

Regulación e Innovación Fintech en Colombia: El Desafío de Equilibrar Inclusión Financiera y Estabilidad Sistémica

Estefania Pérez Botero¹

Colombia atraviesa un momento decisivo en su ecosistema financiero. La explosión de empresas fintech ha transformado radicalmente el acceso a servicios financieros, con billeteras digitales que se cuadruplicaron desde 2021 hasta alcanzar al 43% de los ciudadanos latinoamericanos en 2025, según el Índice de Inclusión Financiera (IIF) de Credicorp (Credicorp, 2025). Sin embargo, Colombia ocupa el séptimo lugar regional con 45.4 puntos sobre 100, por debajo del promedio latinoamericano de 48.5 puntos, planteando una paradoja fundamental: ¿cómo puede un país con expansión acelerada de servicios fintech mantener indicadores de inclusión relativamente modestos?

La respuesta requiere comprender que la inclusión financiera trasciende la infraestructura tecnológica. El IIF evalúa tres dimensiones: Acceso, Uso y Calidad Percibida, revelando que la verdadera inclusión se construye cuando las personas no solo acceden a servicios, sino que los utilizan regularmente y confían en el sistema (Credicorp, 2025). Colombia enfrenta desafíos estructurales profundos: aproximadamente el 60% de los trabajadores opera en la informalidad, las brechas urbano-rurales persisten con diferencias de casi 10 puntos en el IIF (50.5 urbano versus 40.9 rural), la confianza en el sistema financiero apenas alcanza al 38% de la población, y la insuficiencia de ingresos se identifica como la barrera más común para productos de ahorro, mencionada por el 26% de los encuestados.

El Banco Mundial define la inclusión financiera como "el acceso que tienen las personas y las empresas a diversos productos y servicios financieros útiles y asequibles, que atienden sus necesidades y que se prestan de manera responsable y sostenible" (BBVA, 2024). Como señala Oscar Vargas Acosta del CAF, esta

¹ Análisis económico, Universitat Oberta de Catalunya. <https://orcid.org/0009-0009-9694-2564>. esperezbo@gmail.com

inclusión "no es un fin en sí misma" sino "un medio para lograr mayor bienestar para las personas", con amplia evidencia sobre su relación con mayor crecimiento económico, desarrollo empresarial, disminución de la pobreza y reducción de la inequidad (BBVA, 2024). Este contexto exige evolucionar desde un modelo regulatorio reactivo hacia uno de regulación adaptativa que reconozca la naturaleza experimental de la innovación fintech, establezca espacios de prueba controlada y mantenga flexibilidad sin comprometer la estabilidad financiera.

La Transformación Digital y sus Desafíos Regulatorios

El cambio más dramático ha sido la explosión de las billeteras digitales. En Colombia, empresas como Nequi, Daviplata y Movii han conquistado millones de usuarios al ofrecer apertura de cuenta en minutos mediante verificación biométrica, ausencia de saldos mínimos, transferencias sin costo e interfaces intuitivas. El conocimiento sobre billeteras digitales creció 33 puntos porcentuales a nivel regional desde 2021, llegando al 62%, y el 67% de quienes las utilizan las emplean de manera diaria o semanal (Credicorp, 2025).

Esta transformación plantea interrogantes regulatorias fundamentales sobre cómo garantizar la protección de fondos y cómo balancear el KYC para prevenir lavado de dinero con procesos simplificados que no excluyan a poblaciones vulnerables. La Superintendencia Financiera de Colombia (SFC) ha trabajado en equilibrar innovación y protección. El Superintendente César Ferrari señaló que "la regulación financiera en Colombia ha sido habilitante para las fintech", enfatizando que la innovación promueve la competencia permitiendo servicios a medida de las necesidades y a menores costos (Superintendencia Financiera de Colombia, 2024).

Colombia ha adoptado herramientas institucionales para facilitar la innovación controlada. El sandbox regulatorio o Espacio Controlado de Prueba (ECP), establecido mediante la Ley 1955 de 2019 y reglamentado por la Circular Externa SFC 016 de 2021, permite a las fintech probar modelos innovadores bajo supervisión sin licencia previa completa (Colombia Fintech, s.f.; Truora, 2025). Además, la SFC creó el Hub (punto de contacto para interesados en fintech) y el

Regtech (iniciativa para conocer desarrollos tecnológicos) (La República, s.f.). El índice de adopción fintech en Colombia alcanza 76%, superior a Singapur (67%) y Reino Unido (71%), siendo el más alto de América Latina (Portafolio, 2020).

