

Fortalecimiento de la Gobernanza Regulatoria en Colombia a través de Evaluaciones de Impacto basadas en Evidencia

Evaluaciones Ex Post

Decreto 2673 de 2012

"Por el cual se modifica el Título I del Libro 34 de la Parte 2 del Decreto número 2555 de 2010 en lo relacionado con el uso de red y se dictan otras disposiciones"

Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera (URF)

Reporte Final de Evaluación¹

Noviembre de 2021

¹ Esta evaluación fue realizada por los asesores Diana Carolina Mesa Téllez, Camila Gamba Tiusabá y Aníbal Yamhure Ramírez, bajo la dirección de los subdirectores de la URF Ana María Prieto y Camilo Hernández; y con el apoyo del equipo designado por el Grupo Banco Mundial: José Velásquez, Ana Paola Gómez y Alfredo Castaño. Este reporte expresa la visión de la URF, las opiniones, errores y omisiones son su responsabilidad, por lo que no reflejan la opinión del Departamento Nacional de Planeación, el Banco Mundial, la International Finance Corporation (IFC), ni de las personas y entidades que fueron consultadas para su desarrollo.

Agradecemos al equipo de Mejora regulatoria del Departamento Nacional de Planeación, a los consultores del Banco Mundial y de la IFC, así como al apoyo de Invest in Bogotá. También agradecemos las discusiones y los valiosos comentarios de la Delegatura de Investigación y Desarrollo de la Superintendencia Financiera de Colombia, a Óscar Martínez Amaya, Ana Fernanda Maiguashca, Derenis López, Mariana Aya, Estela Martínez, Camilo González, Alejandra Agudelo, Pilar Cabrera, Stephanie Majerowicz, a los equipos de Bancolombia, Liberty Seguros, Suramericana de Seguros, Protección, Fiduciaria de Occidente, Fasescolda y a las entidades que diligenciaron el requerimiento de información.

CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO	4
INTRODUCCIÓN	6
CONSULTA PÚBLICA	8
CONTEXTO	10
EVALUACIÓN DE IMPACTOS	15
Preguntas de la evaluación	15
Consideraciones sobre la información	17
Análisis	18
Sección 1 – Análisis sobre la suscripción de contratos.	19
Sección 2 – Oferta de productos y servicios financieros de ahorro de largo plazo, inversión y seguros	25
Sección 3 – Situaciones externas, inesperadas a la regulación	43
Sección 4 – Otros factores que pudieron afectar la eficacia de la regulación	46
CONCLUSIONES	49
RECOMENDACIONES A LA REGULACIÓN OBJETO DE ESTUDIO	52
RECOMENDACIONES METODOLÓGICAS	53
BIBLIOGRAFÍA	55
ANEXOS	56
Anexo 1: Consulta Pública (Detalles)	56
Anexo 2: Diseño de la Evaluación	63
I. DISEÑO PRELIMINAR DE LA EVALUACIÓN	65
Introducción	65
Objetivo(s) de la Evaluación	71
Problemas y Objetivos Originales	71
Línea base y punto de comparación o Contrafactual	76

Requerimientos de Información.....	76
Consulta Pública	77
II. HOJA DE RUTA	78
Anexo 3: Fuentes de la información	79
Anexo 4: Canales de comercialización	81

RESUMEN EJECUTIVO

El presente reporte contiene la evaluación ex post al Decreto 2673 de 2012 y sus normas complementarias, regulación relativa al funcionamiento de los contratos de uso de red. Estos contratos son un instrumento jurídico en virtud del cual una entidad financiera le permite a otra el uso de su red para la promoción y gestión de las operaciones autorizadas a la entidad usuaria de la red, bajo la responsabilidad de esta última. La evaluación tuvo como propósito evaluar si la regulación introducida por el Decreto 2673 de 2012 y sus normas complementarias fue efectiva en lograr facilitar el acceso a la información y vinculación a una amplia gama de productos y servicios financieros a la población colombiana, con un particular énfasis en aquellos de ahorro de largo plazo, inversión y seguros, teniendo en cuenta el efecto deseado de la regulación de incrementar la cobertura de operaciones de las entidades financieras autorizadas a ofrecer servicios mediante el uso de red.

Como resultado de la evaluación, se recomienda al Director de la URF que la entidad estudie modificaciones a la regulación aplicable al contrato de uso de red en los siguientes aspectos: (i) permitir que las entidades aseguradoras puedan suscribir contratos con entidades distintas a los establecimientos de crédito, (ii) modificar la lista de operaciones permitidas, así como la necesidad de mantener el trámite de no objeción para todos los productos y servicios, (iii) incluir de manera expresa la asignación de responsabilidades en los productos en que medie la asesoría y (iv) dar mayor claridad respecto de que el trámite que se surte ante la Superintendencia Financiera de Colombia es de no objeción.

Mediante la evaluación se encontró que la regulación aplicable a los contratos de uso de red, particularmente la introducida por el Decreto 2673 de 2012 y sus normas complementarias, ha sido efectiva en cumplir su objetivo de facilitar el acceso a la información y vinculación a una amplia gama de productos y servicios financieros a la población colombiana. En particular, las industrias aseguradora, bancaria, fiduciaria y de comisionistas de bolsa han sido usuarios activos en la suscripción de estos contratos logrando a partir de este instrumento jurídico incrementar su cobertura geográfica sin tener presencia física. En esta misma línea, existe una relación positiva entre la regulación aplicable a los contratos de uso de red y la colocación de productos especializados de ahorro de largo plazo, inversión y seguros.

Sin perjuicio de lo anterior, se encontró que existen oportunidades de mejora, las cuales deben ser evaluadas por la URF a fin de determinar la conveniencia o necesidad de efectuar ajustes a la regulación vigente.

Por una parte, se encontró que la regulación vigente no permite que las entidades aseguradoras puedan suscribir en calidad de usuarias contratos de uso de red con

entidades distintas a los establecimientos de crédito, lo que reduce el alcance que puede tener la figura en la oferta y penetración de seguros en los distintos territorios del país.

De otro lado, se encontró que el listado de productos y operaciones permitidos para la distribución y ejecución por medio del contrato de uso de red puede encontrarse desactualizado. Así mismo se observaron diferencias de interpretación respecto al trámite de no objeción y su este debía surtir en todos los casos. Al respecto, las entidades resaltaron que surtir este proceso implica costos en los que no tienen que incurrir si contratan otro tipo de canales para la distribución de algunos de los productos y servicios permitidos en el uso de red.

De igual modo, se encontró que algunos actores del mercado consideran que existe incertidumbre respecto de la asignación de responsabilidad de las partes del contrato en aquellos productos que implican el ejercicio del deber de asesoría. En este sentido, la regulación podría ser modificada para asignar de manera expresa la responsabilidad de la entidad usuaria y la entidad prestadora en los relativo al ejercicio del deber de asesoría.

Finalmente, el documento también aborda algunas consideraciones para las futuras evaluaciones ex post que planee realizar la URF, en el sentido de considerar estrategias para la recolección de datos desde etapas previas a la ejecución de la evaluación. Esto con el fin de contar con conclusiones generalizadas y, que permitan evaluar con mayor grado de certeza los impactos de la regulación expedida.

INTRODUCCIÓN

El presente reporte se enmarca dentro del proyecto “Fortalecimiento de la Gobernanza Regulatoria en Colombia a través de Evaluaciones de Impacto basadas en Evidencia” surgido del acuerdo de cooperación entre el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MINCIT), Colombia Productiva (CP), Invest in Bogotá (IIB) y la Corporación Financiera Internacional (IFC), entidad del Grupo Banco Mundial, con el apoyo financiero de la Cooperación Económica y Desarrollo de Suiza (SECO).

El objetivo general del proyecto consiste en “Mejorar la transparencia, la eficiencia y la previsibilidad del entorno regulatorio en Colombia mediante la identificación, implementación y fortalecimiento de buenas prácticas regulatorias (BPR)”, que incluyen enfoques basados en evidencia para la producción y revisión de la regulación. Para alcanzar dicho objetivo se fijaron dos componentes complementarios que apuntan a mejorar la calidad del flujo e inventario regulatorio en Colombia, los cuales son:

- (i) Definir y aplicar diferentes metodologías para una revisión ex post de la regulación existente
- (ii) Apoyar la configuración de un sistema de evaluación de impacto regulatorio ex ante a nivel nacional y subnacional.

El objetivo del primer componente es llevar a cabo la implementación de seis revisiones ex post, con un enfoque en las regulaciones que afectan a los sectores o actividades económicas que tienen un impacto significativo en el sector privado y en la competitividad. Como parte de este componente se seleccionó el **Decreto 2673 de 2012**², objeto de la presente evaluación, la cual se desarrolló entre abril y noviembre de 2021.

La Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera efectuó en 2020 una autoevaluación sobre el funcionamiento de su ciclo regulatorio, con el propósito de identificar las oportunidades de mejora existentes y desarrollar una hoja de ruta para su implementación. Como resultado de este ejercicio, la entidad identificó que una de las etapas que requieren fortalecimiento es la de seguimiento y evaluación ex post de la normatividad que se proyecta en la entidad, función que fue dada a la entidad en el Decreto 4172 de 2012.

En esta línea, la presente evaluación ex post es el resultado de un ejercicio adelantado con el Grupo del Banco Mundial (en adelante “GBM”) y el Departamento de Planeación Nacional

² La participación de la URF en la realización de la evaluación se formalizó mediante escrito con número de radicado No. 20216630369632 del DNP, de 9 de abril del 2021, dirigido al Director General del DNP y firmado por el Director General de la Unidad.

(en adelante “DNP”). Se trata de un primer piloto adelantado por la URF, con el propósito de avanzar en el desarrollo de las capacidades requeridas para que la entidad pueda monitorear y evaluar el impacto de las normas que regulan las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra actividad que implique el uso, aprovechamiento o inversión de recursos captados del público en Colombia.

La evaluación que se presenta a continuación se efectuó sobre el Decreto 2673 de 2012 y sus normas complementarias. El marco regulatorio mencionado desarrolla el funcionamiento de los contratos de uso de red, permite a ciertas entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia suscribirlos y regula las condiciones que deben cumplir dichos contratos para poder ejecutarse conforme al ordenamiento jurídico colombiano. Estos contratos de red son un instrumento jurídico en virtud del cual una entidad financiera le permite a otra el uso de su red³ para la promoción y gestión de las operaciones autorizadas a la entidad usuaria de la red, bajo la responsabilidad de esta última (Gráfico 1).

Gráfico 1 Contratos de uso de red para la promoción y gestión de operaciones autorizadas



Fuente: Elaboración propia.

El Decreto 2673 de 2012 tuvo como propósito incrementar el alcance de los contratos de uso de red que se consolidó inicialmente en el Decreto 2555 de 2010, con el objetivo principal de facilitar el acceso a la información y la vinculación de productos y servicios financieros a la población colombiana a través de la ampliación de la cobertura en la prestación de servicios de las entidades sin la necesidad de que todas ellas tuviesen presencia física en cada ciudad y municipio del país. En este sentido, el Decreto 2673 de 2012 permitió que un mayor número de entidades financieras y sus sistemas de

³ Forman parte de la red los canales presenciales y no presenciales, los empleados y los sistemas de información que tenga habilitados el respectivo prestador. Son sistemas de información, el conjunto de elementos tecnológicos orientados al tratamiento y administración de datos destinados a la realización de las operaciones autorizadas por el art. 2.34.1.1.2 del Decreto 2555 de 2010. Son canales presenciales aquellos en los que el consumidor financiero asiste personalmente al mismo, tales como las oficinas, los cajeros automáticos, los receptores de cheques, los receptores de dinero en efectivo y los datáfonos (POS, incluye PIN Pad). Son canales no presenciales aquellos en los que el consumidor financiero es atendido de manera remota, tales como la banca móvil, el internet, los sistemas de audio respuesta (IVR), los centros de atención telefónica (Call Center, Contact Center) y los sistemas de acceso remoto para clientes.

información, entre los que se cuentan los canales no presenciales, pudiesen hacer uso de este mecanismo para la promoción y colocación de sus productos financieros. También permitió que una misma entidad pudiese fungir como prestadora y usuaria de la red y aumentó el número de operaciones autorizadas en el marco de estos contratos.

Con el objetivo de validar si las normas relativas a los contratos de uso de red lograron facilitar el acceso a la información y la vinculación de usuarios a una mayor gama de productos y servicios financieros, el presente ejercicio tiene como objetivo general evaluar la eficacia de la regulación aplicable a los contratos de uso de red, particularmente la introducida por el Decreto 2673 de 2012 y sus normas complementarias, en el cumplimiento de sus objetivos. Así, la evaluación tiene como propósito comprobar si la regulación redundó en (i) un mayor número de contratos suscritos para uso de red y en (ii) mayores niveles de oferta y colocación de productos y servicios financieros mediante el uso de red.

CONSULTA PÚBLICA

La consulta pública se desarrolló en cuatro etapas. En la primera etapa se sostuvieron reuniones bilaterales a modo de entrevista entre la URF, el equipo consultor de la evaluación y entidades fiduciarias, administradoras de fondos de pensiones, aseguradoras, bancos y la Superintendencia Financiera de Colombia⁴. Esta etapa estuvo enfocada en entender la implementación de la norma desde las distintas licencias y productos, los impactos de las modificaciones a la norma, así como la motivación de las entidades para suscribir los contratos de red. También se discutieron las oportunidades de mejora de la regulación y las alternativas regulatorias que pueden competir con este mecanismo. Las discusiones fueron uno de los principales insumos del documento de diseño de la evaluación elaborado por el equipo de la URF.

En la segunda etapa se socializó el documento de diseño de la evaluación con expertos en inclusión e innovación financiera, así como con exfuncionarios de nivel asesor y directivo de la antigua Dirección de Regulación Financiera del Ministerio de Hacienda (hoy escindida para formar la URF) que en su momento participaron en la elaboración de la regulación objeto de la evaluación y funcionarios de algunas entidades vigiladas, quienes participaron activamente en la implementación de la regulación en sus respectivas entidades desde 2012. Esta socialización permitió validar y ajustar el alcance y los objetivos de la evaluación, así como las problemáticas de implementación de la regulación sobre contratos de uso de red, en particular del Decreto 2673 de 2012.

Resultado de esta etapa se compilaron y analizaron los comentarios con el fin de acoger aquellos que, por su relevancia y pertinencia para el objetivo de la evaluación, proponían

⁴ Entre las entidades con las que se sostuvieron esas entrevistas iniciales estuvieron: Bancolombia, Scotiabank Colpatria, Seguros Liberty, Protección y Fiduciaria de Occidente.

modificaciones al documento. Los comentarios más relevantes se pueden clasificar en tres categorías: i) definición de la problemática vigente; ii) evaluación de los costos y los beneficios de la norma; y iii) descripción del canal de impacto de la intervención regulatoria para los objetivos propuestos y los resultados obtenidos.

Sobre la definición de la problemática vigente, los comentarios indagaron acerca de la pertinencia de clasificar como una problemática de la regulación la tendencia a la suscripción de contratos entre entidades que pertenecen al mismo conglomerado, porque consideran que se trata de un comportamiento que responde a incentivos asociados a eficiencias en la promoción de productos sin que afecte negativamente la oferta de productos. Por otro lado, sugirieron incorporar como problemática la falta de incentivos para suscribir contratos de doble vía o la imposibilidad de suscribir contratos con entidades no financieras. Sobre el segundo elemento, las personas consultadas sugirieron que se revisara el costo y el beneficio de la regulación, teniendo en cuenta elementos como el costo de la asesoría (que en todo caso no es causado por la regulación de la figura de uso de red sino que es atribuible a las normas relativas a la actividad de asesoría), las comisiones cobradas por las entidades prestadoras de la red, la definición de esquemas de riesgos y la capacitación a personas que no conocen los productos que se ofrecen.

Finalmente, sobre el tercer punto, los consultados propusieron que se detallara la correspondencia entre los objetivos, los canales de impacto y los resultados de la regulación, lo cual facilitaría la definición de indicadores y de requerimiento de información para evaluar la regulación. El análisis de los comentarios hace parte del Anexo 1 de este documento.

En ese orden de ideas, las modificaciones al documento de diseño de la evaluación se concentraron en el ajuste de la problemática vigente y los canales de impacto, así como modificaciones de forma y redacción al mismo. El documento de Diseño de la Evaluación hace parte del Anexo 2 de este documento.

La tercera etapa de la consulta tuvo como objetivo recolectar información de las entidades financieras sobre los contratos de uso de red. Se solicitó información de los contratos suscritos, los productos que ofrecen a través de la red de otras entidades, series históricas de oferta y colocación de los productos y los canales más utilizados, así como información de la oferta y colocación a nivel municipal. La solicitud tuvo carácter voluntario y se envió a los establecimientos de crédito, las sociedades fiduciarias, las comisionistas de bolsa, las entidades aseguradoras y las administradoras de fondos de pensiones. Se recibió información parcial de 14 entidades financieras, entre aseguradoras, sociedades comisionistas de bolsa, fiduciarias, establecimientos de crédito y administradoras de fondos de pensiones y cesantías.

CONTEXTO

La presente sección tiene como propósito proporcionarle al lector el contexto en el que se propusieron y desarrollaron los contratos de uso de red en general y, en particular, el contenido del Decreto 2673 de 2012, mediante el cual se modificó la regulación aplicable a este tipo de contratos; la regulación complementaria introducida por el Decreto 034 de 2015 en relación con la comercialización masiva de seguros en el marco del uso de red; y la Circular Externa 049 de 2015 de la Superintendencia Financiera de Colombia, que instrumentó la prestación de servicios y comercialización de productos a través del uso de red de las entidades vigiladas. En este sentido, la sección presenta el objetivo que originalmente pretendió abordar la regulación, relativo a facilitar el acceso a los usuarios a una mayor gama de productos y servicios financieros a través de la ampliación de la cobertura en la prestación de servicios de las entidades sin la necesidad de que todas ellas tuviesen presencia física en cada ciudad y municipio del país. Asimismo, explica los hitos relevantes para la regulación aplicable a los contratos de red, así como la razón por la cual se consideró pertinente tomar el año 2012 como línea base de la medición y desarrollo del contrafactual. Finalmente, presenta algunos de los retos actuales que se han identificado respecto de la regulación vigente, los cuales refuerzan la importancia de realizar esta evaluación y pretenden ser verificados en el transcurso del ejercicio.

De acuerdo con el primer Reporte de Inclusión Financiera (Banca de las Oportunidades, 2012), a 2011 el índice de profundización financiera⁵ para Colombia era del 35,5%; mientras que para Chile y Brasil alcanzaba el 90,2% y 57,0%, respectivamente. De otro lado, el mismo reporte señalaba que el porcentaje de la población adulta que tenía al menos un producto financiero era del 30,3% y destacaba que, aunque la tendencia en este último indicador era creciente, quedaba un amplio camino por recorrer.

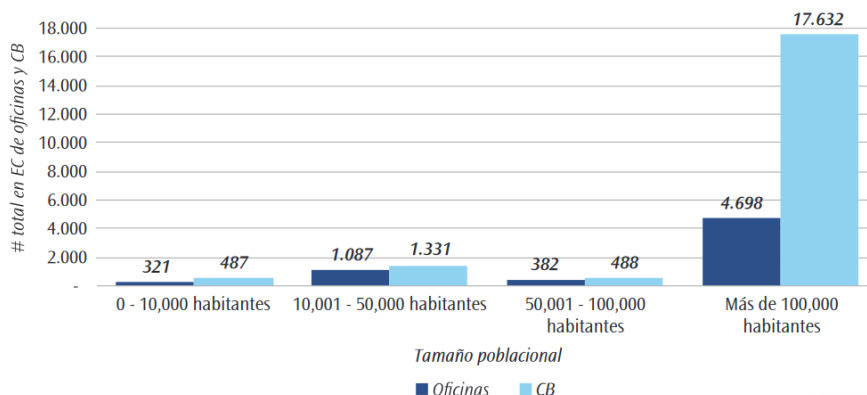
La tendencia creciente en los indicadores de inclusión financiera y uso de productos financieros presentados en el 2011 se atribuyó en parte a la ampliación de los canales de atención de las entidades financieras, principalmente en términos de corresponsales. Asimismo, se destacó que en términos geográficos la presencia de las entidades presentaba disparidades importantes que podrían limitar el crecimiento potencial en términos de uso e inclusión. Así, por ejemplo, se mostraba que la presencia a través de oficinas de los establecimientos de crédito y cooperativas era de 2,1 por cada 10.000 habitantes para los municipios con población inferior a 10.000 habitantes, mientras que en aquellos con población entre 50.000 y 100.000 habitantes era de 4,8⁶.

⁵ Medido como la proporción de la cartera total sobre el PIB.

⁶ Banca de las Oportunidades y Superintendencia Financiera de Colombia, 2012, p. 32.

Lo anterior, sin embargo, mostraba una mejora importante respecto a la cobertura de entidades financieras, las cuales, para 2006, estaban presentes en apenas el 25%⁷ de los municipios⁸, la mayoría de estos con población superior a 100.000 habitantes (ver gráfico 2).

Gráfico 2 Número total en Establecimientos de Crédito de oficinas y Corresponsables Bancarios (CB) según tamaño poblacional (diciembre de 2011)



Fuente: Reporte de Inclusión financiera (Banca de las oportunidades, 2012)

En el marco de este escenario, uno de los retos que presentaba el país en materia de inclusión financiera radicaba en que para algunos usuarios era difícil acceder a información y vincularse a una gama amplia de productos y servicios financieros. Como se mostró anteriormente, una razón que puede explicar este problema es que la oferta de productos y servicios financieros en el territorio nacional era baja y su distribución era desigual entre las ciudades principales y las ciudades intermedias y pequeñas, lo que evidenciaba una oportunidad de mejora en la cobertura en la prestación de servicios.

Así las cosas, aun cuando las entidades financieras podían ofrecer una amplia gama de productos y servicios financieros, éstos no se encontraban disponibles en canales físicos para la población colombiana, en proporciones similares. Una posible explicación detrás de esta disparidad en la oferta es que los costos de tener presencia física en lugares donde el potencial de colocación o contratación de algunos productos pudiera ser bajo no se veían compensados por los retornos esperados para las entidades.

Como posible causa adicional a la problemática ya mencionada se encontraban las importantes limitaciones que enfrentaba el país respecto al nivel de educación financiera. En efecto, la baja educación financiera presenta una barrera para la demanda por productos

⁷ Excluyendo del cómputo a las oficinas del Banco Agrario.

⁸ Comisión intersectorial para la inclusión financiera, 2016).

y servicios financieros (Cohen & Nelson, 2011), así como para la diversificación en el portafolio de productos (Abreu & Mendes, 2010; Gaudecker, 2015) por parte de los hogares.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Capacidades Financieras realizada por el Banco Mundial en 2012 “Aunque más de la mitad de quienes usan productos financieros compara precios y analiza las condiciones antes de seleccionar productos, ese análisis podría ser deficiente porque el 81% de la población carece del conocimiento requerido para calcular una tasa de interés simple”⁹.

Los contratos de uso de red se concibieron como un instrumento que cumple una función distribuidora y, ante la problemática presentada, se consideró que tendrían el potencial de facilitar el acceso de los usuarios a una mayor gama de productos y servicios financieros. Así, aunque las limitaciones de educación financiera local eran y siguen siendo un eje fundamental para tratar dicha problemática¹⁰, la herramienta regulatoria de los contratos de uso de red se diseñó principalmente para contribuir a disminuir las barreras que tenían las entidades para ofrecer sus productos y servicios a segmentos más amplios de la población incrementando la cobertura de los servicios en el territorio colombiano.

En este sentido, los contratos de uso de red parecían ser un instrumento que podría impactar positivamente la inclusión financiera en Colombia desde el punto de vista de la oferta. La intuición detrás de esta afirmación era que mediante los contratos de uso de red las entidades usuarias podían promocionar y gestionar presencialmente la colocación de productos y servicios financieros en municipios donde no tenían presencia física, sin necesidad de incurrir en los costos de infraestructura requeridos para instalar una sucursal nueva. Así, en la medida que un mayor número de entidades suscribieran contratos de red, la oferta se incrementaría y el número de productos y servicios financieros que se podían colocar en el territorio colombiano tendría el potencial de aumentar.

Sin perjuicio de lo anterior, en la actualidad, y después de más de veinte (20) años de implementación de esta herramienta, y más de ocho (8) años del Decreto 2673 de 2012, se evidencia que pueden existir razones asociadas al diseño regulatorio, o a la estructura del mercado de productos y servicio financieros, que podrían restarle eficacia a los contratos de uso de red como herramienta regulatoria para contribuir al objetivo de facilitar el acceso a la información y vinculación a una amplia gama de productos y servicios financieros a la población colombiana. Así, por ejemplo, es posible que la existencia de canales que ofrezcan los mismos (o similares) productos y servicios financieros compitan con este

⁹ (Comisión intersectorial para la inclusión financiera, 2017, p. 22).

