el repositorio documental, por lo que se requerirá reforzar el equipo con un profesional, y redistribuir las cargas entre el equipo actual más el nuevo, para cubrir las necesidades.

En términos administrativos, la Gerencia de Banca de las Oportunidades, con apoyo de la Coordinación de Seguimiento y Control, debe adelantar lo siguiente:

- Formalizar los acuerdos o realizar convenios interinstitucionales de suministro de información con Superfinanciera, Supersolidaria y ONGs (que ya se está recibiendo).
- Gestionar los acuerdos con FINAGRO, MINTIC, el Fondo Nacional de Garantías y FASECOLDA.
- Gestión con la academia acuerdos de análisis de la información a partir de tesis de grado e investigaciones a profundidad de los diferentes servicios financieros implementados por fuentes no tradicionales y aspectos relacionados con la inclusión financiera rural.
- Gestión para la consecución de recursos para el apoyo a la sostenibilidad del Observatorio.

Otro factor positivo es el que Bancoldex proporciona a Banca de las Oportunidades la infraestructura, el soporte jurídico, administrativo, de comunicaciones y de servicios generales requerido, que en este caso, se extendería a la operación del Observatorio.

#### 4.2.2 Conformación del grupo de expertos

Tal como se presentó anteriormente, se considera importante conformar el grupo de expertos ad-honorem, que apoye y dirija a Banca de las Oportunidades con el conocimiento técnico en el financiamiento rural y le de línea para el mejor aprovechamiento de las convocatorias, le abra puertas y le de recomendaciones para conseguir la información no tradicional además de opinar sobre los informes de análisis técnico. Es importante señalar que este grupo no riñe con los órganos de gobierno de Banca de las Oportunidades, pues de hecho toda la actividad del OIFR estará sujeta a las mismas instancias del resto del programa como son la Junta Directiva de Bancoldex, la Comisión Intersectorial y el Consejo Asesor.

#### 4.2.3 Aplicativo para el manejo y publicación de la información

Otro aspecto a favor es que Banca de las Oportunidades ya cuenta con el desarrollo de la Bodega de Datos e Inteligencia de Negocios de Banca de las Oportunidades realizado con la empresa Heinshon en donde se tiene un sistema con los siguientes requerimientos funcionales:

- “Herramientas de apoyo a la toma de decisiones, con el fin de impulsar el desarrollo de nuevos productos y fortalecer la generación de conocimiento del sistema financiero y de los programas que promueve Banca de las Oportunidades.
- Herramientas colaborativas para que los funcionarios puedan compartir conocimiento, disponer de la información contenida en el sistema y elaborar reportes de seguimiento y análisis.
- El sistema debe consolidar la información externa e interna a Banca de las Oportunidades, para la generación de los reportes necesarios para el análisis de la inclusión financiera en Colombia.
- La solución de inteligencia de negocios (BI) del sistema debe integrar la Bodega de Datos con una interfaz gráfica que permita tener tableros de control, mapas e indicadores de gestión para la administración de la información del sistema financiero, así como de los programas que hacen parte de Banca de las Oportunidades. También debe contar con una herramienta de georreferenciación a nivel municipal de las variables contenidas en las diversas bases de datos.
- Soportará la estandarización de los procesos de transformación de la información, debido a la multiplicidad de formatos que son administrados por el Programa de Banca de las Oportunidades.
- Contará con un módulo de extracción y cargue de información, para subir la información a la base de datos con validadores según las características de la misma.
- El sistema debe permitir la visualización de los reportes en dispositivos móviles y ser compatible con MAC/IOS.
- El sistema debe permitir compartir los reportes que han sido creados y guardados a uno o varios usuarios vía correo electrónico.
- El sistema debe permitir la integración con la plataforma de Microsoft Office para el análisis y exportación de información, creación de presentaciones, etc. También se debe permitir la exportación a formatos PDF” (HEINSOHN-Banca de las Oportunidades, 2016).