Sin embargo, el modelo enfrenta desafíos de escalabilidad. La Superfinanciera supervisa principalmente entidades que captan recursos y colocan créditos, mientras muchas fintech operan en segmentos no regulados (Portafolio, 2020). Esta fragmentación regulatoria puede crear asimetrías competitivas y zonas grises que requieren atención urgente.

Un avance crucial ha sido la implementación de Bre-B, el sistema de pagos inmediatos interoperable del Banco de la República. Lanzado en septiembre de 2025, Bre-B permite transferir dinero sin importar la entidad financiera, operando 24/7 (Banco de la República, 2025). Con corte a inicios de noviembre de 2025, se registraron más de 92 millones de llaves, con 63 millones de medios de pago vinculados y más de 79 millones de transacciones. La interoperabilidad es fundamental para la inclusión financiera porque elimina barreras artificiales entre instituciones.

Bre-B se integra con plataformas como Transfiya, facilitando pagos mediante "llaves" como identificadores únicos (número de identificación, celular, correo electrónico o código alfanumérico) (Infobae, 2024). Ana María Prieto, directora de Sistemas de Pago del Banco de la República, destacó que durante los primeros tres años las transacciones no tendrán costo, y después será de \$6,46 por transacción (Latam Fintech, s.f.). Este modelo representa un enfoque proactivo donde la autoridad monetaria facilita activamente la innovación, basándose en experiencias de más de 60 países (Infobae, 2024). Los objetivos incluyen promover la inclusión financiera, fomentar la formalización y reducir el efectivo, considerando que actualmente más del 70% de los colombianos usan efectivo mientras las transferencias electrónicas representan apenas el 15% (Banco de la República, 2025).

Otro desarrollo significativo es la Circular Externa 004 sobre finanzas abiertas (open finance), buscando generar competencia para "beneficiar tanto al consumidor y al proveedor para que haya una simetría de la información", según Ferrari (Superintendencia Financiera de Colombia, 2024). El proyecto publicado en diciembre de 2024 define el sistema de finanzas abiertas como el conjunto de normas, estándares e infraestructuras que permiten el acceso y suministro estandarizado de datos personales que reposan en entidades financieras, previa autorización del titular (Infobae, 2025).

Ferrari enfatizó que "la supervisión debe servir también para promover los mercados de créditos, capitales y seguros, por eso en Colombia estamos cambiando la supervisión financiera para que sea una supervisión que mire al futuro, basada en datos, que sea analítica y que utilice la tecnología" (Superintendencia Financiera de Colombia, 2024). Esta visión representa un cambio desde supervisión reactiva hacia proactiva que utiliza las mismas tecnologías que supervisa.

Brechas Estructurales y el Camino hacia la Regulación Adaptativa

La viabilidad de la inclusión financiera digital depende de la infraestructura tecnológica. Colombia cuenta con penetración de smartphones superior al 70%, pero esta cifra oculta disparidades entre zonas urbanas y rurales (Credicorp, 2025). Como señala la CEPAL, la inclusión financiera debe entenderse como política de inserción productiva que engloba todos los esfuerzos para brindar acceso a servicios financieros formales (CEPAL, 2024).

La exclusión financiera no responde solo a imperfecciones de mercado. La CEPAL distingue entre exclusión voluntaria e involuntaria, diferenciando entre riesgo del prestamista y del prestatario (CEPAL, 2024). Esta distinción es crucial: mientras la exclusión involuntaria puede abordarse mediante políticas de acceso, la autoexclusión requiere intervenciones centradas en confianza, educación financiera y diseño de productos apropiados.

El IIF revela que la dimensión de Calidad Percibida, aunque obtuvo el puntaje más alto, registró el menor crecimiento desde 2021, pasando de 57.1 a 61.0 puntos (Credicorp, 2025). Esta paradoja es particularmente relevante para Colombia, donde la desconfianza histórica hacia instituciones financieras es un obstáculo persistente. La confianza general pasó del 29% al 38% a nivel regional, pero menos de cuatro de cada diez latinoamericanos confían en su sistema financiero.

La alfabetización financiera es crucial. Como señala Javier M. Flores de la Fundación Microfinanzas BBVA, "a pesar del incremento de personas bancarizadas, las necesidades de inclusión continúan siendo enormes" (BBVA, 2024). La insuficiencia de ingresos es la barrera más común para productos de ahorro, mencionada por el 26% de los encuestados (Credicorp, 2025). Para millones de colombianos, la inclusión financiera no es falta de acceso sino ausencia de recursos económicos para participar. La proporción de personas que reporta barreras es significativamente menor en el nivel socioeconómico alto (37%) que en el nivel bajo (62%), manifestando desigualdades estructurales profundas (Credicorp, 2025).