¹⁰ Los retos de educación financiera del país han sido abordados a través de distintas iniciativas del sector público y privado y se procurarán más acciones al respecto como se establece en el CONPES 4005 de 2020.

mecanismo y le resten eficacia, como sería el caso de los canales digitales propios de la entidad o el uso de canales alternativos como los corresponsales.

De manera similar, es posible que los requisitos que exige la regulación para la suscripción y operación de estos contratos lleven a que las entidades financieras opten por no utilizar este mecanismo para ofrecer sus productos y servicios, o a reducir el uso potencial del instrumento. A continuación, se listan algunas razones adicionales que pueden restarle eficacia a la figura de los contratos de uso de red como herramienta para facilitar el acceso a la información y colocación de una amplia gama de productos y servicios financieros según la información aportada por las entidades:

- Las diversas interpretaciones sobre las responsabilidades de las entidades usuarias y prestadoras de la red, en particular en la figura de la promoción y el ejercicio de la actividad de asesoría, generan incertidumbre a algunas las entidades a la hora de suscribir un contrato de uso de red. Si bien algunas entidades pueden estar usando los canales de otra entidad para referenciarle productos al cliente, otras entidades se abstienen de ofrecer productos que no son de su red porque no están en capacidad de cumplir con el deber de asesoría impuesto por la regulación de esta actividad del mercado de valores y a cumplirse en todos los canales de distribución. Esto podría indicar una falta de claridad en la normativa vigente (Decreto 2673 de 2012 o Circular Externa 029 de 2014 de la Superintendencia Financiera).
- El desarrollo de nuevas tecnologías y los cambios en la demanda por nuevos productos y canales de relacionamiento más digitales ha llevado a que el listado taxativo de productos y servicios autorizados se encuentre rezagado y a que la regulación no sea suficientemente flexible para satisfacer las necesidades dinámicas de las entidades financieras, usuarios y prestadoras de red.
- La regulación dispone que el contrato debe remitirse a la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC) 20 días hábiles antes de la celebración de los negocios de uso de red. Algunas entidades reguladas han manifestado no tener claridad sobre si el trámite es una no objeción o se trata de una autorización, razón por la cual no es claro si pasado el plazo establecido en el Decreto 2673 de 2012 se entiende no objetado el contrato o es necesario esperar el pronunciamiento de la SFC.

En suma, esta evaluación sobre el Decreto 2673 de 2012 y sus normas complementarias es necesaria a fin de poder establecer si el marco regulatorio vigente requiere de alguna modificación o si es relevante para lograr el objetivo de facilitar el acceso a la información y la vinculación de usuarios a una mayor gama de productos y servicios financieros.

Para efectuar la evaluación, se tomó como punto de comparación la situación al momento de la expedición del Decreto 2673 de 2012 puesto que la regulación sobre los contratos de

uso de red no sufrió mayores modificaciones entre el Decreto 2805 de 1997 y el Decreto 2673 de 2012. Si bien el Decreto 2555 de 2010 reexpidió la normativa del sector financiero y actualizó el lenguaje de los contratos bajo estudio, no incluyó disposiciones adicionales de relevancia como ocurrió con el Decreto 2673 de 2012 en los aspectos esenciales, como son la definición de canales, el préstamo y uso de la red de las entidades o la vinculación a nuevos productos. Por lo anterior, el periodo 1997 – 2012 sirve de línea base. Si bien la evaluación se enfoca en las modificaciones del Decreto 2673 de 2012, no se pierde de vista el impacto que, en general, tuvieron los contratos de uso de red en la promoción de productos y servicios financieros.

Los decretos posteriores al 2012 que modificaron los contratos de uso de red no incluyeron modificaciones sustanciales en los elementos de interés de la evaluación y no tuvieron efectos transversales a la totalidad de licencias que pueden participar de la figura. El Decreto 2076 de 2017, que autoriza a las Sociedades Especializadas en Depósitos y Pagos Electrónicos (SEDPE) como prestadoras y usuarias en contratos de uso de red, y el Decreto 2123 de 2018, que autoriza nuevos ramos para comercialización de seguros a través del uso de red, no modifican los canales o las operaciones de intermediación de valores. Con ello, el periodo 2012-2020 sirve de contrafactual.

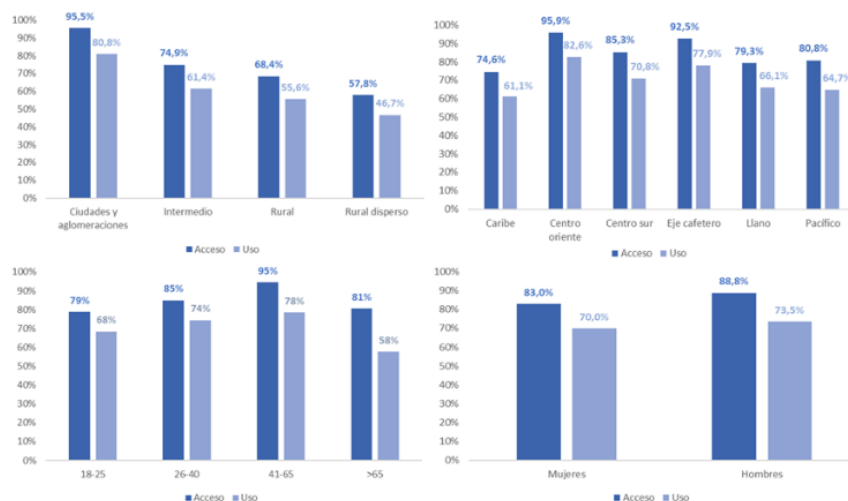
Ahora bien, sumado a la problemática que dio lugar a la regulación, así como a las razones que pueden estar limitando la eficacia de los contratos de uso de red, es claro que, aunque en la actualidad Colombia tiene un liderazgo en temas de inclusión financiera en el conjunto de países emergentes¹¹, sigue siendo necesario mejorar en el uso de productos financieros básicos de ahorro, así como el acceso a otros productos y servicios en los espacios de inversión, seguros y crédito, entre otros.

A cierre de 2020, el 87,8% de los adultos en Colombia contaban con un producto en establecimientos de crédito, cooperativas financieras vigiladas por Superintendencia de Economía Solidaria y ONG especializadas en microcrédito¹², pero solo el 72,6% eran de uso activo. Adicionalmente, como se muestra en el Gráfico 3, el acceso y uso de los productos es desigual en términos geográficos, de niveles de ruralidad y grupos poblacionales por edad y sexo, así como por tipo de producto. Adicionalmente, la presencia de las entidades con oficinas se redujo de manera significativa por los efectos de la pandemia de COVID 19; las cifras del Reporte de Inclusión Financiera de 2020 muestran que la cantidad de oficinas por cada 10.000 adultos es de 2,0 mientras que en 2019 fue de 2,4.

¹¹ Se ubica en el primer lugar del ranking Global Microscope 2019. The Economist.

¹² De acuerdo con las cifras publicadas por Banca de las Oportunidades.

Gráfico 3 Porcentaje de población adulta con al menos un producto financiero y productos activos según categoría de ruralidad, región, edades y género a septiembre de 2020



Fuente: Reporte de Inclusión Financiera (Banca de las Oportunidades, 2021)

En este sentido, a la luz de los retos que aún presenta el país en materia de inclusión financiera, se considera pertinente evaluar si la figura de los contratos de red, como está prevista hoy en día por la regulación, es eficaz en contribuir a un mayor acceso de la población a una amplia gama de productos y servicios financieros.

EVALUACIÓN DE IMPACTOS

Preguntas de la evaluación

La presente evaluación *ex post* busca determinar la eficacia que tuvo la regulación del contrato de uso de red en facilitar el acceso a la información y vinculación a una gama amplia de productos y servicios financieros por parte de segmentos de la población. Para ello, teniendo en cuenta las características de la información que se detallan en la siguiente sección, así como las causas sobre la expedición de la regulación identificadas en el diseño de la evaluación presentada (ver Anexo 2), se establecieron las siguientes preguntas específicas.

1. ¿Existió, a partir de la expedición del Decreto 2673 de 2012, una mayor suscripción de contratos de uso de red?

Esta pregunta tiene como objetivo determinar si la modificación de las condiciones de prestación de servicios y ofrecimiento a través del canal de uso de red incrementó los incentivos de las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia para

suscribir contratos, aumentando la cobertura de su oferta y así facilitar el acceso sobre servicios financieros a segmentos más diversificados de la población.

Se considera valioso conocer si la ampliación a canales no presenciales, así como del número de operaciones a realizarse mediante el uso de la red de una entidad tercera, generó interés para que las entidades buscaran ampliar sus canales de prestación de servicios.

2. ¿Se dio un mayor nivel de oferta de productos y servicios financieros mediante el uso de red a partir de la expedición del Decreto 2673 de 2012?

Se considera pertinente analizar en este caso si las modificaciones reglamentadas por el Decreto 2673 de 2012 para el marco del uso de red han generado un cambio significativo en la oferta de servicios y productos financieros. En particular, se busca evaluar si:

- i. el canal de uso de red ha ganado relevancia para las entidades en términos de sus colocaciones totales; y
 - ii. se ha diversificado en términos geográficos la colocación de productos de ahorro de largo plazo, inversión y seguros.
3. ¿Se dieron situaciones externas o inesperadas que incidieran sobre los efectos buscados a través de la aplicación de la regulación de uso de red?

A través de esta pregunta se pretende determinar si la implementación de nuevas herramientas tecnológicas en canales propios de distribución de las entidades, así como el desarrollo en canales alternativos de atención como la corresponsalía, han afectado el alcance que pudo tener la figura de uso de red para la distribución ampliada de productos y servicios financieros en la totalidad del territorio nacional.

Por otro lado, también se tendrán en cuenta las fusiones entre entidades vigiladas, como el caso de administradoras de fondos de pensiones, que pudieron aumentar los canales a través de los cuales pueden promocionar sus productos.

4. ¿Se dieron situaciones inesperadas, a raíz de la aplicación de la regulación de uso de red?

La expectativa con esta pregunta es determinar si existen situaciones derivadas de la aplicación de la norma y que pudieran tener efectos sobre el potencial de la figura de uso de red para llevar productos de inversión, ahorro y seguros a segmentos ampliados de la población.

Consideraciones sobre la información

Las preguntas de la evaluación, relacionadas en la sección anterior, requieren información proporcionada por las entidades que prestan a y usan la red de terceras, puesto que la desagregación de la información pública y dispuesta por la Superintendencia Financiera de Colombia no discrimina las operaciones realizadas por las entidades vigiladas en términos de canales y por municipio.

Lo anterior constituyó un reto para la evaluación dado que dentro de las facultades actuales de la URF no está la posibilidad de requerir información a las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia y, por lo anterior, se apeló a la voluntad de establecimientos de crédito, sociedades de servicios financieros y aseguradoras para que, a través de una iniciativa voluntaria, pudieran aportar la información necesaria para ejecutar el proyecto.

Se evaluó la posibilidad de desarrollar un análisis de eficiencia para calcular el costo administrativo de colocación por producto a través de la fuerza propia de las entidades, teniendo en cuenta que la estructura de costos incluiría la presencia física de la entidad prestadora, con el fin de cuantificar la reducción de costos que pretendía generar la figura de uso de red para las entidades. No obstante, acceder a este nivel de detalle de información por entidad y producto, representa un nivel de complejidad que supera el tiempo de implementación de la evaluación a desarrollar.

De manera alternativa, se consideró entonces que, de tenerse evidencia de la firma de un mayor número de contratos de uso de red a partir de las modificaciones incluidas por el Decreto 2673 de 2012, podría considerarse que efectivamente las entidades perciben beneficios netos positivos de implementar este canal. La intuición detrás de esa afirmación está en que, por una parte, las entidades no requieren del uso de infraestructura física para poder ofertar sus productos y, por otro, la suscripción de estos contratos depende enteramente de la voluntad de la entidad, motivo por el cual si no se percibiese un beneficio asociado al contrato simplemente no lo suscribirían (o lo mantendrían vigente).

Como complemento se pretendió, a través del requerimiento de información voluntario ya mencionado, determinar, entre otra información: (i) el número de contratos vigentes por cada entidad, así como los productos y servicios financieros objeto del contrato de uso de red (ii) si las modificaciones efectuadas a la regulación de uso de red tuvieron algún efecto en lograr una mayor oferta y colocación de productos en zonas geográficas a las que antes de esta regulación en la materia no llegaba, particularmente en productos especializados de ahorro, inversión (como lo son los fondos de pensiones voluntarias y los fondos de inversión colectiva), así como productos encaminados a la cobertura de riesgos (i.e. seguros).

En esta línea, mediante las asociaciones gremiales, respecto al requerimiento, se invitó a los establecimientos de crédito, las sociedades fiduciarias, las sociedades comisionistas de bolsa y las administradoras de fondos de pensiones y cesantías a participar en la iniciativa. Pese a que algunas entidades invitadas participaron en el diligenciamiento del requerimiento, en la mayoría de los casos la información recibida fue parcial y, en esta medida, fue insuficiente para poder desarrollar un análisis cuantitativo robusto que permitiera cuantificar inferencias causales. La participación, en términos de número de entidades, fue más nutrida en la industria de seguros y AFP, mientras que en establecimientos de crédito, sociedades fiduciarias y sociedades comisionistas de bolsa la participación fue menor. Lo anterior limitó la generalización de las conclusiones extraídas de la información:

Tabla 1 Participación de las entidades que respondieron la solicitud de información en el total, por tipo de entidad

Tipo de entidad participante	Representatividad de participantes respecto al total de entidades	Representatividad de participantes respecto a los activos por tipo de entidad
Seguros generales	21,74%	25,69%
Seguros de vida	16,67%	47,27%
Sociedades Comisionistas de Bolsa	11,11%	18,36%
Entidades Bancarias	3,85%	2,28%
Corporaciones Financieras	20,00%	87,95%
Compañías de Financiamiento comercial	10,00%	24,38%
Administradoras de Fondos de Pensiones y Cesantías	50,00%	87,99%
Fiduciarias	7,14%	3,25%

Fuente: Formatos recibidos y SFC

Con base en la información recabada durante el ejercicio, se realizó un análisis costo-beneficio suave, es decir, un análisis que combina el análisis cualitativo con información cuantitativa según su disponibilidad. El Anexo 3 muestra en detalle la información de los indicadores y las variables utilizadas en el análisis que se desarrolla a continuación.

Análisis

Esta sección tiene como propósito presentar el análisis que adelantó la URF para dar respuesta a las preguntas de la evaluación que se plantearon anteriormente y así determinar si la regulación del contrato de uso de red fue efectiva en facilitar el acceso a la información y vinculación a una gama amplia de productos y servicios financieros por parte de la población.

Como premisa para el análisis, es importante partir de que los contratos de uso de red son un instrumento de adopción voluntaria, por lo que los costos de cumplimiento de la regulación únicamente nacen de la voluntad de las partes de suscribir un acuerdo. Por esta razón, es posible intuir que si los beneficios asociados a la suscripción del acuerdo fuesen menores a los costos que operar el contrato implica, no existiría ningún incentivo para que las entidades vigiladas, como agentes económicos, suscribieran este tipo de acuerdos.

Para estos efectos, el análisis se divide en cuatro secciones. La primera se dedica a estudiar los efectos que tuvo el Decreto 2673 en lograr una mayor suscripción de contratos de uso de red. La segunda sección tiene como propósito evaluar si a partir de la expedición del Decreto 2673 de 2012 y sus normas complementarias se lograron mayores niveles de oferta de productos y servicios financieros de ahorro de largo plazo, inversión y seguros. En la tercera sección se analizan las situaciones externas o inesperadas que pudieron incidir sobre los efectos que buscaba lograr la regulación de uso de red, así como las situaciones inesperadas que surgieron como consecuencia de la implementación de esta. Por último, la cuarta sección, tiene como propósito evaluar otros factores de la regulación que pudieron afectar su eficacia, así como una valoración de la URF respecto de estos factores.

Sección 1 – Análisis sobre la suscripción de contratos.

Como se señaló anteriormente, es posible establecer una relación entre la suscripción de contratos de uso de red y el nivel de oferta de productos y servicios financieros, por supuesto partiendo de la premisa de que los contratos suscritos efectivamente entraron en operación. En efecto, mediante los contratos de uso de red las entidades usuarias pueden promocionar y gestionar la colocación de productos y servicios financieros en municipios donde no cuentan con presencia física, sin necesidad de incurrir en los costos de infraestructura requeridos para instalar una sucursal nueva.

En este sentido, el comportamiento en la suscripción de contratos de uso de red puede servir como indicador para determinar si el Decreto 2673 de 2012 y sus normas complementarias fueron efectivas en lograr mayores niveles de oferta de productos y servicios financieros de ahorro de largo plazo, inversión y seguros. El análisis que se presentará a continuación se desarrolló a partir de la base de datos suministrada por la Superintendencia Financiera de Colombia en la que se relacionan las radicaciones efectuadas por las entidades vigiladas en el marco de la operación de contratos de uso de red.

Según el número de radicaciones de contratos de uso de red efectuadas ante la Superintendencia Financiera de Colombia (Gráfica 4) es posible identificar una tendencia incremental en el número de radicaciones¹³, particularmente en los años siguientes al Decreto 2673 de 2012, a la regulación complementaria introducida por el Decreto 034 de

¹³ Nota complementaria: antes de la Circular Externa 049 de 2015 no existía claridad respecto de cuál entidad, si la usuaria o la prestadora de la red debían radicar el trámite de no objeción ante la Superintendencia Financiera de Colombia. En este sentido, es posible que para algunos contratos radicados con anterioridad al 2015 exista una doble contabilidad, en el sentido que tanto usuaria como prestadora de la red hayan iniciado el trámite ante el supervisor. Mediante la Circular 049 de 2015 la Superintendencia Financiera de Colombia determina que corresponde a la entidad usuaria de la red radicar la solicitud. No obstante, se considera que, dado el comportamiento de las radicaciones luego del 2015, si algo puede concluirse de esta doble contabilidad es que el efecto incremental pudo ser mayor como consecuencia de la regulación en mención.

2015 en materia de seguros y la correspondiente circular de la Superintendencia Financiera de Colombia que instrumentó dicha regulación (Circular Externa 049 de 2015).

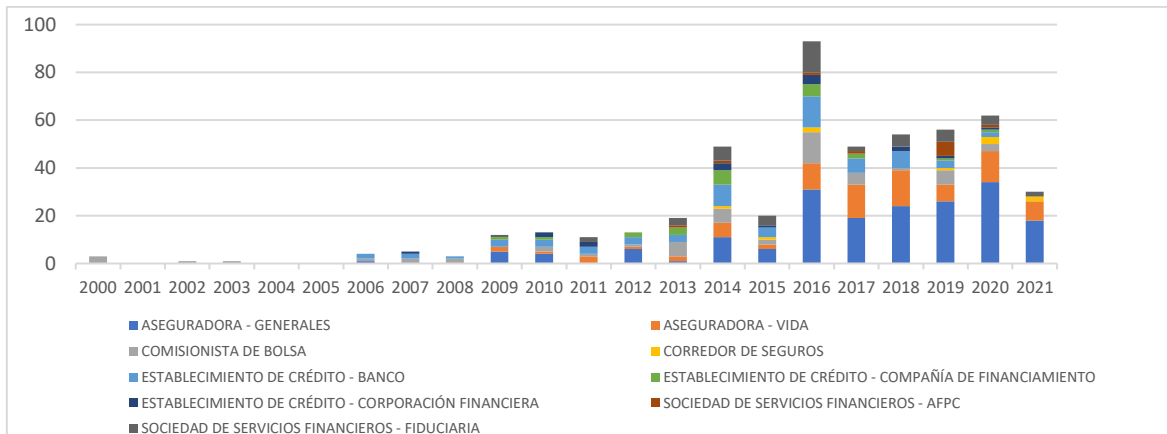
En efecto, la Gráfica 4 que se presenta a continuación evidencia que antes del 2012 el número de radicaciones recibidas al año por parte de la Superintendencia Financiera era inferior a 20, con años como el 2001 o el 2004 en los que incluso no se recibían radicaciones asociadas a la operación de contratos de uso de red. En comparación, el comportamiento de las radicaciones con posterioridad al 2012 difiere materialmente, con picos entre los años 2014 (aprox. 50 radicaciones) y 2016 (aprox. 90 radicaciones).

Estos dos picos parecen indicar un impacto positivo por parte de la regulación introducida por el Decreto 2673 de 2012, la regulación complementaria introducida por el Decreto 034 de 2015 en relación con la comercialización masiva de seguros y la circular de la Superintendencia Financiera de Colombia (Circular Externa 049 de 2015) que instrumentó la prestación de servicios y comercialización de productos a través del uso de red de las entidades vigiladas, en la medida en que a los pocos meses luego de su expedición se evidencia un incremento en el número de trámites asociados a la operación de contratos de uso de red. La diferencia temporal entre la expedición y la regulación podría explicarse en la naturaleza misma del trámite, el cual requiere de una negociación previa entre usuaria y prestamista de la red, así como un estudio de los requisitos regulatorios, para acordar el clausulado del contrato.

A continuación, se presenta el comportamiento de las radicaciones¹⁴ entre los años 2000 y agosto de 2021:

¹⁴ La Gráfica 4 incorpora la totalidad de las radicaciones efectuadas, sin tener en cuenta su naturaleza. En todo caso, como se evidencia más adelante el 93% de las radicaciones estuvieron asociadas a solicitudes de presentación para poder suscribir contratos de uso de red. El porcentaje restante consistió en requerimientos y encadenamiento de trámites en el marco de estas solicitudes.

Gráfica 4 - Serie histórica de radicaciones efectuadas ante la SFC para trámites asociados a contratos de uso de red



Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia, cálculos propios

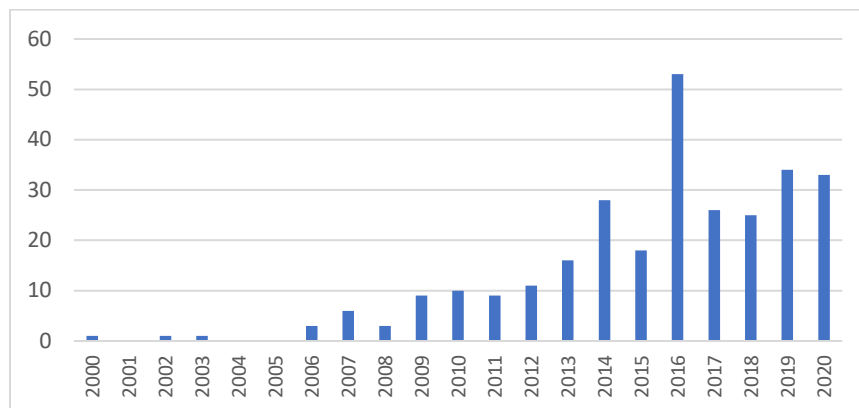
Adicionalmente, la Gráfica 4 evidencia que la mayor cantidad de trámites iniciados se concentró en el sector asegurador, con un especial crecimiento entre el año 2015 y 2016, posiblemente debido al efecto del Decreto 034 de 2015 y la Circular Externa 049 de 2015. El mayor número de radicaciones dentro de la industria aseguradora provino del segmento de seguros generales.

