

Mesa de trabajo
inclusión financiera

Finanzas abiertas

e inclusión financiera en Colombia:

elementos fundamentales
para su implementación



Agradecemos profundamente el compromiso de John Jairo Cuevas Mejía en la elaboración de este documento, así como el valioso apoyo brindado por las organizaciones participantes. La revisión y diagramación estuvo a cargo del área de Comunicaciones de la Fundación WWB Colombia.

Forma de Citar

Mesa de Trabajo Intersectorial de Inclusión Financiera (2026). Finanzas Abiertas e Inclusión Financiera en Colombia: elementos fundamentales para su implementación.



Tabla de contenido

Introducción	5
I. Panorama regulatorio y comparativo	8
La evolución normativa de las finanzas abiertas en Colombia: de la habilitación a la obligatoriedad	9
Lecciones y oportunidades para Colombia: comparando experiencias internacionales clave	12
II. Potencialidades, riesgos y desafíos	18
De la innovación tecnológica a la inclusión con propósito social: el caso colombiano	19
Mecanismos de inclusión en el SFA: datos alternativos, personalización, portabilidad y participación ampliada	22
Obstáculos estructurales que pueden impedir la inclusión financiera	25
¿Quién controla los datos? El consentimiento y sus tensiones	31
III. Consideraciones para la política y propuesta metodológica	38
Condiciones de política pública para el SFA como agenda de desarrollo y justicia financiera	39
Seguimiento e impacto con enfoque diferencial	44
Bases metodológicas para la construcción de indicadores en finanzas abiertas	42
Estrategia para el diseño de indicadores	45
IV. Recomendaciones y llamado a la acción	53
V. Referencias bibliográficas	58
VI. Glosario de Normas, Reglamentos y Políticas Públicas	61
VII. Glosario de Actores Institucionales y Organismos de Referencia	63
VIII. Anexos	65
Anexo 1. Conceptos fundamentales	65
Anexo 2. Propuesta de indicadores	71

Introducción

En la última década, la digitalización del sistema financiero ha reconfigurado la producción y el uso de los datos económicos. En ese tránsito, la banca abierta (open banking) evolucionó hacia **finanzas abiertas** (*open finance*), entendidas como un marco que habilita el acceso y el uso de datos financieros bajo autorización explícita de la persona usuaria para ofrecer nuevos servicios y modelos de negocio (BIS et al., 2024). Sin embargo, este tránsito no es automático; requiere un arreglo institucional que equilibre la gobernanza de datos, la protección del consumidor y la interoperabilidad técnica para evitar nuevas formas de concentración y captura de valor (Zuboff, 2019).

A nivel global, los modelos varían según el alcance del mandato regulatorio y el grado de estandarización operativa. En Europa, la uniformidad operativa se ha consolidado con mayor claridad en banca abierta, en particular para acceso a datos de cuentas y ciertos servicios de iniciación de pagos, mientras que la extensión hacia un esquema pleno de finanzas abiertas se encuentra en evolución normativa. En América Latina, Brasil destaca por combinar un régimen de open finance con una infraestructura de pagos instantáneos de alta adopción, aunque se trata de arreglos distintos: Pix corresponde a un sistema de pagos inmediatos, y las finanzas abiertas corresponden a reglas de intercambio de datos bajo autorización. La interacción entre ambos puede facilitar casos de uso frecuentes y mejorar la percepción de valor del ecosistema, sin que ello implique que los pagos instantáneos sean, por sí mismos, finanzas abiertas. En Brasil, además, se discuten desarrollos de intercambio de datos en otros sectores regulados. Esta referencia resulta pertinente para subrayar que la extensión del enfoque hacia nuevos dominios exige delimitar con precisión los perímetros regulatorios y las salvaguardas aplicables en cada sector.

Por su parte, Chile ha optado por un gradualismo regulatorio que prioriza el control de riesgos. Colombia inició este proceso en 2022, bajo un enfoque habilitante, y con la expedición del Decreto 0368 de 2026 entra formalmente en una fase de implementación obligatoria, cuyo desempeño dependerá del cronograma oficial y de las condiciones operativas que se desplieguen en su ejecución (República de Colombia, 2026; SFC, 2024). El marco colombiano busca que la portabilidad de datos y los estándares de API (Interfaz de Programación de Aplicaciones) operen como catalizadores de inclusión financiera y competencia real (SFC, 2024).