La informalidad laboral es otra dimensión crítica. Los trabajadores formales (42%) enfrentan menos barreras que los informales (60%) (Credicorp, 2025). El aumento del ahorro informal, que creció un 14% a nivel regional (Credicorp, 2025), es indicador de falla sistémica: las personas ahorran, demostrando capacidad, pero lo hacen fuera del sistema formal por desconfianza, costos de mantenimiento y complejidad de procedimientos.

Colombia necesita transitar hacia regulación adaptativa basada en principios fundamentales. Primero, la proporcionalidad y diferenciación: la regulación debe ser proporcional al riesgo, evitando sobrerregulación que ahoga innovación y subregulación que expone a consumidores vulnerables. Segundo, supervisión basada en actividades donde "misma actividad, mismo riesgo, misma regulación" guíe el desarrollo normativo. Como señala Andrés Barreto, Superintendente de Industria y Comercio, "sí se necesita regular", pero analizando el contexto colombiano (Impacto TIC, 2019). Tercero, el sandbox necesita evolucionar para

permitir que innovaciones exitosas escalen rápidamente. Cuarto, protección al consumidor como prioridad irrenunciable: aunque el 44% de los ciudadanos regionales perciben que los pagos digitales son más seguros que el efectivo, más de la mitad aún no está convencida (Credicorp, 2025).

La integración de políticas públicas es fundamental. Como documenta la CEPAL, cerrar la brecha financiera requiere no solo innovación tecnológica sino transformaciones estructurales en la economía real (CEPAL, 2024). La alfabetización financiera debe intensificarse, y las poblaciones vulnerables necesitan productos genuinamente inclusivos: microseguros, cuentas de ahorro programado y créditos de emergencia que gestionen la volatilidad de ingresos. La pandemia aceleró la digitalización y llevó a "grupos tradicionalmente excluidos" a acceder a servicios (BBVA, 2024), demostrando tanto las oportunidades como los riesgos de la transformación digital acelerada.

El desafío regulatorio fundamental es reconocer que la inclusión financiera es un medio para objetivos más amplios de reducción de pobreza y desarrollo económico sostenible. La métrica de éxito no debería ser cuántas personas tienen cuenta bancaria, sino cuántas están usando servicios financieros para mejorar genuinamente su bienestar. Colombia tiene la oportunidad de convertirse en referente regional en el equilibrio entre regulación e innovación fintech. Para que esta transformación se traduzca en inclusión genuina, se requiere compromiso continuado con evolución regulatoria adaptativa, protección robusta del consumidor, alfabetización financiera masiva e integración de políticas financieras con políticas económicas y sociales más amplias. La tecnología fintech es una herramienta poderosa, pero su impacto final dependerá de cómo se regule, cómo se implemente y, fundamentalmente, de si se utiliza para construir un sistema financiero más justo, más inclusivo y verdaderamente al servicio del bienestar de todos los colombianos.

Bibliografía

Credicorp Ipsos. (s.f.). Información sobre el marco regulatorio fintech en Colombia.

Colombia Fintech. <https://colombiafintech.co/2025/11/06/indice-de-inclusion-financiera-de-credicorp-2025/>

Banco Mundial. (2021). Global Findex sobre la bancarización mundial.

<https://www.bancomundial.org/es/news/feature/2022/07/21/covid-19-boosted-the-adoption-of-digital-financial-services>

BBVA. (2024). Informe sobre brechas de género en inclusión financiera.

CAF. (2024). Declaraciones de Oscar Vargas Acosta sobre inclusión financiera.

<https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/2425/Informe%20Anual%20CAF%202024.pdf?sequence=6&isAllowed=y>

CEPAL. (2024). Estudio sobre exclusión financiera voluntaria e involuntaria.

<https://www.cepal.org/es/publicaciones/68896-la-inclusion-financiera-como-politica-insercion-productiva-implicaciones>

Estrategia Nacional de Educación Económica y Financiera (ENEEF) de Colombia.

<https://www.banrep.gov.co/es/publicaciones-investigaciones/estrategia-nacional-educacion-economica-financiera>

Fundación Microfinanzas BBVA. (2024). Declaraciones de Javier M. Flores sobre

inclusión financiera. https://www.fundacionmicrofinanzasbbva.org/wp-content/uploads/2023/05/INFORME_Inclusion-financiera-a-traves-del-emprendimiento.pdf

Infobae. (2025, 24 de noviembre). *¿Puede la regulación incentivar la innovación?*

Infobae. <https://www.infobae.com/opinion/2025/11/24/puede-la-regulacion-incentivar-la-innovacion/>

Pérez Caldentey, E. (2024). Análisis sobre la situación financiera de las MyPyMEs.

Universidad Tecnológica Intercontinental.

PRE-PRINT