Para complementar el análisis anterior, se evaluó el número de entidades que radicaron solicitudes de presentación para la operación de contratos de uso de red, a fin de determinar si el comportamiento creciente se mantenía. La medición es complementaria, en la medida que permite evidenciar si existió un cambio en el número de entidades interesadas en suscribir contratos de uso de red durante los periodos siguientes a que se introdujeran las modificaciones regulatorias a este instrumento. No obstante, es posible que la medición subestime el número de contratos suscritos, en la medida que en algunos casos en un mismo año existieron entidades que presentaron más de una solicitud¹⁵. Al respecto, se encontró que, al igual que con el número de radicaciones, el periodo comprendido entre el 2012 y el 2020 mostró un mayor número de entidades solicitantes por año (244 agregando cada año) que el periodo comprendido entre el 2000 y el 2011 (43 agregando cada año). De manera similar al comportamiento en el número de radicaciones, se evidenció que en los periodos siguientes al 2012 y el 2015 hubo una razón de crecimiento mayor, posiblemente asociada a la expedición de la regulación ya expuesta anteriormente. A

¹⁵ En estos casos, con los datos que contiene la base de datos que recibió la URF no es posible determinar si las radicaciones que se hicieron dentro de un mismo año corresponden a uno o más contratos. En esta medida, la aproximación más idónea para el análisis es reducir el conteo al número de entidades por año que presentaron solicitudes.

continuación, el Gráfico 5 representa el número de entidades que anualmente radicaron solicitudes de presentación para suscribir contratos de uso de red:

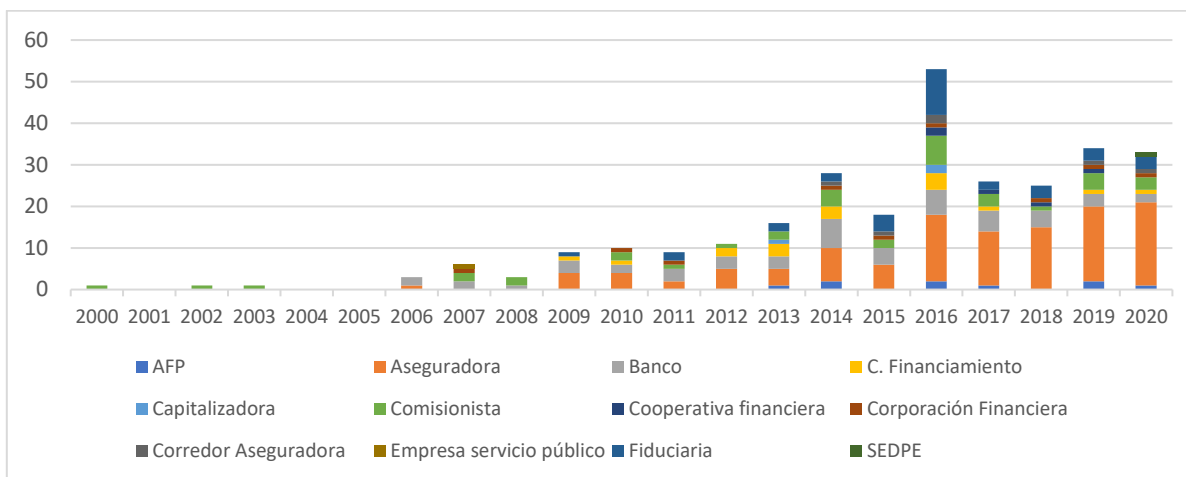
Gráfica 5 – Número de entidades que anualmente radicaron solicitudes de presentación para suscribir contratos de uso de red



Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia, cálculos propios

Adicionalmente, en línea con los resultados presentados en la Gráfica 5, se evaluó el tipo de entidad vigilada al que pertenecían las entidades que anualmente radicaron solicitudes de presentación para suscribir contratos de uso de red, con el propósito de determinar si existió un mayor uso de la herramienta por parte de ciertas industrias del sector financiero. De manera similar a lo presentado en el Gráfico 4, se encontró que, en general, el sector asegurador ha sido el principal usuario de los contratos de uso de red, con especial protagonismo desde el año 2014 hasta el 2020, periodo durante el cual fue el sector en el que mayor número de entidades radicaron solicitudes de presentación ante la Superintendencia Financiera de Colombia para suscribir contratos de uso de red. En todo caso, se puede evidenciar una tendencia incremental en la totalidad de entidades vigiladas, con un papel importante de los sectores bancario, fiduciario y de comisionistas de bolsa. La Gráfica 6 a continuación ilustra el número de entidades que anualmente presentaron solicitudes para suscribir contratos de uso de red, clasificadas por industria:

Gráfica 6 – Número de entidades que anualmente presentaron solicitudes para suscribir contratos de uso de red, clasificadas por industria



Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia, cálculos propios

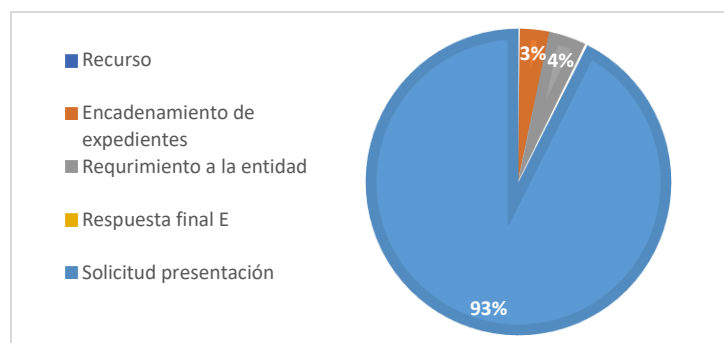
Esta tendencia creciente que se identifica en las gráficas anteriores se encuentra en concordancia con los resultados observados en las entidades participantes en el requerimiento voluntario de información. Puntualmente, del número total de contratos de uso de red firmados por las entidades que respondieron la solicitud de información el 94,2% fueron firmados después del 2012 (año de expedición del Decreto 2673) y se destaca adicionalmente que en el caso de las aseguradoras participantes el 82,6% de los contratos de uso de red fueron pactados después de 2015 (una vez fueron expedidas las normas de seguros masivos mencionadas en la sección de contexto). También resulta relevante señalar que el 95% de los contratos firmados por las entidades que enviaron información están activos a septiembre de 2021 con un número de contratos promedio por entidad de 3,5.

Por otra parte, debido a que las radicaciones efectuadas ante la Superintendencia Financiera de Colombia por contratos de uso de red podían ser de distinta naturaleza, resultó de interés efectuar una revisión para determinar cuántas de estas radicaciones se dieron en el marco de solicitudes de presentación para surtir el trámite de no objeción previsto en la regulación, como requisito previo para la entrada en operación del contrato. En este sentido, se encontró que aproximadamente el 93% de las radicaciones fueron solicitudes de presentación por parte de las entidades vigiladas, y el restante consistieron en requerimientos efectuados a las entidades por parte de la SFC (4%) y encadenamiento de trámites (3%). Esto resulta importante en la medida en que, como se ha señalado anteriormente, en entrevistas con algunas entidades vigiladas se manifestaba un temor a iniciar la operación de contratos de uso de red una vez haya vencido el periodo de no objeción, por el riesgo de que la Superintendencia Financiera de Colombia envíe un

requerimiento con posterioridad a dicho plazo de no objeción. No obstante, los datos muestran que el porcentaje de trámites asociados a requerimientos por parte de la Superintendencia Financiera de Colombia es muy bajo respecto del total de solicitudes de presentación recibidas.

A continuación, se presentan las radicaciones recibidas por la Superintendencia Financiera de Colombia entre enero de 2000 y agosto de 2021, en el marco de contratos de uso de red, según el tipo de trámite:

*Gráfica 7 – Porcentaje del número de radicaciones efectuadas ante la SFC en el marco de contratos de uso de red, por tipo de trámite, 2000-2021**

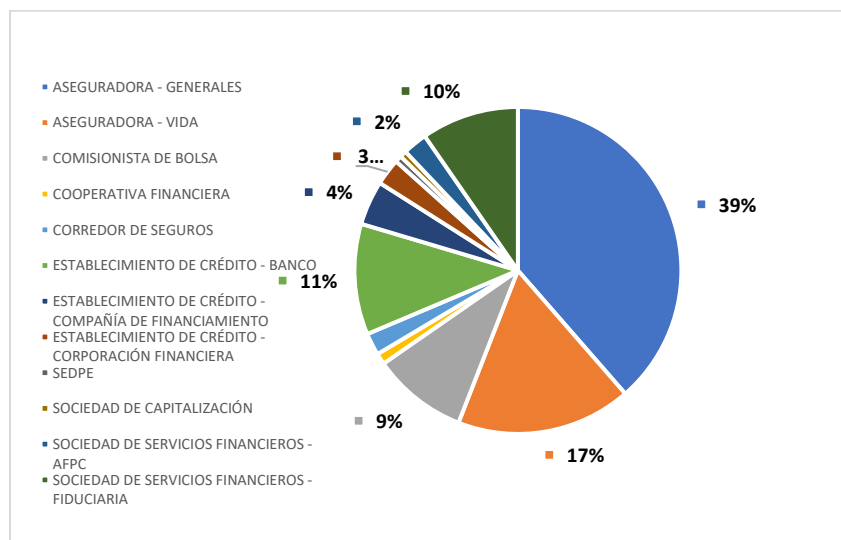


Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia, cálculos propios

*Datos a agosto de 2021

Por último, en línea con los resultados anteriores, cabe destacar que las aseguradoras son las entidades con más procesos de autorización para la operación de contratos de uso de red (56%), les siguen los establecimientos de crédito (11%), las sociedades fiduciarias (10%) y las sociedades comisionistas de bolsa (9%). A continuación, se muestra la participación que cada tipo de entidad ha representado respecto del total de radicaciones recibidas por la Superintendencia Financiera de Colombia entre los años 2000 y 2021, en relación con los contratos de uso de red:

Gráfica 8 – Participación que cada tipo de entidad ha representado respecto del total de radicaciones recibidas por la Superintendencia Financiera de Colombia entre los años 2000 y 2021.



Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia, cálculos propios

Esta sección tuvo como propósito presentar el análisis adelantado por la URF para determinar si la regulación expedida en el 2012 y el 2015 en relación con los contratos de uso de red impactó positivamente la suscripción de estos. Como ya se ha dicho anteriormente, la importancia de esta pregunta radica en la intuición de que existe una relación entre la suscripción de contratos de uso de red y el nivel de oferta de productos y servicios financieros. Al respecto, si bien los datos obtenidos no gozan de las características requeridas para establecer una relación causal, sí es posible afirmar que en los años inmediatamente siguientes a las fechas en que se expidió la regulación o una modificación se vio un incremento importante en el número de solicitudes presentadas ante la Superintendencia Financiera de Colombia para suscribir contratos de uso de red. Esta evidencia parece indicar que existe una relación positiva entre la regulación que se expidió y el número de contratos suscritos, particularmente para la industria aseguradora.

Sección 2 – Oferta de productos y servicios financieros de ahorro de largo plazo, inversión y seguros

La regulación de uso de red permite, de manera general, dos tipos de operaciones. En la primera categoría, siendo puramente transaccional y operacional, se encuentran operaciones como los depósitos y retiros en efectivo, incluyendo los depósitos electrónicos, así como transferencias de fondos que afecten las cuentas de ahorros o corrientes, el pago de cheques, el recaudo o la entrega y recepción de las constancias y de los valores que se manejen a través de los depósitos centralizados de valores. En la segunda categoría se

encuentran las operaciones relacionadas con la distribución de servicios financieros, de las que se resaltan la distribución de fondos de inversión colectiva, celebración de negocios de fiducia mercantil, encargos fiduciarios y leasing, vinculación a fondos de pensión voluntaria, comercialización de seguros y celebración de contratos de apertura de crédito y contratos de mutuo.

Teniendo en cuenta que la categoría de operaciones transaccionales en gran proporción está relacionada con productos que cuentan con una penetración (en acceso y uso) significativa como las cuentas de ahorro y las transferencias entre ellas, la evaluación se concentró en la segunda categoría, particularmente en productos que hasta hace algunos años se consideraban no tradicionales en el portafolio financiero de los hogares colombianos como los fondos voluntarios de pensión, fondos de inversión colectiva y seguros.

Sin perjuicio de lo anterior, es importante destacar que las 14 entidades que participaron en el requerimiento de información específico a este proceso de evaluación respondieron que sin importar la licencia y operaciones realizadas que hacen parte de los contratos de uso de red, la habilitación de este canal de distribución presenta como mayor beneficio la posibilidad de generar oferta de productos y servicios financieros a segmentos que sin el canal sería costoso alcanzar. Por lo anterior, las entidades consideran que la distribución a través de uso de red sigue siendo vigente y que se puede potenciar para contribuir de mejor manera a fortalecer la inclusión financiera en el país.

Finalmente, como nota previa al análisis que se presenta a continuación, es importante resaltar que las tendencias vistas a nivel de un producto no necesariamente se pueden generalizar a todos y, por lo tanto, permiten concluir solo parcialmente la eficacia del Decreto 2673 de 2012 en facilitar el acceso a la información y colocación de productos y servicios financieros en el territorio colombiano. Para poder llegar a esta conclusión de manera completa habría sido necesario efectuar un análisis geográfico de la oferta que permitiera evaluar el comportamiento que ha tenido la colocación de productos y servicios financieros en los distintos municipios del país, clasificados por canal de distribución. Dicha información fue solicitada a las entidades vigiladas, pero únicamente dos entidades diligenciaron de manera parcial el panel de datos.

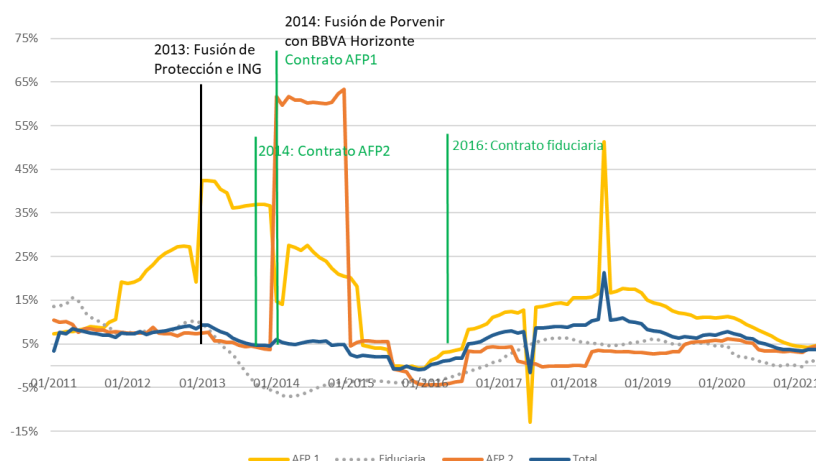
Fondos voluntarios de pensión

Los fondos voluntarios de pensión son un producto que puede ser ofrecido por tres tipos de entidades: administradoras de fondos de pensiones, sociedades fiduciarias y entidades aseguradoras. De la información de contratos se encuentra que dos administradoras de fondos de pensiones firmaron contratos en 2013 y 2014 y una fiduciaria firmó contrato en 2016 para ofrecer este producto. Estas tres entidades concentran el 79% de los afiliados a marzo de 2021 (vs. 55% en 2010). Para esta muestra, la relación entre la regulación de uso

de red y la vinculación de personas naturales a los fondos parece haber sido positiva, pero poco significativa. La tasa de crecimiento del número de afiliados fue positiva y creciente posterior a la suscripción de los contratos. En este caso, el acceso a más consumidores financieros y la posibilidad de promocionar los fondos en segmentos diferentes de la población a la que tenían acceso antes del contrato facilitó la vinculación de personas naturales a los fondos.

El gráfico 9 muestra la tasa de crecimiento en el número de afiliados de las tres entidades mencionadas. La línea azul presenta la tasa de crecimiento del número total¹⁶ de afiliados a fondos voluntarios de pensión. Como se observa, posterior a la firma de los contratos de la AFP2 y de la fiduciaria la tasa de crecimiento del número de afiliados fue positiva. En particular, la tasa de crecimiento para la AFP 2 (línea naranja) llegó al 60,0 %. Además, la tasa de crecimiento para la fiduciaria (línea punteada) a partir de 2016 fue positivo.

Gráfico 9 Tasa de crecimiento anual del número de afiliados de los fondos voluntarios de pensión, 2011-2021



Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia.

Sin embargo, las tasas de crecimiento positivas pueden ser el resultado de variables diferentes a la suscripción de los contratos de uso de red, pero no se cuenta con suficiente información para cuantificar el peso de las diferentes variables. No obstante, se señalan las siguientes hipótesis: por un lado, el mayor acceso y uso de medios digitales e información por parte de los consumidores financieros, las mejoras e inversión de las entidades en sus canales no presenciales, así como estrategias de promoción del producto pudieron tener efectos positivos en el número de afiliaciones. Por otro lado, las fusiones resultan importantes como un factor externo que pudo acelerar el crecimiento del número de

¹⁶ Se cuenta con información para 23 entidades que ofrecen fondos voluntarios de pensión, pero no todas reportan un número continuo de afiliados en el periodo analizado.

afiliados a una entidad porque la reorganización incrementa la infraestructura de esta y puede traer estrategias agresivas de ofrecimiento del producto. No obstante, también conlleva a un traslado de afiliados de una entidad a la otra, que no representan un aumento en el número de afiliados totales. Como se observa en la fusión de 2013 y la suscripción posterior del contrato por parte de la AFP1, como consecuencia de esta la tasa de crecimiento alcanzó el 42,0 % (línea amarilla entre 2013 y 2014), pero la tasa de crecimiento del número total de afiliados mostró una disminución (línea azul para el mismo periodo) aunque posterior a la firma del contrato, la tasa de crecimiento seguía siendo positiva, pero alrededor del 28,0 %.

Si bien la regulación permitió el acceso de las entidades a nuevos clientes, existen factores regulatorios y de negocio que pudieron desfavorecer la promoción del producto. En primer lugar, existen costos para las entidades prestadoras de la red asociados a la regulación, como son los de la capacitación¹⁷ del personal para ofrecer la asesoría. Estos costos llevan a que sus canales referencian a los clientes a la entidad usuaria, pero no los afilien directamente. En segundo lugar, entre los factores del negocio, los entrevistados señalaron que la comisión que puede ganar el asesor financiero por vincular a una persona a este producto puede ser menor que la que podría ganar por ofrecer productos de inversión, como fondos de inversión colectiva. En tercer lugar, los fondos de pensiones voluntarias compiten con productos de inversión colectiva con un objetivo de mediano plazo similar y que puede ofrecer mejores rentabilidades, aunque los primeros cuentan con beneficios tributarios para su afiliación.

De la información solicitada a las entidades, dos administradoras de fondos de pensiones diligenciaron el número y año de suscripción de sus contratos. Una de ellas cuenta con seis contratos vigentes, de los cuales es usuaria de los canales presenciales en cuatro¹⁸ entidades, en los que ofrece fondos voluntarios de pensión, y es prestadora en dos¹⁹ entidades: uno firmado en 2017 y el otro en 2021. La otra sociedad administradora cuenta con tres contratos vigentes, en los cuales es prestadora, el más antiguo es de 2013 y el más reciente de 2021.

Para concluir, el Decreto 2673 de 2012 permitió el ofrecimiento de los fondos voluntarios de pensión a través de la red de otras entidades. Si bien el número de contratos firmados está relacionado positivamente con el aumento en el número de afiliados, para este producto en particular, no se puede afirmar que la regulación tuvo un impacto significativo en la afiliación a estos fondos. Tampoco se cuenta con información para determinar las

¹⁷ El Autorregulador del Mercado de valores otorga una certificación a los asesores financieros, quienes ofrecen asesoría para productos del mercado de valores incluyendo los fondos voluntarios de pensión.

¹⁸ Cuenta con un contrato con una comisionista de bolsa, un establecimiento bancario, una corporación financiera y una sociedad fiduciaria

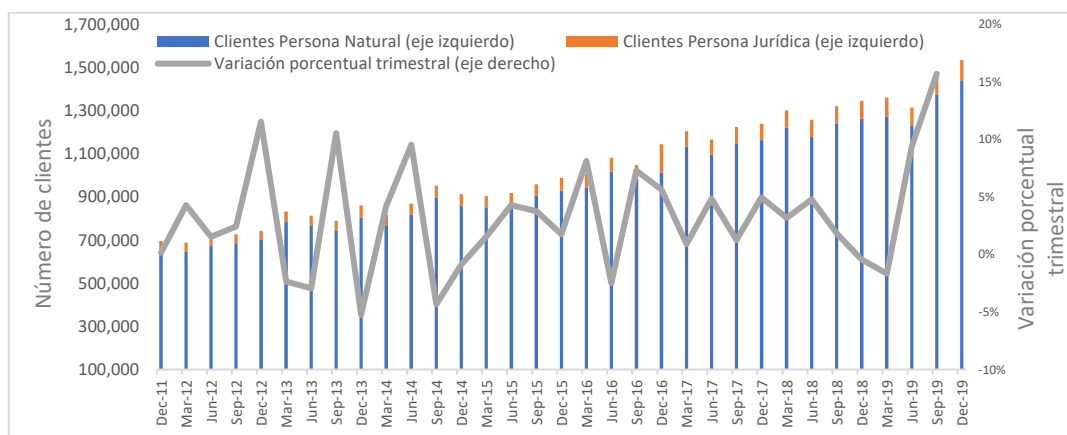
¹⁹ Cuenta con un contrato con un establecimiento bancario y una entidad aseguradora.

demás variables que han incentivado la promoción del producto. Como la información solicitada es escasa en este sentido, es importante hacer una revisión posterior para este producto.

Fondos de inversión colectiva (FIC)

En lo relativo a los efectos de la regulación de uso de red para la industria de fondos de inversión colectiva, la información disponible de trámites realizados en la Superintendencia Financiera de Colombia parece evidenciar un efecto positivo. El número de contratos de uso de red que involucraban administradoras de FIC eran diez, antes de 2012, mientras que después se han registrado 26²⁰. Así mismo, es posible evidenciar que al cierre de 2012 el número de clientes de FIC era de 717.376 (672.179 personas naturales y 45.197 personas jurídicas) mientras que para cierre de 2015 y 2019 era de 917.551 y 1.532.745, respectivamente.

Gráfico 10 Número de clientes de FIC por tipo y crecimiento total de número total de clientes



Fuente: Asofiduciarias

Aunque el uso de contratos de uso de red por sí mismo no puede explicar el hecho de que el número de clientes de los fondos de inversión colectiva se haya doblado entre 2012 y 2019, sí parece haber una relación entre este crecimiento y el hecho de que hubo una implementación más activa de estos contratos con posterioridad al Decreto 2673 de 2012.

En efecto, luego de la participación que tuvo el sector asegurador en la radicación de solicitudes para la operación de contratos de uso de red ante la Superintendencia Financiera de Colombia, el siguiente grupo de entidades que más solicitudes de presentación efectuó fueron las sociedades comisionistas de bolsa y las sociedades

²⁰ A pesar de que las Sociedades Administradoras de Inversión también son administradoras de FIC no registran ningún contrato de uso de red.

fiduciarias que resultan ser administradoras de fondos de inversión colectiva. Particularmente, en los últimos años se ha visto una tendencia incremental en la colocación de este tipo de productos por medio de canales no presenciales de terceros, tales como los establecimientos de crédito en calidad de prestador de la red. Esto sucede porque los bancos han dispuesto en sus páginas web o aplicaciones móviles la posibilidad de vincularse y transferir desde sus cuentas o depósitos los recursos que sirven como aportes a los FIC. Esto únicamente se puede efectuar por medio del contrato de uso de red, aprovechando la clasificación de productos simples que los fondos de inversión colectiva, que tienen naturaleza más transaccional (abiertos), tienen según el Decreto 661 de 2018 y la disposición de que no requieren surtir el proceso de asesoría para la vinculación del cliente.

No obstante, el incremento de activos bajo administración y en número de clientes de los fondos de inversión colectiva no solamente se puede atribuir a los contratos de uso de red, ya que además de la transferencia desde los canales no presenciales de los bancos a estos vehículos, se han generado otras facilidades transaccionales que pueden haber contribuido positivamente a la situación; por ejemplo, se tiene que las administradoras permiten aportes a los FIC por transferencia electrónica desde cualquier depósito o en los corresponsales de las administradoras.

Adicionalmente, es necesario reconocer que la inversión de otros portafolios en fondos de inversión colectiva tiene un efecto significativo. En este caso se tienen, por ejemplo, los recursos de patrimonios autónomos cuando las fiduciarias nacen originalmente con objetivos específicos como la garantía, administración y pagos, preventas o inmobiliarios, pero que tienen dentro de sus contratos de creación de la posibilidad de que de manera transitoria direccionen los recursos a los FIC administrados por la fiduciaria en cabeza del vehículo original.

Seguros

Este análisis se realizó sobre la información de la SFC utilizada para el Reporte de Inclusión Financiera entre los años 2016 a 2018. La base de datos cuenta con información sobre los canales de promoción de las primas de seguros de las entidades aseguradoras para los seguros personales²¹ y seguros de daños²². Se reporta información del valor de las primas

²¹ Corresponde a seguros de exequias, accidentes personales, vida grupo voluntario, vida grupo deudores, vida individual

²² Corresponde a seguros de incendio y/o terremoto, sustracción, desempleo, hogar.

emitidas acumuladas anuales²³, el valor del costo de administración²⁴ y el número total de asegurados²⁵ para los siguientes canales: uso de red, instituciones microfinancieras, sector solidario, empresas de servicios públicos, fuerza propia, tiendas y grandes superficies, intermediarios de seguros, corresponsales, y otros (Ver Anexo 4).