El valor público del Sistema de Finanzas Abiertas (en adelante, SFA) en Colombia depende de una gobernanza que minimice barreras de acceso y haga auditable el consentimiento. En contextos de alta informalidad, el uso de datos transaccionales y fuentes alternativas de información permite personalizar servicios para poblaciones históricamente excluidas, como mujeres, organizaciones de la economía popular y la población rural. No obstante, el impacto inclusivo está condicionado a la confianza pública y a una educación financiera que trascienda lo digital, empoderando a las personas en el ejercicio de sus derechos: comprensión de autorizaciones, revocación efectiva y uso de la portabilidad para negociar mejores condiciones.

Finalmente, el éxito del modelo colombiano enfrenta desafíos críticos. Primero, la necesidad de una infraestructura de interoperabilidad¹ que funcione como componente esencial del sistema, con estándares comunes y condiciones de acceso que eviten que los costos de integración y operación se conviertan en un umbral prohibitivo para participantes de menor escala. Dicho criterio supone permitir la recuperación de costos asociados al uso de infraestructura bajo reglas objetivas y verificables, sin trasladar cobros sobre la información intercambiada y sin introducir esquemas discriminatorios que constituyan una barrera de entrada. Segundo, la conveniencia de articular el SFA con usos de alta frecuencia que hagan visible su valor en la experiencia cotidiana; esta articulación favorece la adopción y la percepción de valor público, sin constituir un requisito normativo para la obligatoriedad del intercambio de datos.

Tercero, la superación de brechas estructurales como la limitada conectividad rural y la baja alfabetización digital (Arango et al., 2023; Méndez Urbano, 2024). Cuarto, la educación financiera debe fortalecer la autonomía digital de las personas usuarias de servicios financieros, mediante el desarrollo de competencias orientadas a gestionar autorizaciones, reconocer riesgos y ejercer la portabilidad de datos como herramienta para negociar mejores condiciones de servicio. Quinto, este esfuerzo requiere un enfoque de inclusión diferencial que adapte la pedagogía a las realidades de género y territorio, utilizando canales presenciales o de bajo consumo de datos y, cuando sea pertinente, articulándose con riele de pago inmediatos ya disponibles para visibilizar beneficios cotidianos sin convertir esa articulación en requisito del régimen obligatorio de intercambio de datos. En consecuencia, se requiere analizar las condiciones materiales y sociales que inciden en que la ampliación regulatoria se traduzca en bienestar financiero efectivo, evaluable a través de indicadores verificables.

Este documento de trabajo, elaborado por la Mesa Intersectorial de Inclusión Financiera², utiliza una pregunta guía para orientar el análisis y delimitar criterios de política pública: **¿en qué condiciones el modelo colombiano de finanzas abiertas puede ampliar la inclusión y fortalecer la agencia de poblaciones históricamente excluidas, y bajo qué escenarios los beneficios podrían verse limitados por barreras estructurales o por dinámicas de captura de valor asociadas al uso de datos?** Esta pregunta no se formula como hipótesis de investigación ni como promesa de un resultado concluyente; su función es ordenar la discusión, identificar supuestos de implementación y proponer orientaciones verificables para el diseño institucional, la supervisión y la adopción territorial del sistema.

¹ En este documento, “infraestructura de interoperabilidad” se refiere al conjunto de reglas técnicas y servicios comunes que permiten el intercambio estandarizado de datos mediante APIs, incluyendo esquemas de identificación de participantes, mecanismos de autenticación y requisitos de seguridad, además de procedimientos operativos que aseguren continuidad del servicio. Su carácter de bien público no implica gratuidad absoluta. Implica criterios de acceso a costos equitativos y previsibles, con neutralidad tecnológica y supervisión, para evitar que el cumplimiento técnico se convierta en barrera de entrada.

² La Mesa de Trabajo Intersectorial de Inclusión Financiera es un espacio de articulación entre entidades del sector público, privado, académico y del tercer sector orientado a promover iniciativas de educación e inclusión financiera. Estas iniciativas buscan facilitar el acceso y uso de los recursos, estableciendo las bases para mejores condiciones en las comunidades más vulnerables del país. Está conformada por 18 organizaciones a la fecha de elaboración de este documento: Fundación WWB Colombia, Agencia de Desarrollo Rural; Asobancaria; Asomicrofinanzas; Banca de las Oportunidades; Banco W; Clefi; Cooperación Alemana - Fundación Sparkassenstiftung Alemana; Departamento Nacional de Planeación (DNP); Fondo Nacional de Garantías; IC Fundación; Interactuar; Microempresas de Colombia; Observatorio Financiero Rural de la Universidad Javeriana; Secretaría de Desarrollo Económico de Cali; Superfinanciera; Universidad del Rosario; Finequity ALC.