Claramente uno de los aspectos que pueden resultar más costosos al administrador del Observatorio es el aplicativo informático que requiere para la consulta de la información por parte de los usuarios. En este caso, el sistema requiere de algunas adaptaciones para que responda a los requerimientos informáticos del OIFR, específicamente en:



- Recibir las bases de datos adicionales.
- Recibir el repositorio documental con sus buscadores.
- Calcular los indicadores de inclusión financiera rural propuestos.
- Presentar las salidas de la información.
- Responder a las consultas de los usuarios.

#### 4.2.4 Otros costos directos: incentivos, concursos, estudios e investigaciones

Dentro de otros costos directos se debe considerar el relacionado con el esfuerzo de recolección de la información de fuentes no tradicionales, y siguiendo las recomendaciones presentadas en la sección 2.2.3 de este informe, Banca de Oportunidades podría destinar unos recursos estimados en \$300 millones al año.

Este monto incluye el presupuesto para cofinanciar actividades de gestión con las universidades y centros de pensamiento para una producción analítica a partir de la información administrada por el Observatorio.

#### 4.2.5 Balance de costo-eficiencia

Claramente la decisión más costo-eficiente, costo-efectiva y que daría sostenibilidad al Observatorio es que sea asumido por Banca de las Oportunidades, cuyo costo adicional sería la contratación de un profesional que se responsabilice, principalmente, de ser un gran gestor comercial para la promoción del Observatorio y de las alianzas necesarias en las convocatorias para la consecución de la información no tradicional.

Se estimaría un impacto anual en los costos de personal de unos \$90 millones de pesos, suponiendo que esta persona tiene un salario de \$5 millones más prestaciones sociales. Adicional a estos costos, se tendrían dos rubros importantes: (1) los \$300 millones al año de inversión en incentivos y concursos para la recolección de información de fuentes no tradicionales, así como el reconocimiento a universidades y centros de pensamiento por su participación en el desarrollo de estudios en torno a la información producida por el Observatorio y (2) los ajustes del sistema de información que podrían estimarse en 1/5 del costo del sistema, unos \$45 a \$50 millones.

#### 4.2.6 Apoyos a la sostenibilidad del OIFR

Dentro de las gestiones a realizar se ha mencionado la consecución de recursos para apoyar la sostenibilidad del OIFR, en el caso de incentivos para el lanzamiento de concursos o

premios a través de la gestión con entidades multilaterales interesadas en el tema como FOMIN, la CAF, el Banco Mundial, el BID, USAID, entre otros; así como con entidades de cooperación internacional como la Unión Europea, la cooperación canadiense, entre otros.

## REFERENCIAS

- Departamento Nacional de Planeación. (2015). *El campo colombiano: Un camino hacia el bienestar y la paz. Informe detallado de la Misión para la Transformación del Campo*. Bogotá.
- Gobierno de Colombia. (2016). *Estrategia Nacional de Inclusión Financiera en Colombia*. Bogotá:  
[http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty?nodeId=%2FOCS%2FP\\_MHCP\\_WCC-041673%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased](http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty?nodeId=%2FOCS%2FP_MHCP_WCC-041673%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased).
- HEINSOHN-Banca de las Oportunidades. (2016). *Documento de Arquitectura de Software*.
- Superintendencia Financiera. (2017). *Circular 24*.  
<http://www.icef.com.co/index.php/component/k2/item/2951-circular-24-crea-formato-534-y-deroga-el-formato-398>.
- UT Econometría - Marulanda Consultores. (2018). *Entregable 3. Análisis del estado del arte y evolución reciente de la inclusión financiera en Colombia. Recomendar la Estructuración del Observatorio de Inclusión Financiera Rural*. . Bogotá.
- UT Econometría-Marulanda Consultores. (2018). *Recomendar la estructuración del Observatorio de Inclusión Financiera Rural. Entregable 1. Identificación y consolidación de fuentes de inclusión financiera rural*. Bogotá.