Con esta información se pretende encontrar si existe alguna relación significativa entre la existencia de un contrato de uso de red y el ofrecimiento de seguros, en particular en el número de asegurados vigentes y por segmentos: daños y personales. Además, con la información sobre costos de administración se quiere revisar si efectivamente el costo por ofrecer una prima a través del canal de uso de red resulta menor que a través del canal de fuerza propia. Lo anterior permitiría validar si las entidades encuentran incentivos a contratar la red de otra entidad porque resulta mejor desde el punto de vista de costo-eficiencia, en lugar de abrir oficinas u otros canales presenciales.

La gráfica a continuación presenta la proporción del valor de las primas emitidas por tipo de canal entre 2016 y 2018. De la información se encuentran dos grupos de entidades, aquellos que tienen contratos de uso de red y aquellos que no, para el primer grupo el canal con mayor valor de primas emitidas anualmente es a través del contrato uso de red, le siguen la fuerza propia, y, en tercer lugar, los intermediarios de valores²⁶. Para el segundo grupo, el mayor número de primas emitidas se da a través de los intermediarios de seguros, la fuerza propia y a través del sector solidario.

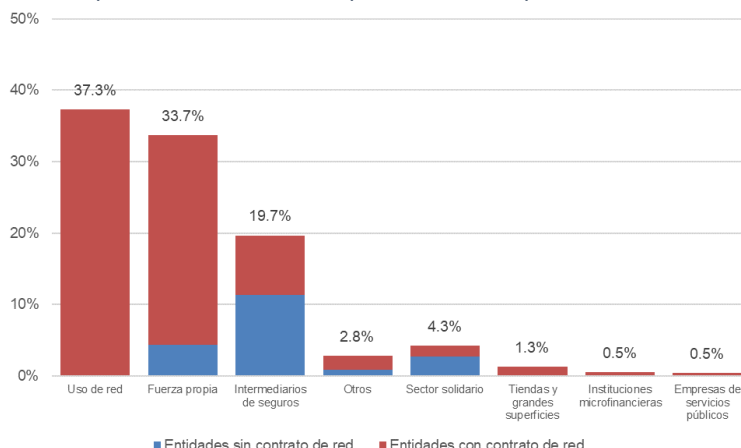
²³ Corresponde al valor acumulado de las primas emitidas durante todo el período por la compañía. A las primas emitidas directas se le deben sumar las primas aceptadas en coaseguro y restar las cancelaciones y/o anulaciones de primas emitidas directas y coaseguro.

²⁴ En la carta circular 80 de 2018 se definen los costos de administración como "reporte el valor acumulado total de los gastos de administración y personal durante todo el período por la compañía, discriminadas por ramo y por canal, de acuerdo con lo establecido en numeral 2.2.4 de la Parte II, Título IV, Capítulo II de la Circular Básica Jurídica." En la circular se definen los gastos de expedición, de tarificación, comisiones o remuneraciones atadas a la venta de la póliza (destinadas al pago de intermediarios de seguros dependientes o independientes y canales de comercialización, tales como corresponsales y uso de red), papelería y gastos de entrega o de envío de la póliza al tomador.

²⁵ En la carta circular 80 de 2018 se define como el número total de asegurados vigentes. En el caso en que no se cuente con la información, es posible hacer una estimación por parte de la compañía del número de personas a que equivalen los riesgos asegurados

²⁶ Corresponde a los agentes independientes, agencias de seguros y corredores de seguros.

Gráfica 11. Proporción del valor de las primas emitidas por canal entre 2016 y 2018.



Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia, cálculos propios.

Para estimar el efecto que la implementación de los contratos de uso de red tuvo sobre el número de asegurados se estimó el siguiente modelo:

$$\begin{aligned} ValorPrimas_i = & \beta_0 + \beta_1 ValorActivo_i + \beta_2 Conglomerado_i + \beta_3 UsoRed_i \\ & + \beta_4 InstitucionesMicrofinancieras_i + \beta_5 SectorSolidario_i \\ & + \beta_6 EServiciosPublicos_i + \beta_7 FuerzaPropia_i + \beta_8 TiendasGrandesSuperficies_i \\ & + \beta_9 IntermediariosSeguros_i + \beta_{10} Otros_i + u \end{aligned}$$

La variable *ValorPrimas*, se define como al valor acumulado de las primas emitidas durante todo el período por la entidad *i*.

La variable *ValorActivo* se define como el valor del activo para la entidad aseguradora *i*. Se utiliza como un factor para controlar por el tamaño de la entidad. Se espera encontrar que el coeficiente β_1 sea positivo y significativo, entre más grande sea la entidad es más probable que emita un mayor número de primas. Entre otras razones porque tiene mayor infraestructura, capacidad de contratar otros canales o de invertir en canales propios presenciales y no presenciales.

La variable *conglomerado* es una dummy, toma el valor de 1 si la entidad pertenece a un conglomerado financiero y toma el valor de 0 en caso contrario. Se espera encontrar que el coeficiente β_2 sea positivo y significativo porque una entidad que pertenece a un conglomerado financiero puede beneficiarse de las economías de escala que ofrece su grupo. Además, el conglomerado cuenta con clientes en todas sus entidades que pueden ser potenciales clientes de seguros. Finalmente, para evitar duplicar costos, los grupos financieros cuentan con una aseguradora que ofrece los productos a los clientes de alguna de las otras entidades del conglomerado.

Las variables *uso_red*, *Instituciones_microfinancieras*, *Sector_solidario*, *Empresas_servicios*, *Fuerza_propia*, *Tienda_grandes*, *Intermediarios_de_seguros* y *Otros* son dummies, toman el valor de 1 si la entidad i diligencia información sobre primas para los canales y toma el valor de 0 en caso contrario. Se espera encontrar que los coeficientes de β_3 a β_{10} sean positivos y significativos si el canal correspondiente aporta más al número de asegurados vigentes.

En la tabla 3 se muestran las estadísticas descriptivas para las variables del modelo, desagregándolas en dos grupos: quienes cuentan con contrato y quienes no. Para todas las variables, el promedio para el grupo que cuenta con un contrato de uso de red es mayor que para el grupo que no cuenta con ese contrato, excepto para el sector solidario, en donde las entidades que no cuentan con contrato reportan un valor mayor de primas emitidas que para el mismo canal en el grupo sin contratos de red. También se observa que el valor promedio de primas emitidas en el primer grupo en el canal fuerza propia es once veces el valor promedio en el mismo canal para el segundo grupo. Las estadísticas muestran diferencias en los dos grupos, sugiriendo que la diferencia en la comercialización de pólizas se debe a diferencias estructurales en ambos grupos, desde tamaño de la entidad, hasta el número de canales que utiliza para la comercialización.

Tabla 2 Estadísticas descriptivas

		Observaciones	Promedio	Desviación estándar	Mínimo	Máximo
Sin contrato	Activos	21	1,098,385,472	1,060,539,983	42,961,116	3,556,717,674
	Número de canales	21	3	1	1	7
	Uso de red	21	-	-	-	-
	Instituciones microfinancieras	21	19,297,310	129,450,291	-	868,378,949
	Sector solidario	21	10,202,521,306	33,281,373,111	-	139,748,697,437
	Empresas de servicios públicos	21	259,778	1,742,642	-	11,690,000
	Fuerza propia	21	16,488,523,369	25,937,757,830	-	114,432,475,155
	Tiendas y grandes superficies	21	290,954,998	1,067,790,010	-	5,096,798,057
	Intermediarios de seguros	21	143,667,046,283	305,499,290,033	-	1,387,438,575,113
	Otros	21	1,702,612,455	6,748,531,880	-	41,767,433,101
	Valor total de las primas emitidas	21	172,371,215,500	305,573,765,109	69,339,270	1,418,412,544,677
Con contrato	Activos	12	1,860,462,929	2,015,872,231	45,486,506	7,138,211,547
	Número de canales	12	5	2	3	8
	Uso de red	12	162,480,616,057	223,915,892,047	2,464,800	886,380,000,211
	Instituciones microfinancieras	12	1,970,274,845	6,619,139,611	-	40,132,763,266
	Sector solidario	12	7,948,749,790	31,722,325,801	-	224,827,597,722
	Empresas de servicios públicos	12	5,196,658,905	13,435,505,878	-	77,591,648,811
	Fuerza propia	12	184,594,155,702	558,762,618,656	-	2,660,561,113,323
	Tiendas y grandes superficies	12	12,191,484,735	28,899,741,528	-	123,231,228,677
	Intermediarios de seguros	12	755,947,826,387	4,409,418,391,402	-	32,512,923,484,265
	Otros	12	16,811,596,760	40,316,160,561	-	192,518,030,945
	Valor total de las primas emitidas	12	1,147,141,363,181	4,430,081,212,609	23,635,781,082	32,613,169,778,929

Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia, cálculos propios.

En la Tabla 4 se observa la estimación por mínimos cuadrados ordinarios para el modelo. Se encuentra una relación positiva y significativa entre el valor de las primas emitidas y el valor de los activos, la pertenencia a un conglomerado y el canal fuerza propia, y menos fuerte la relación para el sector solidario y las tiendas y grandes superficies. Lo anterior

resulta razonable en la medida en que no todas las entidades pueden contratar diferentes canales y la promoción la realizan a través de los canales tradicionales, como son la fuerza propia y los intermediarios.

Es probable que entidades más grandes en valor de activos tengan más probabilidad de contratar más de un canal para la comercialización; como se ve en la tabla 3, el promedio de canales utilizados por el grupo que usa la red de otra entidad es de 5, mientras que los que no tienen habilitada la red utilizan apenas 3 canales. Adicionalmente, son entidades que cuentan con una infraestructura robusta y muchos puntos de atención, en donde el valor promedio de primas emitidas a través de la fuerza propia de las entidades con contrato es once veces el valor de las primas emitidas por el mismo canal para las entidades sin contrato. Sin embargo, se encuentra una relación negativa entre el valor de las primas emitidas y el canal intermediarios de seguros.

Por otro lado, el aporte del canal uso de red a la emisión de primas no es significativo. Si bien, es el canal por medio del cual las entidades tienen el mayor valor de primas emitidas, es un canal que solo tienen 12 de las 33 entidades de la muestra, y en promedio, son las entidades más grandes por valor de activos.

Tabla 3 Resultados de la estimación

VARIABLES	(1) ValorPrimas
activos	112.2*** (16.11)
conglomerado	1.329e+11** (6.525e+10)
uso_red	-6.098e+10 (9.387e+10)
Instituciones_microfinancieras	-1.205e+11 (1.069e+11)
Sector_solidario	1.864e+11* (1.006e+11)
Empresas_servicios	1.019e+11 (1.114e+11)
Fuerza_propia	2.155e+11*** (7.435e+10)
Tienda_grandes	1.428e+11* (8.173e+10)
Intermediarios de seguros	-2.347e+11*** (7.214e+10)
Otros	9.147e+10 (7.489e+10)
Constante	-1.384e+11*** (4.542e+10)

Observaciones	104
R-cuadrado	0.612

Errores estándar en paréntesis

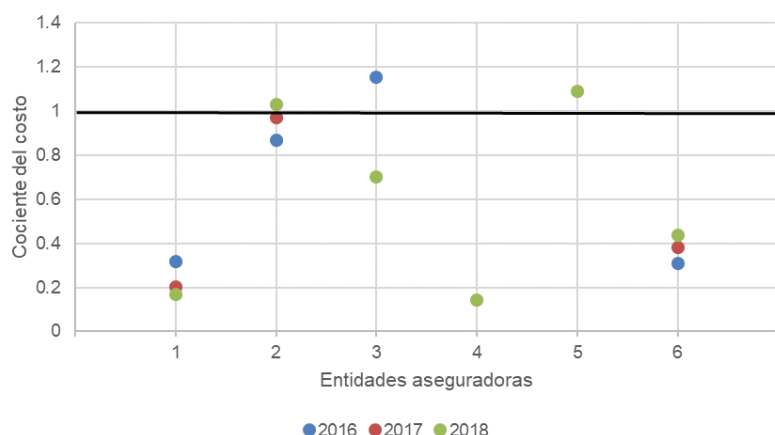
*** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$

Si bien, la base tiene bastantes datos para el propósito antes mencionado, no se cuenta con información suficiente para realizar un mejor control. Entre las variables de las cuales no se cuenta con información, pero que pueden tener una relación con la emisión de primas se pueden mencionar; el número de contratos firmados por las entidades aseguradoras; aquellas primas que se referenciaron por los canales, pero que se emitieron a través de la fuerza propia; el número de oficinas y canales virtuales con los que cuenta la entidad; si la red utiliza el canal presencial o no presencial; el tipo de segmentos poblacionales que adquirieron los productos; y el número de productos bancarios o financieros adicionales a los ofrecidos a través de la red, en particular, porque es más probable que a un consumidor financiero cliente de una entidad prestadora se le ofrezcan los productos de la entidad usuaria.

El Gráfico 12 muestra la proporción entre el costo de ofrecer seguros personales²⁷ a través de los contratos de uso de red comparado con el costo de la promoción a través de la fuerza propia, es decir los empleados y agentes de la aseguradora. Para lo anterior se construyó la variable como el cociente entre el costo de administración anual que asume la entidad por cada prima ofrecida a través del uso de red y el costo por cada prima ofrecida a través de la fuerza propia. Así, la línea horizontal en 1 significa que una prima vendida a través de cualquiera de los dos canales implica, en promedio, un gasto de administración y personal equivalente. Esta variable puede ser mayor que uno cuando los costos de administración del canal uso de red son mayores que los de fuerza propia, por el contrario, cuando es menor que uno, el costo de administración es menor para el canal de uso de red que para el canal fuerza propia.

²⁷ Cubren accidentes personales, exequias, vida grupo, vida individual y vida deudores.

Gráfico 13 Peso gastado por asegurado a través de uso de red sobre fuerza propia



Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia, cálculos propios

De la información se encuentra que para la mayoría de las entidades resulta más económico ofrecer la prima a través del contrato de uso de red que a través de la fuerza propia. Lo anterior se evidencia en que la mayoría de los puntos se encuentran por debajo de la línea horizontal en 1. Así, por ejemplo, para la entidad 1, por cada peso gastado en la promoción a través de la fuerza propia, estaría gastando entre 0,2 y 0,4 pesos a través de la red de otra entidad. Es importante señalar que las entidades pueden usar la red de más de una entidad.

Lo anterior sugiere que la regulación sobre contratos de uso de red pudo ser una alternativa eficaz para la promoción de los seguros al disminuir el costo de administración y personal promedio asociados a la infraestructura, la gestión de riesgos, la capacitación de personal, entre otros. Además, entre muchos otros factores, el menor costo de administración puede motivar la suscripción de un contrato entre entidades. En especial, para el periodo analizado, las entidades que reportaron primas a través del canal de otra entidad pasaron de ser 13 en 2016 a 16 en 2018.

Por otro lado, de la información recibida de cinco compañías de seguros generales y tres de seguros de vida como respuesta al requerimiento voluntario se encuentra que la contribución del canal de uso de red a la distribución de sus productos medido en número de primas es mayor para seguros de vida con un promedio de 11,0%, que para seguros generales cuyo promedio de contribución es de 8,5%. Este resultado coincide con el uso esperado del canal porque es un mecanismo de inclusión financiera, por medio del cual se espera ofrecer y promocionar productos a las personas naturales, quienes contratan seguros personales.

Se observa además que, la proporción en número de primas distribuidas a través de uso de la red de las prestadoras no ha presentado tendencias (crecientes o decrecientes) marcadas. No obstante, en términos de los montos de las pólizas, la proporción para diversas entidades ha caído desde 2019. Lo anterior, puede interpretarse como una señal de estancamiento de la contribución del canal de uso de red en este producto al compararse con otros como la fuerza comercial propia de las aseguradoras o incluso sus canales no presenciales.

Usabilidad de los seguros – caso de estudio:

Como se ha mencionado en líneas anteriores, el requerimiento voluntario de información que la URF envió a los principales gremios de regulados tenía, entre otros, el propósito de evaluar si las modificaciones efectuadas a la regulación de los contratos de uso de red tuvieron algún efecto en la oferta y colocación de productos y servicios financieros en los diferentes territorios del país, particularmente en lo que respecta a productos de ahorro de largo plazo, inversión y seguros. En este sentido, la información que fue requerida tenía como propósito evaluar el comportamiento en el tiempo de distintos indicadores de usabilidad de estos productos en los diferentes municipios del país. Debido a la información parcial recibida, la URF únicamente recibió información completa por parte de una entidad perteneciente a la industria de seguros, la cual se consideró pertinente evaluar por su representatividad con respecto al sector asegurador.

Así las cosas, por una parte, se evaluó el comportamiento de las pólizas *per capita* colocadas por uso de red, clasificando los municipios de acuerdo con la categorización de 0 (especial) a 6 determinada por la ley, en función del número de habitantes²⁸; por otra parte, para cada categoría de municipios se evaluó la proporción de municipios en los que se colocó al menos una póliza por uso de red respecto del total de municipios que pertenecían a dicha categoría. La primera medición tuvo como propósito evaluar si en los periodos siguientes a la introducción de las modificaciones a la regulación de uso de red se evidencia un cambio en la tendencia que mostraba el número de pólizas por habitante en las distintas categorías de municipios. La segunda medición tuvo como propósito evaluar si en los periodos posteriores a la regulación se evidencia un cambio en la tendencia que mostraba la colocación de al menos un producto de seguros en los municipios que conforman cada una de las categorías 0 a 6.

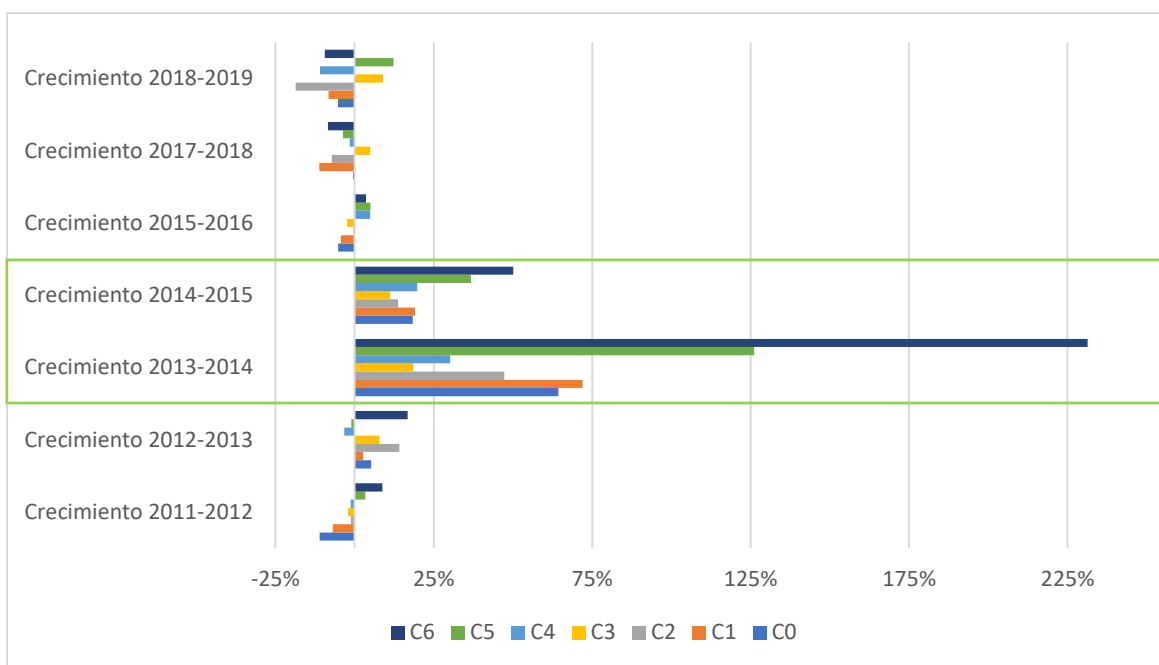
En este orden de ideas, para evaluar el comportamiento de las pólizas *per cápita* se distinguió entre los ramos de vida y seguros generales. La razón del indicador *per capital*,

²⁸ Ley 1551 de 2012, art. 7°.

en que los municipios de categoría 0 y 1, al ser los de mayor tamaño, también concentran el mayor número de pólizas colocadas²⁹.

Respecto del ramo de vida, entre los años 2013 a 2015 se evidencia un incremento significativo en las colocaciones efectuadas por medio del canal de uso de red, respecto de la tendencia evidenciada en años anteriores. A continuación, la Gráfica 14 presenta el porcentaje de crecimiento/decrecimiento anual en el número de pólizas per cápita del ramo vida colocadas por el canal de uso de red para el periodo 2011-2019:

Gráfica 14 – Porcentaje de crecimiento/decrecimiento anual en el número de pólizas per cápita del ramo vida colocadas por el canal de uso de red para el periodo 2011-2019

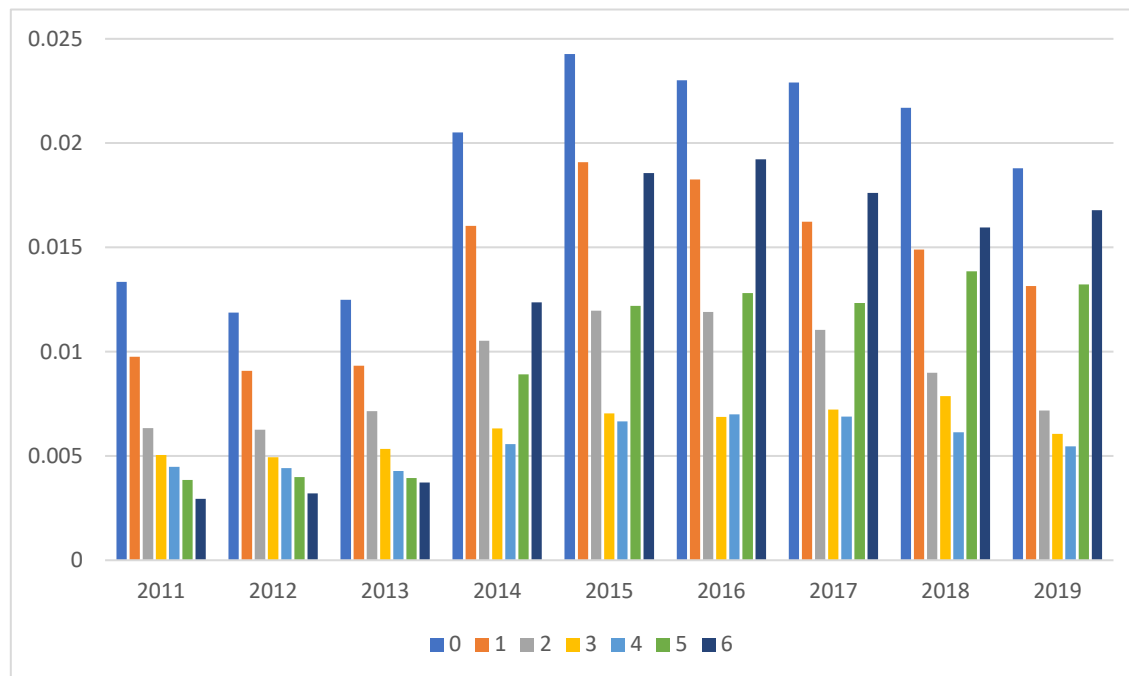


Como se evidencia anteriormente, entre el periodo 2013-2015 hubo un crecimiento significativo en el multiplicador respecto de la tendencia en años anteriores y posteriores, lo cual podría indicar que durante este periodo en particular, que coincide con la expedición de la regulación en estudio, existió un entorno favorable para el crecimiento de las colocaciones por medio del canal de uso de red en las distintas categorías de municipios. A continuación, el Gráfico 15 presenta el comportamiento de las pólizas *per capita*

²⁹ En relación con la concentración en ciudades principales, en las entrevistas con algunas entidades reguladas éstas señalaban que a través de la red se llega principalmente a consumidores que ya son clientes de las entidades prestadoras y que cuentan con algún producto financiero, lo cual es más probable que ocurra en la población de municipios más grandes, por su cercanía a más puntos presenciales, mayor ingreso y educación, así como mejor acceso a información.

colocadas por uso de red para el ramo de vida entre los años 2011 y 2019, agrupadas por categoría de municipio:

Gráfico 15 - Pólizas *per capita* colocadas por uso de red para el ramo de vida entre los años 2011 y 2019, agrupadas por categoría de municipio

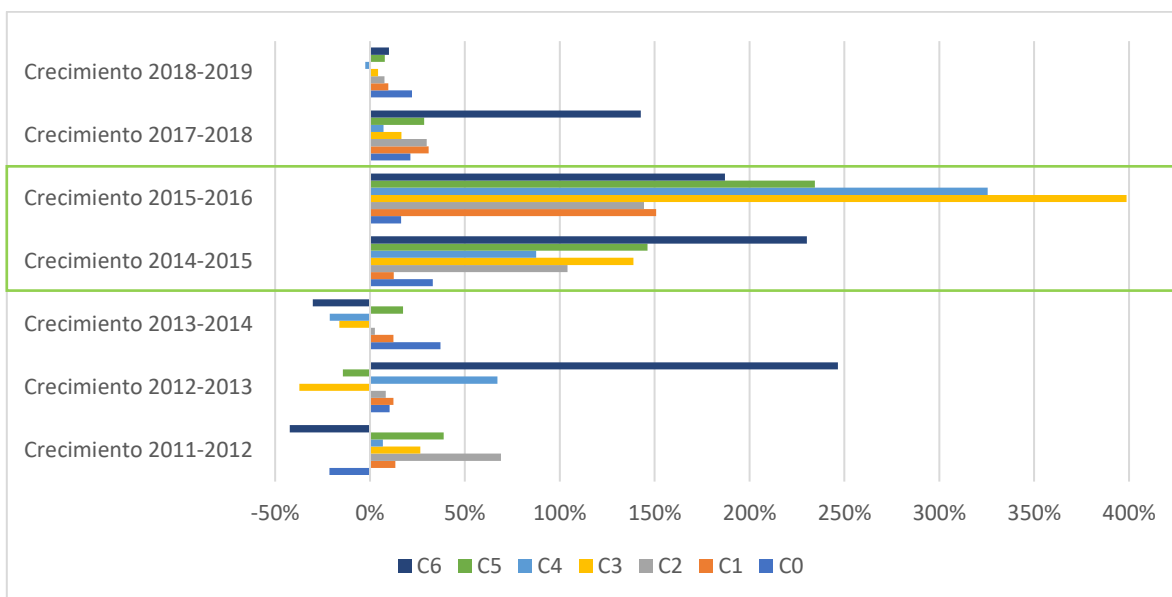


Fuente: requerimiento voluntario de información y CNPV - DANE. Cálculos propios.