Esta discusión se presenta en un momento oportuno, dado que Colombia se encuentra en una fase de implementación obligatoria del sistema, con definiciones operativas en materia de consentimiento e intercambio de información ya desarrolladas y con elementos estructurales como la reciprocidad incorporados en el marco de obligatoriedad establecido por este Decreto y sujetos a su cronograma de implementación y a los estándares operativos que expida la SFC (República de Colombia, 2026; URF, 2026). Por lo tanto, el debate público exige evidencia que demuestre si dichas definiciones contribuyen a la reducción de las asimetrías informativas o, por el contrario, las incrementan. En el análisis realizado, no se observa una articulación sistemática entre la gobernanza de datos y la pedagogía del consentimiento. Por consiguiente, resulta estratégico avanzar en una agenda de indicadores que permita observar dicha relación en la implementación, así como su vinculación con la inclusión. De este modo, la ausencia de una explicación clara para la falta de materialización de la agencia del usuario, incluso en presencia de normas bien definidas, representa una limitación significativa. Finalmente, evaluar las condiciones de implementación que conecten la apertura de datos con resultados de bienestar, en lugar de métricas de APIs, permite derivar criterios de política y evaluación útiles para la supervisión y el diseño de casos de uso centrados en la economía popular y las mujeres.

En consideración de lo expuesto, este documento de trabajo se estructura como un recorrido analítico que permite comprender el alcance, los desafíos y las condiciones de implementación del SFA. A partir de una introducción que sitúa su sentido político y normativo, el texto avanza hacia una comparación con las experiencias de Brasil, México y Chile para extraer aprendizajes sobre gobernanza, obligatoriedad y reciprocidad. Posteriormente, examina el potencial transformador del sistema y las tensiones que podrían convertirlo en una política solo formalmente inclusiva, al tiempo que plantea las capacidades institucionales y la infraestructura digital necesarias para hacerlo operativo. En último lugar, presenta una estrategia pedagógica centrada en la agencia de la persona usuaria y sugiere elementos específicos que faciliten la traducción de la regulación en inclusión efectiva, particularmente para las mujeres y los sectores de la economía popular.

Panorama regulatorio y comparativo



La evolución normativa de las finanzas abiertas en Colombia: de la habilitación a la obligatoriedad

El desarrollo normativo ha avanzado mediante una secuencia de hitos, cada uno de los cuales busca subsanar asimetrías específicas inherentes al sistema de datos financieros. El Decreto 1297 de 2022, expedido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, establece la titularidad de los datos y encarga la elaboración de estándares, mientras que la Circular Externa 004 de 2024 de la Superintendencia Financiera de Colombia (en adelante, SFC) define las condiciones operativas del consentimiento y la seguridad. El proyecto de decreto de 2025 anticipó la incorporación de la reciprocidad y de un directorio centralizado; estos componentes quedaron formalizados en el marco obligatorio consolidado por el Decreto 0368 de 2026 y se desarrollan operativamente a través de los estándares y el cronograma que expida la SFC (República de Colombia, 2026; URF, 2026).

Esta secuencia se concibe como un proceso de ajuste incremental: cada hito regula un conjunto acotado de problemas operativos y habilita correcciones posteriores frente a fallas de implementación. A diferencia de otros países de la región que optaron por iniciar con marcos conceptuales generales o con leyes fintech de amplio espectro (como México en 2018), Colombia ha elegido construir una arquitectura regulatoria para el Decreto 0368 de 2026. Este enfoque partió de la habilitación del intercambio de datos; avanzó hacia su uniformidad técnica y, con la expedición del Decreto, entra en fase de implementación obligatoria. Bajo este esquema, la progresividad depende del cronograma que defina la SFC y de la expedición escalonada de estándares aplicables a las categorías de información comprendidas en el sistema (República de Colombia, 2026; URF, 2026). Dado que el despliegue es gradual, su implementación debe articularse con las condiciones territoriales de conectividad y capacidades de uso para evitar que los plazos regulatorios operen, en la práctica, como una restricción de acceso para poblaciones desatendidas.