Más aún, resulta interesante que los mayores crecimientos en el periodo 2013-2015 hayan sido en las categorías de municipio 5 a 6, pues se trata de las categorías compuestas por los municipios más pequeños del territorio e indica que fue en estas categorías que se dio un mayor incremento en la usabilidad de productos de seguros de vida por medio del uso de red.

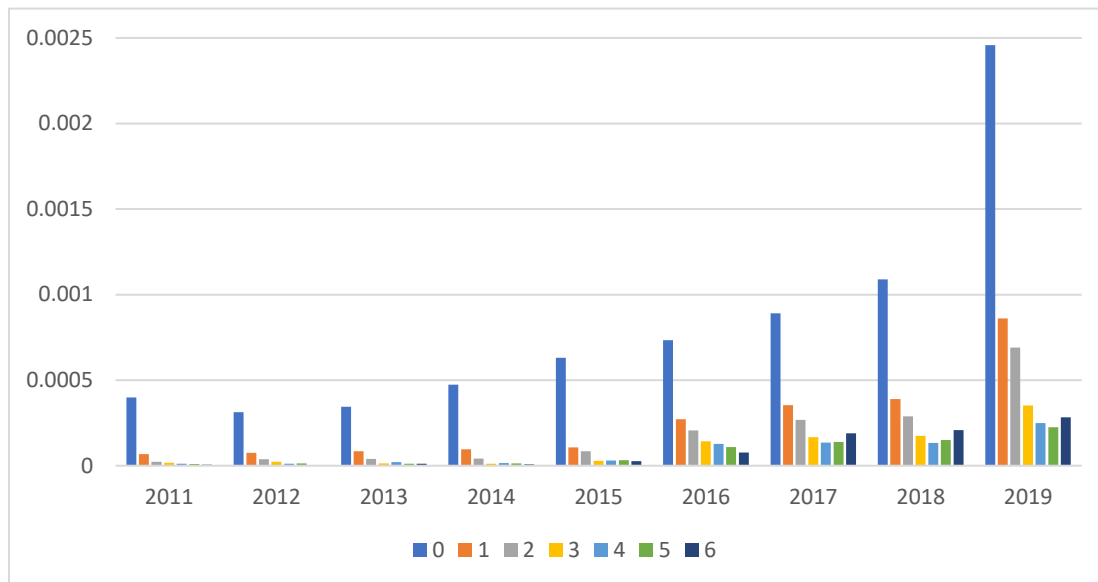
Por otra parte, en lo que respecta al ramo de seguros generales, es posible evidenciar que a partir del año 2013 existe una tendencia generalizada en el incremento de pólizas *per capita*, con los mayores picos en los municipios de categoría 1 a 5 durante el periodo comprendido entre el 2015 y el 2017. A continuación, la Gráfica 16 presenta el porcentaje de crecimiento/decrecimiento en el número de pólizas *per capita* del ramo generales colocadas por el canal de uso de red entre el periodo 2011-2019:

Gráfico 16 - porcentaje de crecimiento/decrecimiento en el número de pólizas per capita del ramo generales colocadas por el canal de uso de red entre el periodo 2011-2019



Al igual que en el caso para el ramo de vida, resulta de interés que los mayores crecimientos para el periodo 2015-2017 se dieron para las categorías 3, 4, 5 y 6, con porcentajes de crecimiento superiores al 150%. El Gráfico 17 presenta el comportamiento de las pólizas *per capita* colocadas por uso de red para el ramo de seguros generales entre los años 2011 y 2019, agrupadas por categoría de municipio:

Gráfico 17 - Pólizas per cápita colocadas por uso de red para el ramo de seguros generales entre los años 2011 y 2019, agrupadas por categoría de municipio

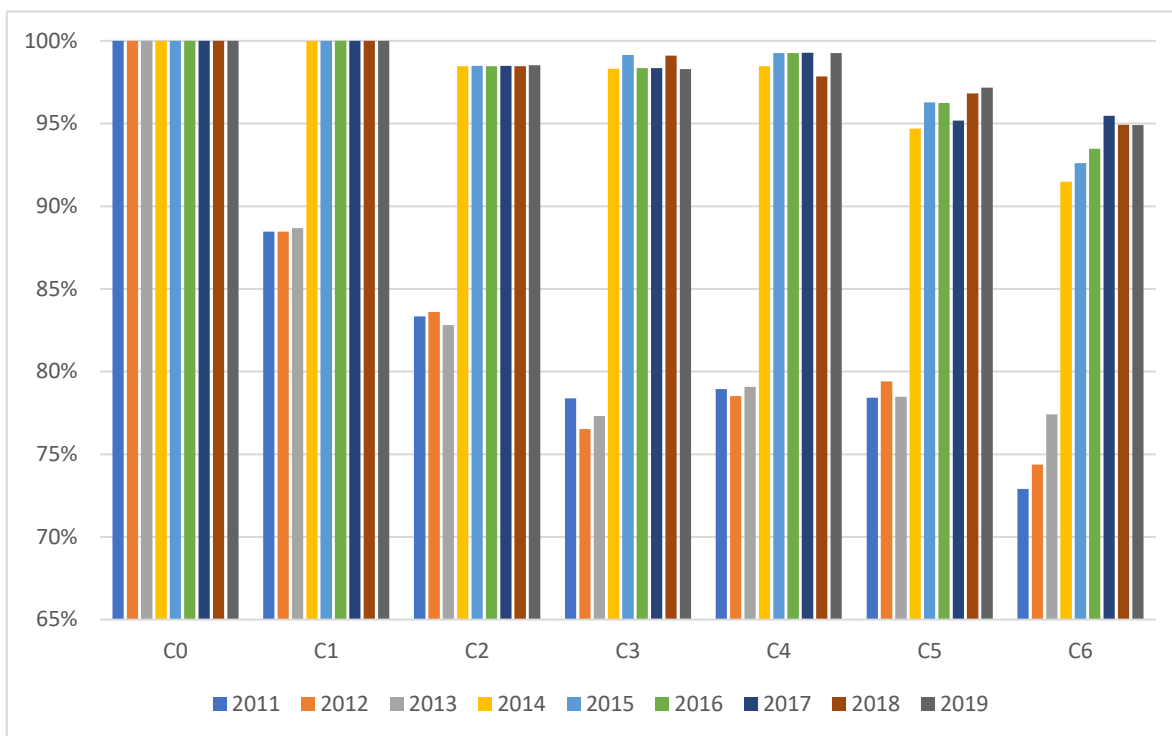


Fuente: requerimiento voluntario de información y bases de datos del DANE. Cálculos propios.

Por otra parte, la proporción de municipios en los que se colocó al menos una póliza por uso de red, respecto del total de municipios que pertenecían a dicha categoría, aumentó a lo largo del periodo 2011-2019 en todas las categorías, con un punto de inflexión importante en el año 2015.

Para el caso del ramo de vida, se evidencia un crecimiento significativamente mayor entre los años 2013 y 2014 en las categorías 1 a 6, con un aumento máximo de 21 puntos porcentuales para la categoría 3. La categoría 0, tratándose de las principales ciudades del país, no tuvo variación en el tiempo debido a que en la totalidad de municipios se ofreció al menos una póliza de vida en los años estudiados. A continuación, la Gráfica 18 presenta la proporción de municipios en los que se colocó al menos una póliza de vida por uso de red, respecto del total de municipios de la misma categoría:

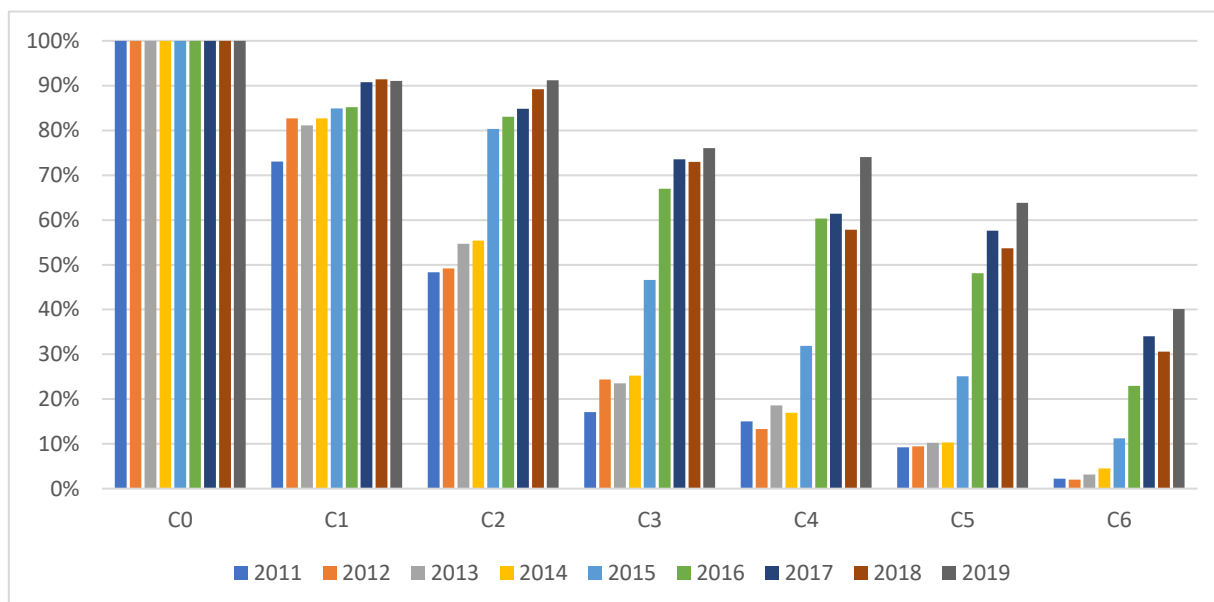
Gráfico 18 - Proporción de municipios en los que se colocó al menos una póliza de vida por uso de red, respecto del total de municipios de la misma categoría



Fuente: requerimiento voluntario de información y bases de datos del DANE. Cálculos propios.

En cuanto al ramo de seguros generales, es posible evidenciar un incremento significativo para el periodo 2014-2016, particularmente en los municipios de categoría 3, 4, 5 y 6; para el caso de la categoría 2, se evidencia un crecimiento significativo entre los años 2014 y 2015; para la categoría 1 si bien se da un incremento en el periodo de estudio, no existe un año de crecimiento que resalte respecto de los demás y, finalmente, para la categoría 0 no hubo variación por las razones antes explicadas. A continuación, la Gráfica 19 presenta la proporción de municipios en los que se colocó al menos una póliza del ramo generales por uso de red, respecto del total de municipios de la misma categoría:

Gráfico 19 - Proporción de municipios en los que se colocó al menos una póliza de seguros generales por uso de red, respecto del total de municipios de la misma categoría



Fuente: requerimiento voluntario de información y bases de datos del DANE. Cálculos propios.

Aunque esta información no permite concluir con certeza que las modificaciones a la regulación causaron el crecimiento que experimentó la entidad en la colocación de seguros por medio del canal de uso de red, sí es posible inferir que para esta entidad en particular, durante los años siguientes a la introducción de las modificaciones a la regulación de uso de red hubo, un entorno que favoreció la oferta y usabilidad de las pólizas por medio del canal de uso de red; en ambos casos, con una mayor proporción para los municipios de menor población. En efecto, de los datos anteriores es posible concluir que para el canal de uso de red tanto la usabilidad de las primas a través³⁰ como la cobertura de seguros han aumentado en el periodo 2011-2019, con puntos de inflexión en los años³¹ que siguieron a las modificaciones a la regulación de los contratos de uso de red. En este sentido, si bien no es posible establecer una causalidad directa, para este caso de estudio es evidente que los objetivos de la regulación se están cumpliendo y se ha logrado una diversificación geográfica en la colocación de seguros en el país.

Sección 3 – Situaciones externas, inesperadas a la regulación

Las secciones anteriores del análisis se centraron en las primeras dos preguntas de la evaluación, las cuales tenían como objeto evaluar – mediante el comportamiento que tuvo

³⁰ Medido como número de primas por habitante.

³¹ Medido como porcentaje de municipios acceden por uso de red a la oferta de primas.

la suscripción de contratos y la colocación de productos de ahorro de largo plazo, inversión y seguros – si la regulación expedida en los años 2012 y 2015 para los contratos de uso de red fue efectiva en facilitar el acceso a la información y vinculación a una gama amplia de productos y servicios financieros por parte de la población. Esta sección tiene como objetivo analizar las situaciones derivadas de la regulación o externas o inesperadas que pudieron incidir sobre los efectos que buscaba lograr la regulación de uso de red, así como las situaciones inesperadas que surgieron como consecuencia de esta regulación.

Situaciones derivadas de la regulación, externas o inesperadas que pudieron incidir sobre los efectos que buscaba la regulación de uso de red.

En el marco del requerimiento voluntario de información que se circuló con los principales gremios de las entidades vigiladas, se solicitó a los participantes evaluar de manera cualitativa la regulación aplicable a los contratos de uso de red, a fin de determinar qué situaciones externas o inesperadas pudieron incidir en la efectividad de ésta para lograr su objetivo. Asimismo, se sostuvieron algunas entrevistas con entidades vigiladas para evaluar su percepción de la regulación.

En primer lugar, en conversaciones individuales con algunas entidades aseguradoras se destacó que, aunque con la expedición del Decreto 2123 de 2018 se les permite prestar su red a otras entidades financieras, la medida no ha sido totalmente efectiva, toda vez que se necesita tener mayor precisión en las condiciones para desempeñarse como prestadoras de la red a otras entidades, aspecto que debe ser reglamentado por medio de instrucciones del supervisor. Al respecto, se comparte esta apreciación, teniendo las disposiciones del decreto ya mencionado en cuanto al periodo con el que contaba la Superintendencia Financiera de Colombia para definir sus instrucciones particulares en la materia.

Por otra parte, las entidades reguladas manifestaron que otra situación que podía impactar la efectividad de la regulación de uso de red estaba en que esta, al requerir un trámite de no objeción para la distribución de cualquiera de los productos previstos en el Decreto 2673 de 2012, puede estar imponiendo cargas que otros canales de distribución no requieren para poder ofertar un producto de la misma naturaleza, dando como ejemplos los canales de la corresponsalía y, en el caso particular de los seguros, la colocación de primas por medio de seguros colectivos. Así, las entidades reguladas manifestaron que debían revisarse los requisitos establecidos para la distribución de un mismo producto a través de diferentes canales de distribución, particularmente se evidenció la coincidencia en diferentes entidades aseguradoras sobre los requisitos establecidos para el canal de corresponsalía, intermediación de seguros y uso de red. Esto se debe a que las participantes resaltan que un costo significativo asociado a este canal de distribución son las exigencias legales que se requieren para la suscripción de los contratos de uso de red, las cuales no se exigen para otros canales, a pesar de tratarse de un mismo producto.

En referencia a lo anterior, se considera pertinente la revisión sugerida y necesario aclarar que, en todo caso, las disposiciones regulatorias para los canales de distribución deben considerar: la naturaleza de los productos, las entidades participantes en la actividad de distribución y los riesgos que se pueden materializar de cara a la protección del consumidor financiero. En efecto, aunque en sí mismo no es negativo que existan requisitos diferentes para los distintos canales de distribución, es deseable que la regulación, desde una perspectiva de riesgos, sea neutra en tratar los mismos riesgos de la misma manera. En este sentido, es importante que se adelante una evaluación de los productos que si se quisieran distribuir por uso de red requerirían adelantar un trámite de no objeción ante la Superintendencia Financiera de Colombia, mientras que si se distribuyeran por otro canal no requerirían de dicho trámite. Lo anterior, a fin de determinar si el requisito de no objeción debería mantenerse o podría ser eliminado para ciertos productos.

Por otra parte, respecto de la aplicación de la regulación, las entidades señalaron como situación adicional que el tiempo que tardan en iniciar la operación de los contratos de uso de red en ocasiones se ve retrasado respecto de lo previsto en la norma y puede desincentivar el uso y la efectividad de la herramienta. De acuerdo con los regulados, esto se debe a que optan por esperar un pronunciamiento por parte de la Superintendencia Financiera de Colombia, así haya transcurrido el periodo de no objeción previsto en el Decreto 2673 de 2012 (i.e. veinte (20) días hábiles de antelación a la celebración de estos), por el riesgo de que la autoridad de supervisión se pronuncie luego de iniciada la operación y esto implique costos adicionales y reprocesos al interior de las entidades.

Al respecto, vale la pena resaltar que dichas facultades de pronunciamiento radican en cabeza de la Superintendencia Financiera de Colombia con independencia a que haya vencido el periodo de no objeción, e incluso así la autoridad se haya pronunciado favorablemente y por un cambio material en las circunstancias considere necesario una revisión. A juicio de la URF, la redacción de la regulación es clara respecto de la naturaleza del trámite y, con independencia de la no objeción, si una vez se inician las operaciones establecidas en el contrato de uso de red, a juicio de la Superintendencia Financiera de Colombia son necesarios ajustes legales y operativos éstos deben ser atendidos.

Sin perjuicio de lo anterior, no se puede desconocer que la necesidad de efectuar ajustes legales y operativos requeridos por el supervisor puede implicar costos. No obstante, la información con la que se cuenta es insuficiente para determinar si los costos asociados a estos procesos de ajuste son de tal magnitud que eliminan los beneficios asociados a suscribir un contrato de uso de red. En este sentido, no es posible determinar con certeza el grado en que esta situación puede influir en la suscripción de contratos de uso de red.

Ahora bien, como se mencionó anteriormente, es posible que el trámite de no objeción no necesariamente se requiera para todos los productos, pues existen productos que al

distribuirse por otros canales no requieren incurrir en este proceso (y los costos que acarrea). En entrevista sostenida con el supervisor, el personal del área de riesgo operativo manifestó la particular importancia de contar con este mecanismo de supervisión para productos complejos o innovadores, pues allí es donde suele haber mayor riesgo y se requiere efectuar requerimientos de información a las entidades. En este sentido, es posible que la no objeción pueda reducirse únicamente a estos casos, mientras que en productos más sencillos no sea necesaria.

Situaciones inesperadas que surgieron como consecuencia de la regulación de uso de red.

En relación con situaciones inesperadas que surgieron como consecuencia de la regulación, de las entrevistas con los regulados y la información cualitativa recibida, la URF pudo concluir que, a pesar de que el objetivo original de la regulación no era en sí mismo la reducción de costos para la colocación de productos, sino aumentar los niveles de oferta de éstos, la regulación de uso de red ha permitido que las entidades vigiladas puedan generar economías a escala mediante el uso del mecanismo contractual, lo que redunda directamente en un mayor bienestar para el consumidor financiero, ya que las tarifas de los servicios y productos ofrecidos se disminuyen, en particular para los productos masivos.

Sección 4 – Otros factores que pudieron afectar la eficacia de la regulación

De los productos y servicios financieros en general

En el requerimiento voluntario de información y las entrevistas que sostuvo la URF con algunos regulados, se solicitó a los participantes describir factores que a su juicio pudieron afectar la eficacia de la regulación, o que podrían potencializar el uso de la herramienta de manera que más entidades vigiladas hicieran uso del mecanismo para aumentar la oferta de productos y servicios financieros.

Entre las oportunidades para potencializar la herramienta se señaló que en términos regulatorios generales es necesario:

1. Ampliar las operaciones autorizadas para desarrollarse a través de uso de red. Al respecto, se considera necesario hacer una revisión profunda de las operaciones autorizadas para el canal de uso de red, no necesariamente para ampliarlas sino con el fin de que éstas estén alineadas tanto con los incentivos de las entidades prestadoras y usuarias de la red, así como con las necesidades de la población sub atendida en términos de servicios y productos financieros. Lo anterior teniendo en cuenta que de las operaciones adicionadas por el Decreto 2673 de 2012 se usan en promedio 35% por parte de las entidades respondientes del requerimiento voluntario de información (ver Tabla 4).

2. Habilitar las entidades que pueden actuar como prestadoras de la red, incluyendo entidades actualmente pertenecientes al perímetro de la regulación financiera y algunas que hoy no lo son, pero que tienen servicios complementarios o incluso sustitutos a los prestados en el sector financiero. Como ejemplos: cajas de compensación, los fondos de empleados, operadores de libranza, empresas del sector *fintech*, entre otras. En referencia a esta solicitud, la URF infiere que hay una necesidad implícita de diferenciar de manera más radical los objetivos, riesgos y capacidades de los canales de uso de red y corresponsalía, dado que actualmente hay operaciones transaccionales, así como con la distribución de productos autorizados para desarrollar a través de entidades no vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia.
3. Unificar disposiciones normativas que regulan el contrato de uso de red, toda vez que hoy en día se encuentran dispersas en diferentes cuerpos regulatorios, tales como: el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, el Decreto 2555 de 2010 y la Circular Básica Jurídica. Asociado a esta sugerencia se encuentra la necesidad de generar estabilidad en las normas relacionadas con la distribución de los productos debido a los costos que asumen las entidades cada vez que hay modificaciones en este sentido. Sobre la primera parte del comentario, se considera plausible la ventaja que puede traer para el desarrollo eficiente de las operaciones la unificación de la normatividad de los canales de distribución de los diferentes productos y servicios del sector; sin perjuicio de esto, es posible que la regulación en la materia siga presentando actualizaciones en la medida que el desarrollo tecnológico y los riesgos en operaciones, cada vez más amplios, se mantengan.

De otro lado, para los productos que requieren certificación de quien hace la asesoría directa al cliente, obligación que en gran parte de los casos recae en las prestadoras de la red, las entidades llamaron la atención sobre los siguientes aspectos:

1. Posibilidad de generar categorías de productos simples o universales (análogo a la industria FIC) que no requieran la certificación de la fuerza comercial que los distribuya. Lo anterior debido a que el costo más representativo identificado por las entidades en la utilización del canal de uso de red es el de garantizar la debida asesoría y protección al consumidor³².
2. Definición explícita de niveles de atribución compartidos entre el prestador de la red y el usuario de esta, en donde el primero pueda realizar la vinculación y el segundo sea responsable por entregar la asesoría inicial del producto. Al respecto, se evaluará el alcance de la disposición reglamentaria y la posible falta de claridad alrededor de ella,

³² Es importante destacar el avance que se presenta en la materia en la Circular Externa 019 de 2021, en la que se establece que incluso los fondos voluntarios de pensión, cumpliendo algunos requisitos pueden considerarse productos universales para la actividad de asesoría.

puesto que en la fase de entrevistas puntuales con un conjunto de entidades algunas manifestaron que el papel de la entidad prestadora de la red era de referenciación (algunos casos vinculación) y que la asesoría la surtía la usuaria.

Adopción de canales

Mediante un cuestionario cualitativo se evaluaron los impactos de las principales modificaciones introducidas por el Decreto 2673 de 2012³³ en las entidades participantes del requerimiento voluntario, destacándose los siguientes hallazgos:

Todas las entidades que respondieron tienen como contraparte algún establecimiento de crédito y estas entidades cumplen en todos los casos el papel de prestadores de la red y en una proporción menor el papel de usuarios.

Por una parte, las entidades aseguradoras manifestaron que solo tienen la capacidad de suscribir contratos de uso de red como usuarias y su contraparte en todos los casos son establecimientos de crédito.

Por su parte, entre las sociedades comisionistas de bolsa participantes se evidenció que cumplen el papel de usuarias y prestadores en el uso de red, mientras que las fiduciarias que respondieron el requerimiento solo participan como usuarias. De lo anterior, se infiere que la posibilidad de actuar como prestadoras y usuarias de la red que fue establecida en el Decreto 2673 ha sido útil para las entidades como bancos y sociedades comisionistas de bolsa. No obstante, esta inferencia se encuentra limitada a las entidades que participaron en el requerimiento voluntario de información.

Respecto al uso de la posibilidad de incluir en la red contratada los canales no presenciales de la entidad prestadora (páginas web y centrales telefónicas de la entidad prestadora) se evidencia que el 62% de los contratos de uso de red de las entidades participantes la aprovechan como complemento de los canales presenciales. Incluso, en las entrevistas bilaterales, una entidad mencionó que durante 2020 se suscribieron contratos con entidades cuya presencia es 100% digital. Lo anterior permite inferir la relevancia que tiene para las entidades la oportunidad de escalar el alcance de sus canales de distribución y en razón de esto se mezclan los canales digitales propios con los de terceros a través del uso de red.

³³ (i) La posibilidad de que las entidades pudieran ser prestadoras y usuarias de la red para otras (establecimientos de crédito, las sociedades de servicios financieros, las sociedades comisionistas de bolsa de valores, las comisionistas independientes de valores, las sociedades administradoras de inversión y las sociedades administradoras de depósitos centralizados de valores) (ii) La habilitación de los canales no presenciales como parte de la red de la entidad prestadora a contratar, y (iii) La ampliación de las operaciones a potenciales a incluirse en los contratos de uso de red.

Operaciones autorizadas

De otro lado, al evaluar las operaciones autorizadas por el Decreto 2673 de 2012 como adicionales³⁴ a las incluidas por el Decreto 2555 de 2010, se encontró que como se muestra en la Tabla 5, solo los establecimientos de crédito participantes contemplan en sus contratos de uso de red como usuarias la totalidad de las operaciones adicionales autorizadas en el Decreto 2673 de 2012 mientras que las fiduciarias que respondieron no usan ninguna.

Tabla 5 Resumen adopción de operaciones autorizadas por el Decreto 2673 de 2012

Tipo de entidad usuaria	Aseguradoras	SCB	Fiduciarias	AFP	Establecimientos de crédito
Número de operaciones nuevas posibles	4	6	3	3	2
Número de operaciones nuevas usadas	1	1	0	1	2
Proporción operaciones usadas/potenciales	25,0%	16,7%	0,0%	33,3%	100,0%

Fuente: Formatos recibidos requerimiento voluntario de información

Aunque las ocho operaciones adicionadas por el Decreto 2673 de 2012 aplicaban de manera diferenciada para las diferentes entidades, como se relaciona en la tabla anterior, se destaca que entre las autorizadas para los establecimientos de crédito la más usada en la figura de uso de red es la de contrato de mutuo seguida por la apertura de cuenta. Para las administradoras de fondos de pensiones y cesantías, la operación más usada en uso de red es la vinculación a fondos voluntarios de pensión; en el caso de las comisionistas de bolsa participantes se destaca la recepción de órdenes o intenciones para celebrar operaciones sobre derivados que se negocian OTC con base en un contrato marco, así como la entrega de dinero para o como resultado de dichas operaciones y para las aseguradoras la operación de recaudo. De lo anterior y como fue mencionado en la sección de las sugerencias de la industria para potencializar el canal de uso de red, se considera pertinente revisar la lista de operaciones que alinean los intereses de las entidades y los de la política de desarrollo del sistema financiero en términos de inclusión.

CONCLUSIONES

Del análisis presentado anteriormente se puede concluir que la regulación aplicable a los contratos de uso de red, particularmente la introducida por el Decreto 2673 de 2012 y sus normas complementarias, ha sido efectiva en cumplir su objetivo de facilitar el acceso a

³⁴ Las siguientes operaciones se autorizan a partir del 2012: m) La celebración de contratos de apertura de crédito y contratos de mutuo, siempre y cuando el contrato que dé origen a la operación obedezca a un modelo tipo que sirva como base para la celebración de contratos de adhesión y para la prestación masiva del servicio; n) La vinculación a fondos de pensión voluntaria; o) La recepción o entrega de recursos en moneda legal colombiana correspondiente a las operaciones de compra y venta de divisas provenientes de operaciones de cambio obligatoriamente canalizables a través del mercado cambiario; p) La recepción o entrega de recursos en moneda legal colombiana correspondiente a la compra y venta de divisas provenientes de operaciones de envío o recepción de giros no obligatoriamente canalizables a través del mercado cambiario.

la información y vinculación a una gama más amplia de productos y servicios financieros a la población colombiana.

En primera medida, el análisis efectuado sobre de la suscripción de contratos permite concluir que existe una relación positiva entre la regulación expedida en los años 2012 y 2015 para los contratos de uso de red y el uso de la herramienta. Esta relación se evidencia tanto en el número de radicaciones efectuadas por las entidades vigiladas en los periodos siguientes a la expedición de la regulación, como en el número de entidades vigiladas que anualmente efectuaron estas radicaciones.

Adicionalmente, del análisis de radicaciones efectuadas ante la Superintendencia Financiera de Colombia se puede concluir que la industria aseguradora ha sido la más activa en utilizar la herramienta de uso de red para la colocación de productos, con su pico más grande en el 2016, lo cual guarda relación con que en el 2015 se haya expedido la regulación complementaria al uso de red para poder utilizar este canal para la distribución masiva de seguros. Como se presentó en la sección de análisis, para el periodo 2016 -2018 se encontró que para la mayoría de las entidades resulta más económico ofrecer la prima a través del contrato de uso de red que a través de la fuerza propia. En este sentido, es posible inferir que esta regulación impactó positivamente al mercado al lograr que un mayor número de entidades vigiladas se apalancara en la red de instituciones financieras para la promoción y colocación de sus productos y servicios financieros.

Por otra parte, el análisis permite concluir que, a pesar de que algunas entidades vigiladas exaltaban como un costo el riesgo de recibir un requerimiento por parte del supervisor para ajustar algunos aspectos de la operación de los contratos, esta circunstancia tan solo se ha dado en el 3% del total de radicaciones efectuadas entre el enero de 2000 y agosto de 2021.

Respecto de la oferta y colocación de productos y servicios financieros se puede concluir que, de manera general, las entidades que participaron en el requerimiento voluntario de información coincidieron en que los contratos de uso de red efectivamente son una herramienta importante para generar oferta de productos y servicios financieros a segmentos de la población a los que su capacidad individual no les permite alcanzar. Más aún, respecto de los productos y servicios financieros especializados, es decir, aquellos de ahorro de largo plazo, inversión y seguros, es posible concluir que existe una relación positiva entre la regulación expedida para el uso de red y la colocación de éstos, aunque es difícil cuantificar una relación causal que determine el impacto puntual de la regulación.

En lo que respecta la colocación de fondos de pensiones voluntarios, es posible concluir que la herramienta ha sido efectiva en el sentido que distintas administradoras de fondos de pensiones han suscrito contratos de uso de red con el propósito de ofrecer sus alternativas voluntarias a través de la red de otras entidades. En esta línea, también es

posible concluir que existe una relación positiva entre la suscripción de los contratos y el crecimiento en el número de afiliados a pensiones voluntarias. No obstante, dada la información disponible no es posible concluir si existió una relación causal entre la suscripción de los contratos y el crecimiento en el número de afiliados.

Es posible evidenciar una relación positiva entre la regulación de uso de red y un uso más activo de la herramienta por parte de las sociedades comisionistas de bolsa y las sociedades fiduciarias, dos de los tres tipos societarios que hoy en día se encuentran habilitados para administrar fondos de inversión colectiva. Asimismo, este mayor uso de los contratos encuentra una relación positiva en el comportamiento que ha tenido la industria, la cual ha mostrado una tendencia incremental en la colocación de este tipo de productos por medio de canales no presenciales de terceros, tales como los establecimientos de crédito en calidad de prestador de la red. Sin embargo, de forma similar a lo que sucede con las pensiones voluntarias, la información disponible no permite concluir si existió una relación causal entre la suscripción de contratos de uso de red y el crecimiento en la colocación de fondos de inversión colectiva.

En lo que respecta la cobertura de seguros, es posible concluir que existe una relación positiva entre la regulación expedida para el uso de red y el uso de la herramienta por parte del sector asegurador, particularmente en el periodo posterior al 2015, momento en el cual se habilitó la distribución masiva de seguros por medio del uso de red. En efecto, los contratos de uso de red son el canal por medio del cual las entidades aseguradoras ofrecen anualmente el mayor número de primas. Esto se debe a que el uso de red, como se ha señalado anteriormente, resulta ser un canal más económico que la fuerza propia, conclusión que coincide con el efecto inesperado descrito anteriormente, en el sentido que la herramienta permite a las entidades generar economías de escala que reducen los costos requeridos para ofrecer productos.

Más aún, para el caso de estudio efectuado los resultados no solo soportan las conclusiones anteriores sobre la cobertura de seguros, sino que permiten concluir que para la entidad estudiada los objetivos propuestos por la regulación de uso de red se están cumpliendo, en el sentido de lograr mayores niveles de cobertura y usabilidad de seguros en el país; con una mayor proporción en los municipios de menor población.

Por otra parte, es posible concluir que existieron situaciones externas a la regulación las cuales pudieron afectar su efectividad. La primera, relativa al sector asegurador, encuentra su razón en la ausencia de instrucciones para que las entidades aseguradoras puedan desempeñarse como prestadoras de la red para otras entidades, así como la restricción que tienen en el sentido de únicamente poder suscribir contratos en calidad de usuarias con establecimientos de crédito. La segunda, relativa a las cargas diferenciales que se les exige a distintos canales para la distribución de productos de la misma naturaleza, lo cual,

para el caso del uso de red, en donde media un trámite de no objeción con independencia del producto, puede hacer menos atractivo el canal por el simple hecho de tener que incurrir en un costo que por otro canal no se requiere. En tercer lugar, es importante destacar, las ventajas que podría tener una revisión y unificación de las normas relacionadas con los requisitos para la prestación de servicios y distribución de productos a través de uso de red, teniendo en cuenta que los cambios tecnológicos y los patrones de demanda deberían reflejarse oportunamente en este marco.

Finalmente, en relación con las oportunidades para aumentar la efectividad de la regulación, se puede concluir que por un lado las operaciones incluidas en los contratos de uso de red de las entidades que participaron en el requerimiento voluntario de información se alejan del número potencial aprobadas por la regulación al respecto; de otro lado actualmente el marco regulatorio no goza de la suficiente claridad para la asignación de responsabilidades entre los prestadores y los usuarios del uso de red cuando media el deber de asesoría establecido por el Libro 40 de la Parte 2 del Decreto 2555 cuando se ofrecen productos del mercado de valores, dejando un margen amplio para que las partes contractualmente o valiéndose de normas generales de responsabilidad civil puedan determinar la manera como se asignan estas responsabilidades.

RECOMENDACIONES A LA REGULACIÓN OBJETO DE ESTUDIO

De acuerdo con las conclusiones presentadas anteriormente se recomienda modificar parcialmente el Decreto 2673 de 2012:

1. Evaluar las entidades autorizadas a prestar servicios u ofrecer productos a través de uso de red, de manera que se pueda ampliar el tipo de entidades con las cuales las entidades aseguradoras pueden suscribir contratos de uso de red, pues hoy en día se limita que sea con establecimientos de crédito.
2. Evaluar la lista de las operaciones permitidas, así como el requisito de que todas las operaciones deban surtir un trámite de no objeción ante la Superintendencia Financiera de Colombia, con el fin de asegurar que (i) las cargas impuestas para la distribución de los productos sea consistente con los riesgos que el producto representa, así como con los requisitos que se le exige a otros canales para la distribución de los mismos; y (ii) están alineadas tanto con los incentivos de las entidades prestadoras y usuarias de la red.
3. Evaluar la conveniencia de que la regulación sea la encargada de asignar las responsabilidades atribuibles a los prestadores y usuarios de los contratos de uso de red cuando se proporciona asesoría a los consumidores financieros en la vinculación a productos.

4. Revisar la claridad de la regulación respecto del alcance que tiene el período de evaluación de la Superintendencia Financiera de Colombia sobre los contratos de uso de red, haciendo la salvedad que en todo caso las facultades de la entidad le permiten hacer las observaciones y modificaciones a esta operación en cualquier momento.
5. Evaluar la pertinencia de la actualización y unificación de las normas relacionadas con los requisitos para el ofrecimiento de productos y ejecución de operaciones a la luz de la mayor facilidad para entidades teniendo en cuenta los cambios tecnológicos, así como los patrones de demanda que en la actualidad muestran preferencias por relacionamiento por canales no presenciales. Con esta consideración, las recomendaciones de modificación a la regulación podrían estudiarse en conjunto con las relacionadas en la propuesta de regulación “Por medio del cual se modifica el Decreto 2555 de 2010 en lo relacionado con la regulación de las finanzas abiertas en Colombia” que estará dispuesto para comentarios del público hasta el 24 de noviembre de 2021.

RECOMENDACIONES METODOLÓGICAS

Como se señaló anteriormente, la consecución de datos para el desarrollo de esta evaluación *ex post* hizo que fuese difícil adelantar un análisis robusto para determinar la eficacia de la regulación en facilitar el acceso a la información y colocación de productos y servicios financieros en el territorio nacional.

En este sentido, las futuras evaluaciones *ex post* que adelante la URF deberán considerar estrategias para la consecución de datos de mejor calidad, que permitan evaluar con mayor grado de certeza los impactos de la regulación expedida. Entre otras estrategias se resaltan las siguientes:

1. La URF debe fortalecer el ciclo de gobernanza regulatorio con el fin de contar con las herramientas que faciliten una evaluación *ex post* rigurosa, en particular, a través del AIN, la definición del problema y los objetivos a los cuales le apuntan la regulación es posible requerir la información que ayude a responder las preguntas de evaluación y a involucrar a las entidades en el diseño de la misma
2. La URF debe contar con facultades para requerir, de manera extraordinaria, información a las entidades reguladas, siempre y cuando, por supuesto, esta información no se encuentre en poder de las autoridades de supervisión y pueda ser compartida con la URF.
3. Las consideraciones alrededor de la información requerida para evaluar el impacto de la regulación deben efectuarse desde la etapa de diseño de la regulación. En efecto, un adecuado diseño de la regulación debería considerar desde su formulación los indicadores y la información necesaria para su medición que le permitirá al regulador

monitorear periódicamente y evaluar de manera *ex post* la regulación expedida. Si desde una etapa temprana se identifica la información que será requerida para una posterior evaluación, la ventana de tiempo para poder planificar la consecución de la información será mayor.

BIBLIOGRAFÍA

- Abreu, M., & Mendes, V. (2010). Financial literacy and portfolio diversification. Quantitative finance, 10(5), 515-528.
- [Banca de las Oportunidades y Superintendencia Financiera de Colombia \(2012\). Reporte de Inclusión Financiera 2011.
https://bancadelasoportunidades.gov.co/es/reportes/313](https://bancadelasoportunidades.gov.co/es/reportes/313)
- Circular Externa 029 de 2014 de la Superintendencia Financiera
- [Circular Externa 049 de 2015](#)
- Cohen, M., & Nelson, C. (2011). Financial literacy: A step for clients towards financial inclusion. Global Microcredit Summit, 14-17.
- CONPES 3424 de 2006
- CONPES 4005 de 2020
- Comisión intersectorial para la inclusión financiera (2016). Estrategia Nacional de Inclusión Financiera en Colombia.
https://bancadelasoportunidades.gov.co/sites/default/files/2017-07/ESTRATEGIA%20NACIONAL%20DE%20INCLUSI%C3%93N%20F_0.pdf
- Decreto 2805 de 1997
- Decreto 2555 de 2010
- Decreto 2673 de 2012
- Decreto 034 de 2015
- Decreto 2076 de 2017
- Decreto 2123 de 2018
- Gaudecker, H. M. V. (2015). How does household portfolio diversification vary with financial literacy and financial advice?. The Journal of Finance, 70(2), 489-507.

ANEXOS

Anexo 1: Consulta Pública (Detalles)

Primera etapa de socialización

Comentario	Acoge/No acoge	Observación
¿Cuáles son los canales de impacto? Encuentro que si no parten de objetivos más granulares va a ser difícil hacer evaluaciones ex post. Entre otras porque la inclusión habría podido darse por muchas otras cosas.	Acoge	Se tendrá en cuenta la reflexión para las conclusiones Se está teniendo en cuenta otras variables del modelo
Es un canal que pareciera tener sentido que no opere con fuerza, ¿cuál es el balance de costos beneficios? ¿Es un problema de inclusión o de competencia lo que quieren atacar?	Acoge	Parcial, se aclara en el documento las relaciones causales entre mayor oferta y profundización
¿Qué quieren comparar? ¿La situación antes y después del 2012? ¿En qué variables y más importante con que grupos? Supongo que esto requiere pensar que tipo de metodología usar. ¿Sería comparar estos servicios o con otros servicios financieros que no son afectados por esta regulación? ¿hubo una implementación diferenciada por regiones?	Acoge	Explicar en el documento que pueden existir dos líneas: 1997 y 2012 y en el reporte final se detalla la metodología
¿cómo sabíamos que era un <i>binding restriction</i> ? Entiendo que probablemente era un buen supuesto pensar que al permitir canales alternativos se ampliaría la cobertura, pero creo que es útil resaltar que eran conjeturas (razonables y educadas) que hacíamos.	Acoge	Modificar redacción para hablar de conjeturas más que de inferencias causales
Si el mismo regulador habla de bancarización es difícil que no exista la idea prevalente de que esto es algo que se usa para dar más clientes a los bancos y no más productos a los clientes	Acoge	La suscripción de contratos de entidades del mismo conglomerado podría ser un hecho estilizado más que una problemática. Inclusión era el objetivo inicial, para después creemos que es importante hablar de competencia.
Percepción y nivel de satisfacción. Se sugiere contemplar la información de quejas recibidas por las entidades por los productos o servicios que se ofrecen a través de la red de las entidades prestatarias, ya que refleja con precisión el grado de satisfacción con productos ofrecidos por la red en comparación con otros obtenidos por diferentes canales	Acoge	Requerimiento a la SFC sobre PQR de uso de red

En términos generales encuentro que el documento aún carece de un planteamiento concreto de los objetivos iniciales de política. La inclusión financiera, el mayor acceso a productos y por regiones, que es lo que se recoge a través del documento es un objetivo general, pero creo que podría aterrizar a objetivos y canales más concretos que conecten en especial con los requerimientos de información. Tendría que existir una correspondencia entre los objetivos y canales de impacto y los requerimientos de información, por ejemplo, de forma concreta.	Acoge	Parcial, se aclara en el documento las relaciones causales entre mayor oferta y profundización
Finalmente me parece que los requerimientos de información suenan razonables y útiles, pero valdría la pena echarles una repasada una vez se aterricen mejor los “canales de transmisión del decreto	Acoge	Parcial, se aclara en el documento las relaciones causales entre mayor oferta y profundización
Importante explicar por qué los problemas posteriores afectan el cumplimiento de los objetivos de política. ¿Por ejemplo, el hecho de que los conglomerados no tengan incentivos para hacer contratos de uso de red por fuera de su grupo empresarial es un problema per se? ¿Hay un objetivo de competencia que se esté violando? ¿O es que se presume que eso, en un mercado tan concentrado en conglomerados financieros entorpece enteramente el objetivo de ampliar el acceso? Pero si es así, esto se concluye un poco ligeramente en el documento.	Acoge	Parcial, se aclara en el documento las relaciones causales entre mayor oferta y profundización. Se incluyen reflexiones en el documento final
Esta apreciación puede ser vista del lado contrario y, de hecho, creo que es la razón más fuerte por la cual las entidades que no hacen parte de un CF no usan la red del mismo, y es la entrega y posible uso futuro de la información de sus clientes por parte de los prestadores de una red fuerte que puede conquistar a sus clientes y terminar ofreciéndoles productos o servicios que de manera independiente no los tienen.	No se acoge	La suscripción de contratos de entidades del mismo conglomerado podría ser un hecho estilizado más que una problemática. Inclusión era el objetivo inicial, para después creemos que es importante hablar de competencia.
Costos: Sería muy importante considerar cuáles son los costos vs. beneficios del uso de la red, incluyendo los relacionados con lo que implica la asesoría, definición de esquemas de riesgos y capacitación a personas que no conocen los productos que se ofrecen.	No se acoge	Pertenece al criterio de eficiencia y no es el objeto de esta evaluación
Esto impacta directamente la idea del contrato de uso de red, pero ¿por qué esa demora es más costosa que beneficiosa en este punto en particular? Si hay una lógica específica debería ilustrarse.	No se acoge	La problemática la mencionaron todas las entidades con las que hubo entrevistas y mencionaron que entorpece la promoción y oferta de productos

Creo que este es el objetivo concreto más claro como punto de partida y le falta desarrollo.	No se acoge	Es un objetivo de medio, no de resultado, se busca facilitar la promoción de productos, a través de permitirles canales que disminuyan sus costos de abrir oficinas
Remuneración por uso de la red. En adición a las comisiones sobre las que se espera indagar para validar el costo del canal de uso de red, como se señala en la Tabla 3 (Sugerimos que el término utilizado sea remuneración en vez de comisión, de acuerdo a la regulación del canal de uso de red), para efectos de tener claridad en relación con el costo de dicho canal, la información de pagos por remuneración debe incluir cualquier rubro adicional que la entidad usuaria reconozca y pague a la entidad prestataria de la red, en virtud del contrato de uso de red celebrado	No se acoge	Pertenece al criterio de eficiencia y no es el objeto de esta evaluación
Esto suena muy importante, pero está poco definido como objetivo ex ante	No se acoge	Pertenece al criterio de eficiencia y no es el objeto de esta evaluación
Valdría la pena diferencias que de estas variables son operacionalizaciones de los objetivos que van a evaluar, cuales son controles Etc. Lo digo porque miden cosas diferentes unas más relacionadas con los objetivos específicos o intermedios, otras más con objetivos generales	No se acoge	No se acoge en el documento de diseño, pero se acoge en el documento final
Ahora en términos de lo que está detrás de los nuevos problemas que se han evidenciado, en algunos es claro que van en contra de un mayor uso de la figura en cuestión, pero ¿qué nos hace pensar que los que se usan no son suficientes? Pueden no serlo, pero nada de esto se sustenta en el documento.	No se acoge	La suscripción de contratos de entidades del mismo conglomerado podría ser un hecho estilizado más que una problemática. Inclusión era el objetivo inicial, para después creemos que es importante hablar de competencia.
Otros de los problemas son como temas que uno quiere que en general sean principios regulatorios: ir de la mano con a la innovación, por ejemplo, pero eso es diferente a que evidenciamos un problema con la norma específica, sino más vale que como toda norma hay que irle haciendo mantenimiento para que mantenga su fuerza intertemporalmente.	No se acoge	La innovación es un problema que aplica a todas las normas, pero persiste para esta
[crecimiento potencial para lograr una mayor inclusión financiera, así como para la ampliación y diversificación de la base de inversionistas del mercado de capitales] Esto es importante y debería reflejarse en la evaluación como una medición de efectividad o de impacto.	Acoge	Parcial, se incluyen los objetivos de inclusión, pero no los de ampliación de base de inversionistas