El Decreto 1297 de 2022 constituye el punto de partida para la introducción del concepto de SFA en el ordenamiento jurídico colombiano. Este decreto modificó el régimen establecido por el Decreto 2555 de 2010, incorporando el SFA y encomendando a la SFC el desarrollo de estándares técnicos y operativos. En consonancia con el régimen de protección de datos personales, el esquema otorga al titular de los datos la autonomía para autorizar su uso y gobernar su circulación. Adicionalmente, el decreto habilita el acceso a datos financieros por terceros distintos de la entidad tenedora del dato, condicionado a la autorización previa del titular, con el fin de reducir asimetrías de información, y otorgar la provisión de servicios basados en datos en condiciones de mayor competencia.

La relevancia de este esquema, implementado inicialmente de manera voluntaria, se fundamenta en dos pilares esenciales: (1) la definición de que los datos financieros pertenecen al usuario y no a las entidades que los administran, y (2) la asignación a la SFC de la responsabilidad de desarrollar estándares técnicos y operativos. La norma no establece un régimen obligatorio plenamente desplegado, pero fija un marco habilitante para el tratamiento y el intercambio de información bajo autorización previa del consumidor, y encarga a la SFC la definición de estándares tecnológicos y de seguridad para la arquitectura financiera abierta.

Este reconocimiento jurídico se consolidó con el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, adoptado mediante la Ley 2294 de 2023. El artículo 94 incorpora el derecho a la portabilidad financiera y lo orienta a facilitar la movilidad de las personas usuarias mediante el traslado de productos y de la información asociada entre proveedores. Su incidencia sobre objetivos de equidad, inclusión financiera y ampliación del acceso depende de la reglamentación y de la implementación del esquema. En este punto radica su alcance para la discusión sobre finanzas abiertas: la portabilidad de datos deja de operar únicamente como un mecanismo asociado a la competencia entre proveedores y adquiere una función de política pública vinculada con la ampliación del acceso a servicios financieros, la reducción de brechas territoriales y el fortalecimiento de la economía popular.

El artículo 89 de la Ley 2294 de 2023 complementa esta orientación al establecer lineamientos para promover el acceso a servicios financieros por parte de la economía popular mediante herramientas tecnológicas, uso de información y esquemas innovadores. A partir de ello, la relación entre economía popular y finanzas abiertas debe formularse como una articulación programática entre los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y el despliegue regulatorio del SFA. La Ley 2294 no desarrolla de manera expresa un régimen de finanzas abiertas para la economía popular, pero sí fija una orientación de política pública que permite justificar esa conexión en términos de inclusión financiera y crediticia. Por esta razón, el vínculo entre ambos planos debe presentarse como una convergencia normativa y programática, sustentada en el uso de información, tecnología e innovación para ampliar el acceso y mejorar las condiciones de integración financiera de ese sector.

Con el fin de traducir el marco jurídico de la arquitectura que sustenta las finanzas abiertas en prácticas operativas, se requerían estándares técnicos rigurosos que permitieran la gestión segura del intercambio de información conforme a la autorización del consumidor. En respuesta a esta necesidad, la SFC expidió la Circular Externa 004 de 2024, la cual establece los requisitos tecnológicos y de seguridad para la implementación del modelo y operacionaliza el consentimiento, al establecer condiciones verificables para el tratamiento y la circulación de los datos autorizados.

Esta circular define estándares tecnológicos y de seguridad para la interoperabilidad del esquema, incluidos protocolos de intercambio de información mediante API, y fija requisitos operativos para los participantes, asegurando que el tratamiento de datos se ajuste a las condiciones establecidas en el consentimiento del consumidor; su implementación se acompaña de un cronograma de cumplimiento que ha sido objeto de ajustes regulatorios posteriores (SFC, 2024a). Su relevancia reside en que dicha Circular traduce el consentimiento en una condición operativa exigible, al determinar que el tratamiento y la circulación de datos se ajusten a las condiciones definidas por el consumidor y al enmarcar ese intercambio en estándares tecnológicos y de seguridad.

En este sentido, la persona usuaria debe contar con información suficiente para comprender el alcance de la autorización que otorga y para delimitar las condiciones bajo las cuales sus datos pueden circular. Cabe destacar que la participación en el esquema es voluntaria, aunque obliga al cumplimiento de los estándares una vez se decide participar; además, al fijar un primer conjunto de estándares y requisitos técnicos, la Circular consolida una base institucional que facilita una eventual transición hacia un régimen obligatorio.