¿hay algo de información de productos que se quisiera determinar? Útil contrastar este canal con otros de comercialización masiva, pues este corresponde a una parte de la torta de canales con el que se busca mayor inclusión. En caso de que esta información este contenida en las fuentes de información del proyecto, sería útiles reflejarla en los objetivos.	Acoge	Parcial, el requerimiento de información le apunta a evaluar el objetivo de la regulación, se desarrolla más en el reporte final El requerimiento de información incluye información sobre corresponsales, canales propios, etc.
Útil tener en cuenta, para apoyar o controvertir, un estudio de diagnóstico realizado por la URF en el que se habla del seguro colectivo como canal de comercialización masiva.	Acoge	Incluir el estudio dentro de evidencia
Una de las modificaciones del Decreto 2123 de 2018, para seguros, fue permitir a la SFC que autorizara nuevos ramos, siempre y cuando cumplan las características de universalidad, sencillez y estandarización.	Acoge	Revisar redacción para no hablar de listado taxativo en seguros
[Las diversas interpretaciones sobre las responsabilidades en cabeza de las entidades usuarias y prestadoras de la red, en particular en la figura de la promoción y en el deber de asesoría, genera incertidumbre a las entidades a la hora de suscribir un contrato de uso de red.] Es infraestructura que tiene costos para los usuarios y prestadores de las redes	Acoge	Se incluye los costos, además de las responsabilidades
Les sugiero revisar si un problema de implementación de esta norma puede ser la existencia de canales alternativos para ofrecer los productos y servicios, tal vez más expeditos, como los corresponsales.	Acoge	El requerimiento de información incluye información sobre corresponsales, canales propios, digitales etc.
Este tema vale la pena contrastarlo con los aportes del supervisor, para determinar con mayor claridad las necesidades regulatorias y si la solución a la problemática es de regulación.	Acoge	Se tendrá en cuenta en las reflexiones finales
La suscripción de contratos entre entidades del mismo conglomerado pareciera ilustrar más un problema de competencia.	Acoge	Parcial, La suscripción de contratos de entidades del mismo conglomerado podría ser un hecho estilizado más que una problemática. Inclusión era el objetivo inicial, para después creemos que es importante hablar de competencia. Por otro lado, se tendrá en cuenta en las reflexiones finales como posibles soluciones

Encontramos una posible barrera frente a la dinámica del canal de uso de red, en la necesidad de radicación en la SFC del contrato de uso de red con 30 días hábiles de antelación a su suscripción y puesta en marcha, así como la radicación previa de cualquier modificación al mismo, incluyendo cualquier producto o servicio que se pretenda incluir dentro del contrato de uso de red. Teniendo en cuenta que en el contrato de corresponsalía fue posible hacer dicho ajuste normativo, siendo el corresponsal una entidad no vigilada por la SFC, similar medida podría implementarse en el contrato de uso de red celebrado entre entidades vigiladas, lo cual supone un mayor control y facilidad de supervisión de la SFC	Acoge	Se incluyen reflexiones en el documento final
Se viene hablando en el documento de inclusión financiera y de productos básicos financieros y se migra a estos que no se sienten tan de debajo de la pirámide o de zonas rurales, tal vez vale la pena incluir un párrafo antes que mencione o describa este público objetivo, una población que, aunque ya tiene acceso al sistema financieros, tiene la capacidad de evolucionar a productos más sofisticados.	Acoge	Incluir en el documento
Creo que aquí toma más relevancia lo de los corresponsales, ya que gracias a ellos desde el 2015 el SFC llegó al 100% de los municipios	Acoge	El requerimiento de información incluye información sobre corresponsales, canales propios, etc.
[mayor suscripción de contratos de uso de red, mayores niveles de oferta y colocación de productos y servicios financieros mediante el uso de red, y, con ello, un ambiente propicio de profundización del sistema financiero en el territorio nacional] Aquí sería muy bueno que se alineen con los objetivos generales de la regulación que están evaluando.	No se acoge	Están alineados, se pretende evaluar el objetivo de la regulación por el criterio de eficacia, que tanto impacto la intervención los objetivos
Se sugiere que el objetivo y alcance del estudio contemple de manera expresa la identificación de las posibles barreras, la validación de estas hipótesis y la generación de recomendaciones que puedan llevar al desarrollo de estudios posteriores o a ajustes normativos	No se acoge	EL objetivo es evaluar el impacto de la regulación justificado en los problemas vigentes

Sin perjuicio que existe claridad normativa en cuanto a que es la entidad usuaria de la red sobre quien recae la responsabilidad de garantizar el deber de información al consumidor financiero, lo cual es acertado, se sugiere que exista claridad en que tanto entidad usuaria como prestataria, cualquiera de las dos o ambas, puedan entregar la información al consumidor financiero de manera integral frente al producto ofrecido, siempre y cuando exista claridad frente a que la entidad prestataria actúa por cuenta de la usuaria de la red	No se acoge	El problema de implementación es más general, la operatividad se ha presentado heterogénea entre las entidades
No tener claro el objetivo hace la norma perfectible pero no necesariamente ineficaz o ineficiente	No se acoge	La problemática la mencionaron todas las entidades con las que hubo entrevistas y mencionaron que entorpece la promoción y oferta de productos
¿Por qué no considerar como un modelo “modernizado” del uso de red, la posibilidad de abrir el espacio a la oferta de productos no financieros? En tanto se tengan controlados los riesgos de la actividad que se quiera ofrecer	No se acoge	No es un problema de implementación, se puede evaluar en recomendaciones
No existe un desarrollo de los contratos de uso de red en doble vía. Las redes importantes de prestación de los servicios es de las entidades más grandes (bancos); por lo que hay un sesgo natural a que nunca se haya desarrollado el modelo de varios frentes, en los que las sociedades de servicios financieros oferten productos de la banca, pues esa red no es atractiva	No se acoge	No es un problema de implementación, se puede evaluar en recomendaciones
En línea con el comentario antes expuesto, vale la pena considerar si es solo un tema de incentivar competitividad para que participen algunos sectores que no tienen vínculo con un grupo empresarial, para tener mayor claridad sobre las necesidades e impacto en términos de inclusión, pues de cara a obtener mayor cobertura no sería ideal el escenario en el que se fomenta competitividad para la contratación, pero en términos de inclusión no se logran avances.	No se acoge	La suscripción de contratos de entidades del mismo conglomerado podría ser un hecho estilizado más que una problemática. Inclusión era el objetivo inicial, para después creemos que es importante hablar de competencia.
El interés del prestatario de la red de evitar cualquier encarecimiento, por ejemplo, del crédito, por el hecho de introducir otro producto como un seguro, y que puede comprometer su competitividad en relación con otros establecimientos de crédito	No se acoge	Al ser voluntario, ambas partes negocian las condiciones y si les resulta en más beneficios que costos suscribir un contrato

La falta de claridad normativa sobre la posibilidad que, en seguros voluntarios, el prestatario de la red pueda fungir como tomador del seguro y, con ello, reducir costos asociados a la emisión individual de pólizas, siempre y cuando la comercialización del producto se realice dentro del marco contractual y legal que regula el canal de uso de red. Se requeriría contar con una regulación que señale que, frente a las entidades vigiladas por la SFC, es aplicable el seguro por cuenta de terceros, previsto en el Código de Comercio. Se trata más de una aclaración que de una nueva concepción normativa	No se acoge	Se incluyen reflexiones en el documento final
Sin perjuicio que decretos recientes han modificado el Decreto 2555 de 2010 para efectos de la inclusión de nuevos ramos de seguros, así como la SFC ha hecho lo propio vía Circulares Externas, persiste en la regulación limitaciones para ciertos ramos de seguros en cuanto a la posibilidad de análisis de riesgo previo a la suscripción de seguro, lo cual consideramos es una barrera regulatoria que impide la dinámica en la comercialización de seguros, su masificación e inclusión financiera. Un ejemplo de ello es el ramo de seguros de automóviles.	No se acoge	Se incluyen reflexiones en el documento final, pero no hace parte de la evaluación del decreto 2673
La problemática, de nuevo está en qué tan responsable es el consumidor de lo que está haciendo en cualquier caso y en cualquier canal y hasta dónde debe llegar la responsabilidad de las entidades parte de esos contratos. Mientras tengamos la línea de considerar que el consumidor es la parte débil de la relación y que siempre la responsabilidad de los servicios recaiga en las entidades, va a ser difícil que cambiar la percepción del riesgo.	No se acoge	Se incluyen reflexiones en el documento final
Problema: Oferta limitada de información y bajo acceso a un portafolio amplio de productos y servicios financieros.	No se acoge	Es importante mencionar a los usuarios porque es importante la oferta a algunos segmentos Capturada en el árbol de problema como causa secundaria
Este tipo de información es a la que hacía referencia anteriormente. Que puede dar conclusiones útiles sobre el uso de este canal frente a otro. Por el contenido del documento advierto que se centrará en FVP, FIC y seguros. De otro lado, ¿se ha pensado en identificar la preferencia desde el lado del consumidor?	No se acoge	Es muy difícil requerir información directamente a los consumidores

Anexo 2: Diseño de la Evaluación

"Fortalecimiento de la Gobernanza Regulatoria en Colombia a través de Evaluaciones de Impacto basadas en Evidencia"

Evaluaciones Ex Post

Decreto 2673 de 2012 "Por el cual se modifica el Título I del Libro 34 de la Parte 2 del Decreto número 2555 de 2010 en lo relacionado con el uso de red y se dictan otras disposiciones"

Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera (URF)

Plan de Trabajo

25 de junio de 2021

I. DISEÑO PRELIMINAR DE LA EVALUACIÓN	65
Introducción.....	65
Objetivo(s) de la Evaluación	71
Problemas y Objetivos Originales.....	71
Punto de Comparación o Contrafactual.....	76
Requerimientos de Información.....	76

Consulta Pública	77
II. HOJA DE RUTA	78

I. DISEÑO PRELIMINAR DE LA EVALUACIÓN

Introducción

Este documento plantea el plan de trabajo de la evaluación ex post del Decreto 2673 de 2013 "Por el cual se modifica el Título I del Libro 34 de la Parte 2 del Decreto número 2555 de 2010 en lo relacionado con el uso de red y se dictan otras disposiciones" y sus normas complementarias. Actualmente, las normas aplicables a los contratos de uso de red se encuentran en el Decreto 2555 de 2010, cuerpo normativo que unifica la regulación de las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra actividad que implique el uso, aprovechamiento o inversión de recursos captados del público en Colombia.

El marco regulatorio mencionado prevé la existencia de los contratos de uso de red, el cual permite a ciertas entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia a suscribirlos y regula las condiciones que deben cumplir dichos contratos para poder ejecutarse conforme al ordenamiento jurídico colombiano. Estos contratos de red son un instrumento jurídico en virtud del cual una entidad financiera le permite a otra el uso de su red³⁵ para la promoción y gestión de las operaciones autorizadas a la entidad usuaria de la red, bajo la responsabilidad de esta última (Ver ilustración 1).

Ilustración 1. Contratos de red para la promoción y gestión de operaciones autorizadas



Fuente: Elaboración propia.

En la tabla 1 se resumen los antecedentes normativos y las modificaciones que ha tenido el Decreto 2555 de 2010 en materia de contratos de uso de red.

³⁵ Forman parte de la red los canales presenciales y no presenciales, los empleados y los sistemas de información que tenga habilitados el respectivo prestador. Son sistemas de información, el conjunto de elementos tecnológicos orientados al tratamiento y administración de datos destinados a la realización de las operaciones autorizadas por el art. 2.34.1.1.2 del Decreto 2555 de 2010. Son canales presenciales aquellos en los que el consumidor financiero asiste personalmente al mismo, tales como las oficinas, los cajeros automáticos, los receptores de cheques, los receptores de dinero en efectivo y los datáfonos (POS, incluye PIN Pad). Son canales no presenciales aquellos en los que el consumidor financiero es atendido de manera remota, tales como la banca móvil, el internet, los sistemas de audio respuesta (IVR), los centros de atención telefónica (Call Center, Contact Center) y los sistemas de acceso remoto para clientes.

Tabla 4 Antecedentes normativos

Norma	Descripción
Decreto Ley 663 de 1993, artículo 93, actualizado por el artículo 116 de la Ley 510 de 1999.	Las entidades vigiladas por las Superintendencias Bancaria y de Valores podrán permitir mediante contrato remunerado el uso de red de oficinas por parte de sociedades de servicios financieros, entidades aseguradoras, sociedades comisionistas de bolsa, sociedades de capitalización e intermediarios de seguros para la promoción y gestión de las operaciones autorizadas a la entidad usuaria de la red y bajo la responsabilidad de esta última.
Ley 389 de 1997, artículo 5	Las entidades aseguradoras, las sociedades de capitalización y los intermediarios de seguros podrán utilizar la red de los establecimientos de crédito para la promoción y gestión de las operaciones autorizadas a la entidad usuaria de la red y bajo la responsabilidad de esta última. Forman parte de la red, entre otros, las oficinas, los empleados y los sistemas de información de los establecimientos de crédito. El Gobierno Nacional podrá en forma general o específica extender lo dispuesto a otros productos y servicios de las entidades vigiladas por la SFC, distintos de contratos de seguro y títulos de capitalización.
Decreto 2805 de 1997	Estableció las operaciones autorizadas y las condiciones requeridas para que los establecimientos de crédito, las sociedades de servicios financieros, las sociedades comisionistas de bolsa, las sociedades comisionistas independientes de valores, las sociedades administradoras de depósitos centralizados de valores y las sociedades administradoras de inversión pudieran mediante contrato remunerado utilizar la modalidad de uso de red de los establecimientos de crédito prevista en el artículo 5º de la Ley 389 de 1997.
Decreto 2555 de 2010	En el cual se recogen y reexpiden las normas en materia del sector financiero, asegurador y del mercado de valores. En particular, la regulación sobre contratos de uso de red se encuentra en el Título 1 del Libro 34 de la Parte 2. Las siguientes entidades podrán utilizar, mediante contrato remunerado, la red de los establecimientos de crédito para la promoción y gestión de operaciones autorizadas: • Establecimientos de crédito, • Sociedades de servicios financieros, • Sociedades comisionistas de bolsa, • Sociedades comisionistas independientes de valores, • Sociedades administradoras de depósitos centralizados de valores y

	• Sociedades administradoras de inversión. Se describen las condiciones para que la entidad usuaria pueda promover y gestionar las operaciones autorizadas³⁶.
Decreto 2673 de 2012	Las siguientes entidades podrán ser tanto usuarias como prestadoras de la red, para promocionar y administrar las operaciones autorizadas: • Establecimientos de crédito, • Sociedades de servicios financieros³⁷, • Sociedades comisionistas de bolsa de valores, • Comisionistas independientes de valores, • Sociedades administradoras de inversión y • Sociedades administradoras de depósitos centralizados de valores. La denominación de red incluye el conjunto de medios o elementos a través de los cuales sus prestadores suministran los servicios del usuario de la red al público. Forman parte de esta, entre otros, las oficinas, los empleados y los sistemas de información. Se amplía el número de operaciones autorizadas de ocho (8) a dieciséis (16)³⁸.

Fuente: Ley 510 de 1999, Ley 663 de 1993, Ley 389 de 1997, Decreto 2555 de 2010, elaboración propia

Como se puede evidenciar de la Tabla 1, el Decreto 2673 de 2012 realizó los siguientes ajustes regulatorios al funcionamiento de los contratos de uso de red, establecidos en el Decreto 2555 de 2010 con el objetivo de incentivar un mayor uso de red:

³⁶ Las siguientes operaciones son autorizadas a partir del decreto 2555 de 2010: a) La vinculación de inversionistas a las carteras colectivas; b) La celebración de negocios de fiducia mercantil, encargos fiduciarios y leasing siempre y cuando el contrato que dé origen al negocio, obedezca a un modelo tipo que sirva como base para la celebración de contratos de adhesión y para la prestación masiva del servicio; c) La captación de recursos a través de depósitos a término y depósitos de ahorro a término; d) El pago de cheques y la recepción de consignaciones a efectuar en cuentas corrientes; e) La recepción de consignaciones y retiros a efectuar en cuentas de ahorro; f) La recepción de órdenes para la suscripción, compra y venta de valores, así como la entrega de títulos o de dinero para o como resultado de transacciones realizadas a través de intermediarios del mercado público de valores; g) La colocación de acciones para la vinculación de capital privado a través de la capitalización de empresas estatales, así como la enajenación de acciones de propiedad del Estado o de empresas estatales, siempre y cuando la intermediación de valores se realice por las entidades autorizadas para el efecto; h) La entrega y recepción de las constancias y de los valores que se manejen a través de los depósitos centralizados de valores.

³⁷ Según el artículo 3 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero son sociedades de servicios financieros las sociedades fiduciarias, los almacenes generales de depósito, las sociedades administradoras de Fondos de Pensiones y de cesantías y las sociedades de intermediación cambiaria y de servicios financieros especiales.

³⁸ Las siguientes operaciones se autorizan a partir del 2012: m) La celebración de contratos de apertura de crédito y contratos de mutuo, siempre y cuando el contrato que dé origen a la operación obedezca a un modelo tipo que sirva como base para la celebración de contratos de adhesión y para la prestación masiva del servicio; n) La vinculación a fondos de pensión voluntaria; o) La recepción o entrega de recursos en moneda legal colombiana correspondiente a las operaciones de compra y venta de divisas provenientes de operaciones de cambio obligatoriamente canalizables a través del mercado cambiario; p) La recepción o entrega de recursos en moneda legal colombiana correspondiente a la compra y venta de divisas provenientes de operaciones de envío o recepción de giros no obligatoriamente canalizables a través del mercado cambiario.

1. Duplicó el número de operaciones autorizadas que pueden hacer uso de la red para acceder a productos y servicios del sector financiero y el mercado de valores, pasando de 8 a 16.
2. Permitió que los contratos de red no fueran de una sola vía, sino que ambas entidades que lo suscriben pueden fungir como prestadores y usuarios de la red.

La Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera (URF) emprendió en 2020 una ruta de identificación e implementación de mejoras a su ciclo regulatorio. Se identificó que una de las etapas que requieren fortalecimiento es la de seguimiento y evaluación *ex post* de la normatividad que se proyecta en la entidad. Teniendo en cuenta lo anterior, una vez depuradas las intervenciones que cumplen con los requisitos básicos para aplicar una evaluación de este tipo, así como los objetivos perseguidos por la política financiera 2020-2025 (MHCP, 2020), y considerando que los canales de distribución de vehículos de inversión y puntos de atención para operaciones transaccionales constituyen una palanca de crecimiento potencial para lograr una mayor inclusión financiera así como para la ampliación y diversificación de la base de inversionistas del mercado de capitales, la URF decidió evaluar la eficacia de las disposiciones existentes de uso de red en el mercado colombiano.

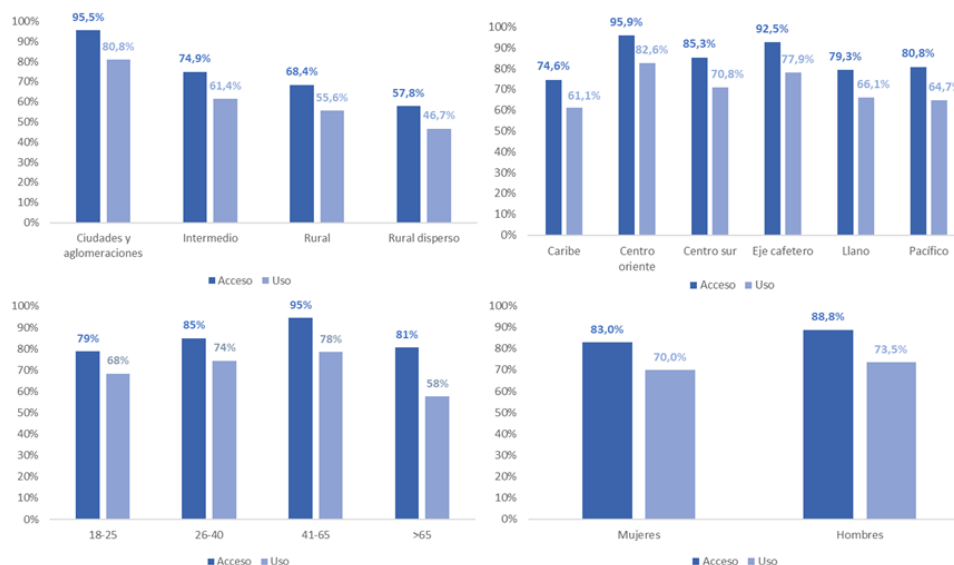
Si bien Colombia tiene un liderazgo en temas de inclusión financiera en el conjunto de países emergentes³⁹, es necesario seguir mejorando en temas de uso de los productos financieros básicos de ahorro, así como el acceso a otros productos y servicios en los espacios de inversión y crédito, entre otros.

A septiembre de 2020, el 87,1% de los adultos en Colombia cuentan con un producto en establecimientos de crédito, cooperativas financieras vigiladas por Superintendencia de Economía Solidaria y ONG especializadas en microcrédito⁴⁰, pero solo el 73% son de uso activo. Así mismo, el acceso y uso de los productos es desigual en términos geográficos, de niveles de ruralidad y grupos poblacionales por edad y sexo, así como por tipo de producto.

³⁹ Se ubica en el primer lugar del ranking Global Microscope 2019, The Economist.

⁴⁰ De acuerdo con las cifras publicadas por Banca de las Oportunidades.

Gráfico 2 Porcentaje de población adulta con al menos un producto financiero y productos activos según categoría de ruralidad, región, edades y género a septiembre de 2020



Fuente: Banca de las Oportunidades

La evaluación de la regulación de contratos de uso de red contenida el Decreto 2555 de 2010 (modificado por el Decreto 2673 de 2012) presenta una oportunidad de mejora puesto que en su implementación se han identificado retos para contribuir a los objetivos de mayor acceso y uso de productos de ahorro, seguros e inversión de manera extendida en el territorio nacional. Algunos de estos retos se listan a continuación y se resumen en la Tabla 2:

- Las entidades que pertenecen a un conglomerado financiero no tienen incentivos para suscribir contratos de uso de red con entidades que no pertenecen a su mismo conglomerado porque el cliente puede salir del ecosistema del grupo. Esto podría estar limitando la utilización de los contratos de uso de red a los conglomerados financieros, limitando, consecuentemente, la oferta de productos financieros de entidades de grupos financieros pequeños o con poca presencia regional.
- Las diversas interpretaciones sobre las responsabilidades en cabeza de las entidades usuarias y prestadoras de la red, en particular en la figura de la promoción y en el deber de asesoría, generan incertidumbre a las entidades a la hora de suscribir un contrato de uso de red. Si bien algunas entidades pueden estar usando los canales de otra entidad para referenciarle productos al cliente, otras entidades se abstienen de ofrecer productos que no son de su red porque no están en capacidad de cumplir con el deber de asesoría. Esto podría indicar una falta de claridad en la normativa vigente (decreto 2673 de 2012 o Circular Externa 029 de 2014 de la Superintendencia Financiera) en esta temática que podría estar reduciendo la promoción y el acceso a productos a los usuarios finales.

- El desarrollo de nuevas tecnologías y la demanda por nuevos productos ha llevado a que el listado taxativo de productos y servicios autorizados se encuentre rezagado y a que la regulación no sea suficientemente flexible para satisfacer las necesidades de las entidades financieras, usuarios y prestadoras de red. Se citan dos ejemplos: 1) las entidades aseguradoras deben ofrecer productos estandarizados; sin embargo, ven una oportunidad en poder ofrecer productos que se acerquen más a las necesidades individuales de los consumidores; 2) Las entidades prestadoras de la red no pueden adquirir productos de la entidad usuaria para generar productos de adhesión para los usuarios y consumidores de la entidad prestadora de la red (Banco no puede adquirir una póliza para ofrecer a consumidores).
- Tiempo de estudio largos de los contratos de uso de red: Si bien, la regulación dispone que el contrato debe remitirse a la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC) 20 días hábiles antes de la celebración de los negocios de uso de red. En efecto, algunas entidades reguladas han manifestado no tener claridad sobre si el trámite es una no objeción o se trata de una autorización, las razones por las cuales se requiere la remisión de los contratos, y el tiempo de estudio que puede tardar la Superintendencia.

Tabla 5 Resumen de la problemática vigente del Decreto 2673 de 2012

Problemas constatados	Causas del problema	Evidencias cuantitativas o cualitativas constatadas (y referencias y fuentes)
Las entidades que pertenecen a un conglomerado financiero no tienen incentivos para suscribir contratos de uso de red con entidades que no pertenecen a su mismo conglomerado porque el cliente puede salir del ecosistema del grupo.	Los conglomerados financieros tienen la capacidad de ofrecer una variedad de productos de ahorro e inversión a través de las entidades de su grupo. Estas estructuras crean eficiencias a la hora de ofrecer un portafolio al cliente. Dada la inexistencia de dichas eficiencias con entidades fuera del conglomerado, los costos de negociación y firma de contratos, por fuera de este, se incrementan.	Las entrevistas con algunas entidades sugieren que las entidades tienen contratos activos preferencialmente con entidades de su mismo grupo económico o conglomerado financiero.
Las diversas interpretaciones sobre las responsabilidades en cabeza de las entidades	La normativa puede generar confusión en señalar las responsabilidades en cabeza	Las entrevistas con algunas entidades dan cuenta de las diferentes interpretaciones a

Problemas constatados	Causas del problema	Evidencias cuantitativas o cualitativas constatadas (y referencias y fuentes)
usuarias y prestadoras de la red, en particular en la figura de la promoción y en el deber de asesoría, genera incertidumbre a las entidades a la hora de suscribir un contrato de uso de red.	de las entidades usuarias y prestadoras de la red.	la regulación, en particular sobre la figura de la promoción y el deber de asesoría.
El desarrollo de nuevas tecnologías y la demanda por nuevos productos ha llevado a que el listado taxativo de productos y servicios autorizados no sea suficiente.	Lista taxativa del Decreto 2673 de 2012. La regulación se queda rezagada frente a la dinámica de innovación y creación de nuevos productos.	Entrevistas iniciales con entidades.
No es claro el objetivo de la remisión de los contratos ante la SFC.	La regulación no establece con claridad el propósito que tiene el envío del proyecto de contrato a la SFC.	Entrevistas iniciales con las entidades reguladas.
Para los regulados no es claro si pasado el término de no objeción pueden operar tranquilamente bajo los términos del contrato enviado a la SFC.	Algunos regulados han manifestado que en algunas ocasiones los tiempos contemplados en la regulación no coinciden con los tiempos que tardan los regulados en recibir observaciones.	Entrevistas iniciales con entidades reguladas.

Objetivo(s) de la Evaluación

El proyecto tiene el objetivo de evaluar del Decreto 2673 de 2012 en términos de la eficacia para lograr una mayor suscripción de contratos de uso de red, mayores niveles de oferta y colocación de productos y servicios financieros mediante el uso de red, y, con ello, un ambiente propicio de profundización del sistema financiero en el territorio nacional.

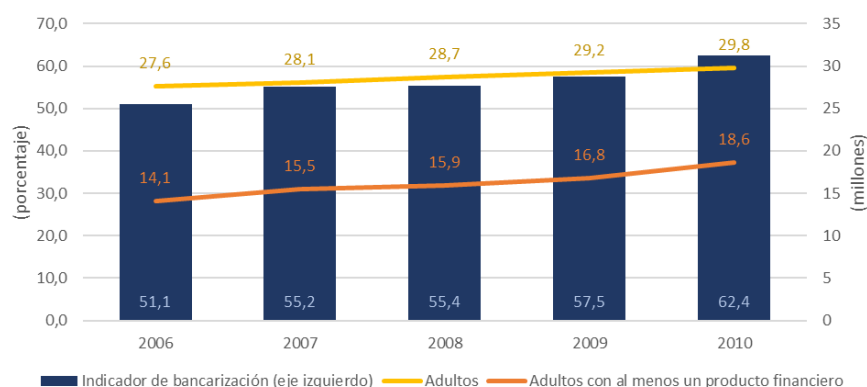
Problemas y Objetivos Originales

Desde hace décadas, el Estado colombiano definió como uno de los objetivos de política pública incrementar la inclusión financiera y, en esa línea, ha desarrollado diversos esfuerzos regulatorios para fortalecer los canales que las entidades financieras pueden usar para ofrecer sus productos y servicios. En particular, como se mencionó en la introducción a este documento, la regulación sobre contratos de uso de red tuvo sus

primeros antecedentes en 1993 y desde 1998 se empezaron a firmar y ejecutar los primeros contratos de este tipo.

Sin perjuicio de los primeros desarrollos en materia de contratos de uso de red, se aprecia que en los años anteriores a 2010, existía una baja oferta de productos financieros que estaba concentrada en productos bancarios, como lo muestra el gráfico 6⁴¹, siendo el producto más utilizado la cuenta de ahorros seguida de la tarjeta de crédito. El nivel de bancarización⁴² entre 2006 y 2009 no superaba el 57%, es decir, de cada diez adultos apenas seis tenían un producto financiero.

Gráfico 3 Indicador de bancarización, población con al menos un producto financiero y población total adulta



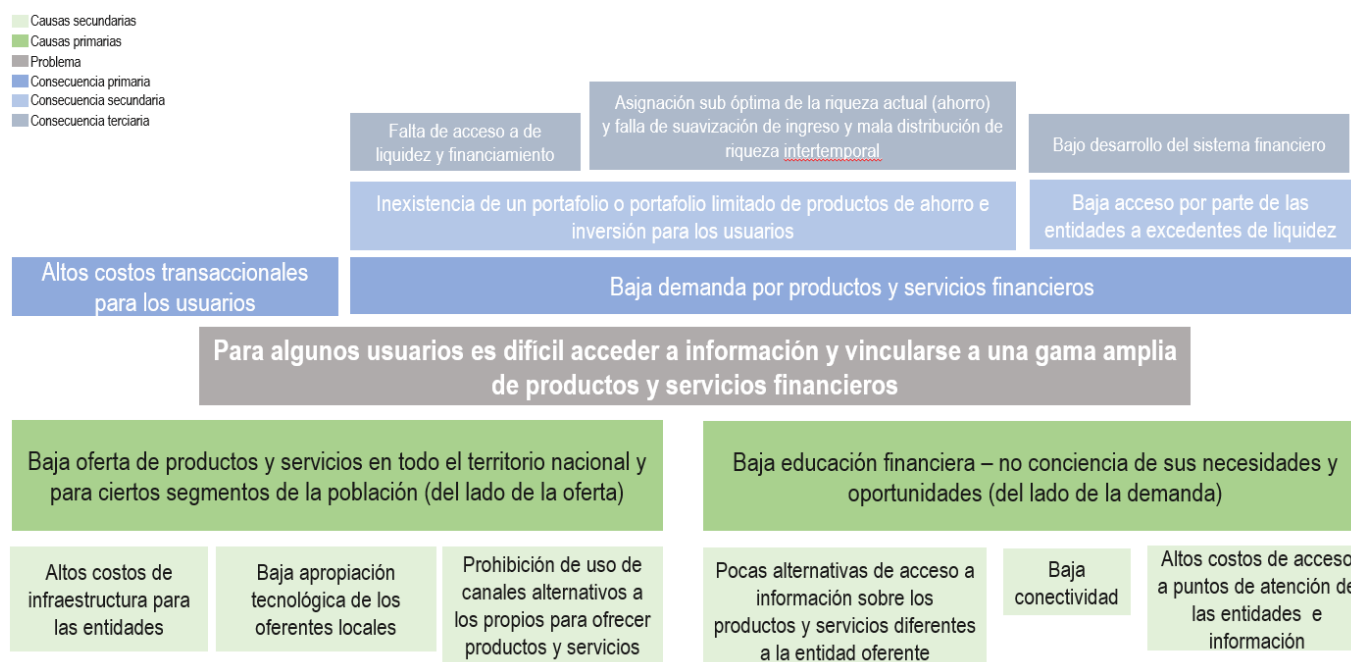
Fuente: Informe programa de inversión “Banca de las oportunidades” (Bancoldex, 2012)

En este sentido, la problemática que la regulación sobre los contratos de uso de red buscó resolver fue la dificultad que algunos usuarios tenían de acceder a información y vincularse a una gama amplia de productos y servicios financieros. Lo anterior, específicamente en usuarios con características sociodemográficas particulares como aquellos ubicados en lugares distintos a ciudades principales, o incluso, aquellos que ubicados en estas no podían acceder a los productos. Esta problemática se resume a manera de árbol de problemas en la Ilustración 2 y se desarrolla y contextualiza brevemente a continuación.

⁴¹Bancoldex. (2012). Informe programa de inversión “Banca de las oportunidades”. Disponible en: https://bancadelasoportunidades.gov.co/sites/default/files/2017-02/Informe_gestion_2012_PIBO.pdf

⁴² Medido como el número de personas que tiene acceso a algún producto financiero.

Ilustración 2. Árbol de la problemática original relacionada con los contratos de uso de red⁴³



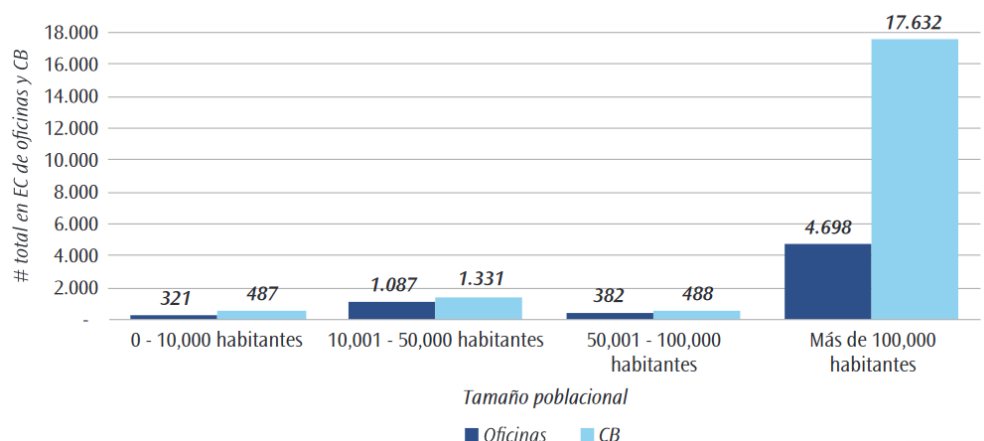
Fuente: Elaboración propia

La problemática mencionada podía explicarse por dos causas principales. En primer lugar, la oferta de productos y servicios financieros en el territorio nacional era baja y desigual entre las ciudades principales y las ciudades intermedias, pequeñas y área rural. Al respecto, entre las prioridades de política del Gobierno, a través de la expedición del CONPES 3424 de 2006, se encontraba la ampliación de la cobertura geográfica del sistema financiero. Para el momento, al excluirse las oficinas del Banco Agrario del cómputo de la cobertura, ésta era apenas del 25%⁴⁴ de presencia en los municipios y la mayoría estaba ubicada en municipios con más de 100,000 habitantes (ver gráfico 3).

⁴³ Como se puede deducir de las convenciones, el árbol de problema de estudiarse de abajo para arriba (i.e. partiendo de las causas secundarias hasta llegar a las consecuencias terciarias). Es importante anotar que las causas agrupadas en el lado izquierdo del árbol forman son aquellas que contribuyen a la creación del problema desde la oferta; mientras que aquellas ubicadas al lado izquierdo son aquellas provenientes de la demanda, por lo que su centro es el consumidor financiero, su conocimiento y el entorno (tanto físico como digital) que los rodea.

⁴⁴ Comisión intersectorial para la inclusión financiera (2016). Estrategia Nacional de Inclusión Financiera en Colombia. Disponible en: https://bancadelasoportunidades.gov.co/sites/default/files/2017-07/ESTRATEGIA%20NACIONAL%20DE%20INCLUSI%C3%93N%20F_0.pdf

Gráfico 4 Número total en Establecimientos de Crédito de oficinas y Corresponsables Bancarios (CB) según tamaño poblacional (diciembre de 2011)



Fuente: Reporte de inclusión financiera (Banca de las oportunidades, 2012)

Así las cosas, aun cuando las entidades financieras tenían en su portafolio los productos o servicios que la población necesitaba, su oferta era limitada por los altos costos de infraestructura que suponía abrir una oficina para la atención al público. Además, no contaban con desarrollos tecnológicos que redujeran los costos, por ejemplo, aplicaciones móviles, canales digitales, entre otros. A lo anterior se añade que, aun cuando las instituciones financieras estaban en capacidad de ofrecer los productos no podían usar canales alternativos a los de cada entidad porque la regulación lo prohibía.

En segundo lugar, por el lado de la demanda, la baja educación financiera de los consumidores podría explicar el bajo acceso a los productos. Cano, Gustavo, et al (2014) señalan las siguientes razones para explicar el bajo acceso: i) los agentes no saben qué productos necesitan o no los entienden; ii) aun cuando saben qué productos necesitan no saben si los productos o servicios existen; y iii) ligado a la primera causa, aunque se conoce qué productos financieros se necesitan, y existen, no se tiene acceso a ellos por alguna o varias barreras de oferta. Además, las alternativas para divulgar información por parte de las entidades oferentes eran limitadas, esto se relaciona con la prohibición de las entidades a ofrecer información o promoción de productos diferentes a los autorizados bajo su licencia.

Por otro lado, la población ubicada lejos de ciudades principales tenía un costo de oportunidad en tiempo y desplazamiento de sus lugares de vivienda hasta las oficinas para acceder a los puntos de atención de las entidades financieras. Además, incluso cuando las instituciones financieras tuviesen portales digitales o medios electrónicos para ofertar sus productos, algunas regiones no contaban con la infraestructura adecuada para ofrecer cobertura móvil o internet a la población. Por ejemplo, en 2010 existían apenas 2.6 millones de conexiones a internet – incluido banda ancha y angosta - comparado con los 60 millones

en 2016, según estadísticas del sector TIC⁴⁵.

La problemática tuvo dos consecuencias en el acceso de la población a los productos. De un lado, los consumidores demandaron menos productos y servicios. De otro, la prohibición de usar los canales de otras instituciones imponía altos costos a los usuarios porque debían desplazarse para efectuar los pagos, para las operaciones transaccionales, como las de recaudo de servicios públicos.

La baja demanda implicaba que los consumidores no diversificaban sus portafolios de ahorro e inversión o, incluso, que no tuvieran alguno. Así, aun cuando los consumidores tuvieran excedentes en forma de ahorro, al no demandar los productos no asignaban eficientemente esos recursos para suavizar una caída de ingreso más adelante en el tiempo, o generar una rentabilidad adicional. Además, la inexistencia de historial crediticio encarecía o limitaba el acceso de los consumidores a liquidez o a financiamiento.

Para afrontar la problemática descrita, la URF consideró que la regulación era una alternativa que podría ayudar a superar las barreras que impedían a las entidades promocionar y ofrecer una gama amplia de productos y servicios financieros a los usuarios y consumidores financieros. En efecto, la reglamentación para la ejecución de contratos de red contenida y recopilada en el Decreto 2555 de 2010 y su intervención posterior, por medio del Decreto 2673 de 2012, con la ampliación de las operaciones admisibles y la posibilidad de que las prestadoras de la red pudiesen ser usuarias de la red de otras entidades, tuvo el objetivo de facilitar el acceso a productos y servicios financieros en el territorio colombiano, en particular aquellos relacionados con la intermediación de valores, por ejemplo, la distribución y vinculación de fondos de inversión colectiva, la celebración de negocios de fiducia mercantil en cargos fiduciarios, la vinculación a fondos voluntarios de pensión y la recepción de órdenes para celebrar operaciones de valores, entre otros. Más aún, derivado de este objetivo general, existen otros objetivos específicos adicionales que buscaba la respuesta regulatoria a la problemática original.

En primer lugar, la regulación tuvo el objetivo de aumentar la oferta de productos y servicios en todo el territorio nacional y para ciertos segmentos de la población. La licencia de cada entidad le permite ofrecer y dar información únicamente de los productos que tienen autorizados. Sin embargo, la regulación le permitió, a través de la red de otra entidad, promocionar y gestionar sus productos. Para lo anterior, la regulación ofreció alternativas para disminuir los costos de infraestructura que tenían que asumir las entidades si querían ofrecer sus productos en el territorio, a través del uso de la red de otra entidad que tuviera los canales presenciales dispersos en el territorio a donde quería acceder la entidad usuaria, o a través de los canales no presenciales, por ejemplo, los digitales.

En segundo lugar, se tuvo como objetivo fortalecer la toma de decisiones por parte del consumidor financiero. Por un lado, ofreciéndole información a través de la promoción de

⁴⁵ Tomado de: <https://colombiatic.mintic.gov.co/679/w3-propertyvalue-36359.html>

productos y servicios que pueden complementar su portafolio o adquirir uno nuevo. Por otro lado, para aquellos productos que requieren recomendación por parte de un profesional se integró la figura de asesoría para los consumidores financieros. Finalmente, al ampliar la red de las entidades se propendió por disminuir el costo de oportunidad de los consumidores y usuarios para acceder a más puntos de atención presenciales y no presenciales para encontrar información y adquirir productos y servicios financieros.

Línea base y punto de comparación o Contrafactual

El punto de comparación será el Decreto 2673 de 2012 porque la regulación sobre los contratos de uso de red no sufrió mayores modificaciones entre el Decreto 2805 de 1997 y el Decreto 2673 de 2012. Si bien el Decreto 2555 de 2010 reexpidió normativa del sector financiero y actualizó el lenguaje de los contratos bajo estudio, no es relevante en los aspectos esenciales que tuvieron lugar en 2012, como son la definición de canales, el préstamo y uso de la red de las entidades, o la vinculación a nuevos productos. Por lo anterior, el periodo 1997 – 2012 serviría de línea base.

Los decretos posteriores que modificaron los contratos de uso de red no presentan modificaciones sustanciales en los elementos de interés de la evaluación. El Decreto 2076 de 2017 que autorizó a las a las Sociedades Especializadas en Depósitos y Pagos Electrónicos (SEDPE) como prestadoras y usuarias en contratos de uso de red y el Decreto 2123 de 2018, que autoriza nuevos ramos para comercialización de seguros a través del uso de red, no modifican los canales o las operaciones de intermediación de valores. Con ello, el periodo 2012-2020 serviría de contrafactual.

Requerimientos de Información

Con el fin de determinar el impacto de la regulación sobre contratos de uso de red, la siguiente información resulta relevante.

Tabla 3 Requerimientos de Información

Datos	Fuente	Técnica de recolección
Número de contratos de red activos para cada entidad, así como su rol de prestadora y usuaria.	Superintendencia Financiera de Colombia	La SFC tiene los contratos remitidos hasta la fecha.
Comisiones cobradas por las entidades como prestadores de la red. Tipo de canales ofrecidos.	Entidades financieras / Superintendencia Financiera de Colombia	Solicitud voluntaria de información / Requerimiento de información.
Operaciones incluidas en los contratos de red por tipo de entidades usuarias	Entidades financieras	Solicitud voluntaria de información
Número de productos de	Entidades financieras	Solicitud voluntaria de

crédito y de depósito colocados a través de uso de red (como proporción del total), discriminada por tipo de canal y municipios.		información
Número de clientes que se vinculan a un fondo voluntario de pensión a través de la red de entidades prestadoras, discriminada por tipo de canal y municipios	Entidades financieras	Solicitud voluntaria de información
Número de clientes vinculados y monto a fondos de inversión colectiva, negocios de fiducia mercantil y encargos fiduciarios a través de uso de red (como proporción del total), discriminada por tipo de canal y municipios	Entidades financieras	Solicitud voluntaria de información
Número de seguros colocados y monto por ramo a través de uso de red (como proporción del total), discriminada por tipo de canal y municipios.	Entidades financieras	Solicitud voluntaria de información
Percepción y nivel de satisfacción y conocimiento de los consumidores financieros sobre los productos ofrecidos bajo los contratos de uso de red y los productos ofrecidos directamente por las entidades.	Entidades financieras	Solicitud voluntaria de información
Demanda total de productos incluidos en el Decreto 2673 de 2012 por medio de los canales de cada entidad.	Entidades financieras	Solicitud voluntaria de información

Fuente: Elaboración propia.

Consulta Pública

El proceso de evaluación definido en el presente documento contará con al menos dos etapas de consulta pública. Estas se explican, a continuación:

En primera instancia, el presente documento de Plan de Trabajo de la evaluación compartido con expertos en el tema. Esta consulta busca recibir comentarios y observaciones sobre el diseño de la evaluación, su pertinencia, los objetivos planteados, la problemática vigente y la información necesaria, con el fin de alimentar el documento, en particular en la identificación de retos adicionales a los presentados en la introducción al documento.

La URF considerará la información recibida y ajustará el Plan de Trabajo de la evaluación según haya lugar. Además, posteriormente a esta consulta, la Unidad buscará obtener información de las entidades respecto a su experiencia en la implementación de los contratos de uso de red.

En segunda instancia, una vez terminado el proceso de evaluación *ex post* del Decreto 2673 de 2012, se pondrá a disposición del público en general, a través de la página web de la URF, el documento con el reporte completo de la evaluación que contenga el diseño metodológico, la información usada, el análisis, las conclusiones y recomendaciones obtenidas a partir de la evaluación.

La publicación de este documento tendrá como objetivo recibir los comentarios tanto de las entidades prestadoras y usuarios, como de la ciudadanía en general respecto a los resultados obtenidos y su coherencia con el desarrollo actual y las necesidades del mercado en términos de eficiencia e inclusión financiera. Como en el caso anterior, la URF considerará la información recibida y ajustará este reporte, según haya lugar, para obtener una versión final de este documento y la recomendación sobre las necesidades de modificación de la regulación vigente.

II. HOJA DE RUTA

En este apartado se incluirá un cronograma de trabajo.

N°	Hitos/Actividades	Descripción de la actividad	Abril		Mayo		Junio			Julio		Agosto		Septiembre			Octubre														
			12-16	19-23	26-30	3-7	10-14	17-21	24-28	31-4	7-11	14-18	21-25	28-2	5-9	12-16	19-23	26-30	2-6	9-13	16-20	23-27	30-03	06-10	13-17	20-24	27-1	4-12	11-15	18-22	25-29
1	Planificar la Evaluación												CP																		
2	Análisis: Preguntas evaluación																														
3	Análisis: Recolección de información de variables seleccionadas																														
4	Análisis de impacto																														
5	Conclusiones y recomendaciones																														
6	Reporte de evaluación																														

Anexo 3: Fuentes de la información

1. Base de datos proporcionada por la Superintendencia Financiera de Colombia que contiene las radicaciones de trámites realizadas por tipo de entidad entre 2000 y agosto de 2021.
2. Estados Financieros de las entidades financieras presentados en estándares NIIF y disponibles en la página web de la Superintendencia Financiera de Colombia.
3. Serie histórica de número de afiliados reportada por entidad y disponible en la página web de la Superintendencia Financiera de Colombia.
4. Series históricas proporcionadas por Asofiduciarias que contienen los recursos bajo administración en fondos de inversión colectiva y fondos de capital privado, agregado por tipo de clientes (personas naturales y jurídicas).
5. Información reportada por 14 entidades financieras en respuesta al requerimiento voluntario que solicitaba las siguientes variables:
 - a. Contratos de uso de red en los que ha participado históricamente la entidad
 - b. Año de firma de cada contrato de uso de red
 - c. Contraparte de cada contrato de uso de red firmado por la entidad respondiente del requerimiento
 - d. Estado del contrato (activo o inactivo)
 - e. Rol de la entidad respondiente del requerimiento en cada uno de los contratos de uso de red (usuaria o prestadora)
 - f. Operaciones autorizadas por el Decreto 2763 de 2012 e incluidas en cada uno de los contratos de uso de red firmados por la entidad
 - g. Canales incluidos en la relación de uso de red establecidos en el contrato (presenciales y/o no presenciales)
 - h. Proporción de venta de los productos de seguros, fondos voluntarios de pensión y fondos de inversión colectiva a través de uso de red sobre el total de ventas por todos los canales
 - i. Proporción de ventas de los productos de seguros a través de corresponsales sobre el total de ventas por todos los canales

- j. Proporción de venta de los productos de seguros, fondos voluntarios de pensión y fondos de inversión colectiva a través de canales no presenciales propios sobre el total de ventas por todos los canales
- k. Información de colocación de productos de seguros, fondos voluntarios de pensión y fondos de inversión colectiva por municipio antes y después de la firma de contratos de uso de red

Anexo 4: Canales de comercialización

Los canales de comercialización para este reporte son los siguientes:

- **Uso de red:** corresponde a la producción comercializada a través de la red de las entidades vigiladas por la SFC, distintas a los corredores de seguros.
- **Instituciones microfinancieras:** corresponde a la producción comercializada a través de instituciones microfinancieras, entre ellas fundaciones y ONG para la promoción y venta del producto.
- **Sector solidario:** corresponde a la producción comercializada a través de cooperativas no vigiladas por la SFC y fondos. De conformidad con la ley, se entienden como cooperativas los fondos de empleados, mutuales, sindicatos y demás entidades del sector solidario.
- **Empresas de servicios públicos:** corresponde a la producción comercializada a través de empresas de servicios públicos domiciliarios (acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica y distribución de gas combustible).
- **Medios electrónicos, dispositivos móviles e internet:** corresponde a la producción comercializada a través de redes celulares, internet y máquinas de expendio de seguros.
- **Fuerza propia:** corresponde a los productos comercializados directamente por la entidad aseguradora a través de sus empleados y agentes dependientes (definidos en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero - EOSF).
- **Tiendas y grandes superficies:** corresponde a la producción comercializada a través de tiendas, droguerías, minimercados, supermercados y grandes superficies.
- **Intermediarios de seguros:** corresponde a la producción comercializada a través de agentes independientes, agencias de seguros y corredores de seguros. Definidos en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero - EOSF.
- **Corresponsales seguros personas naturales:** personas naturales que comercializan pólizas que cumplan con las condiciones de universalidad, sencillez, estandarización y comercialización masiva, de que trata el artículo 2.36.9.1.17 del Decreto 2555 de 2010.
- **Otros:** corresponde a la producción comercializada utilizando otro tipo de canales diferentes a los mencionados. En este caso, por favor especifique uno a uno los nombres de los canales adicionales.