Un punto de inflexión se observó en el debate regulatorio de 2025 liderado por la Unidad de Regulación Financiera (en adelante, URF), cuyo contenido técnico antecedió la expedición del Decreto 0368 de 2026. El documento técnico de soporte plantea incorporar el principio de reciprocidad, de modo que los terceros receptores de datos participen también como proveedores cuando cuenten con información dentro del alcance del sistema, con el propósito de reducir ventajas informacionales asociadas a la custodia de datos y de ampliar el conjunto de proveedores disponibles. En la misma arquitectura se propone un Directorio de Participantes como interfaz centralizada para dar transparencia sobre quién participa, en qué rol y bajo qué condiciones de cumplimiento, lo que fortalece la capacidad de supervisión sobre el ecosistema. El esquema incorpora además la figura de terceros de confianza, asociada a entidades bajo supervisión de la SFC, para facilitar funciones de verificación y control sobre requisitos técnicos y de seguridad de participantes no vigilados, lo que amplía el alcance del sistema, más allá del circuito bancario tradicional bajo condiciones de operación segura. Para que esta expansión no deteriore la confianza, el tránsito a la obligatoriedad debe acompañarse de facultades efectivas de auditoría y un régimen de consecuencias por incumplimiento, que sea coherente con el nivel de riesgo de las actividades.

La entrada en fase de implementación obligatoria redefine el intercambio de datos: deja de depender de acuerdos discrecionales y pasa a operar bajo reglas comunes de interoperabilidad y suministro dentro del perímetro regulado. En el marco establecido por la norma, la definición de componentes de funcionamiento y reglas del esquema exige coordinación entre autoridades con competencias concurrentes y se despliega mediante estándares y procedimientos expedidos por la SFC, en coherencia con sus funciones de supervisión del sistema (República de Colombia, 2026; URF, 2026).

Así, la SFC establece y actualiza los estándares técnicos y operativos aplicables al intercambio, mientras la Superintendencia de Industria y Comercio (en adelante, SIC) conserva sus competencias generales en protección de datos personales y en seguridad de la información. Esta distribución requiere mecanismos de coordinación operativa e intercambio de información sobre incidentes, criterios de trazabilidad y rutas de reparación, de modo que la protección del titular no se fragmente por la concurrencia de competencias. En perspectiva comparada, este enfoque aproxima el caso colombiano a regímenes donde el acceso a datos se estructura por mandato regulatorio, como la Unión Europea y Brasil, a diferencia de experiencias donde la apertura ha dependido principalmente de arreglos de mercado, aunque con desarrollos recientes hacia reglas federales de derecho de acceso a datos.

El desarrollo progresivo del marco regulatorio sugiere que las autoridades han tratado la apertura de datos como una cuestión de arquitectura institucional, en la que los estándares técnicos se justifican por su contribución a la confianza y a resultados de inclusión verificables. En esa línea, la URF, en el documento técnico de soporte, caracteriza la implementación obligatoria consolidada por esta reglamentación como un arreglo orientado a promover inclusión, innovación y competencia, bajo condiciones de seguridad y transparencia necesarias para sostener la confianza en el intercambio de datos (República de Colombia, 2026; URF, 2026).

En paralelo, la política pública asociada a la portabilidad financiera derivada del PND (Ley 2294 de 2023) se presenta desde el sector Hacienda como un instrumento al servicio de la

inclusión financiera, con énfasis en ampliar el acceso y uso de servicios de calidad para población desatendida. Así, la referencia institucional a la economía popular y comunitaria opera como un criterio de orientación: la apertura de datos se concibe como un medio para mejorar condiciones de acceso y participación de actores tradicionalmente excluidos, más que como un fin tecnológico en sí mismo.

Este propósito incorpora riesgos ligados a la ejecución. Un sistema obligatorio de finanzas abiertas puede aportar a la inclusión cuando reduce fricciones en el cambio de proveedor y mejora comparabilidad de ofertas, siempre que se apoye en interoperabilidad efectiva y en salvaguardas de seguridad y supervisión, además de condiciones de comprensión que permitan ejercer el consentimiento en la práctica (BIS et al., 2024). Ese mismo esquema puede reproducir desigualdades si la adopción se concentra en segmentos con mayor conectividad y capacidades digitales, dado que persisten brechas en acceso y uso de servicios financieros digitales (Demirgüç-Kunt et al., 2022). En consecuencia, la entrada a un esquema obligatorio exige métricas de adopción y de uso que permitan seguimiento territorial, junto con mecanismos de reparación que operen con tiempos compatibles con el riesgo, de modo que la implementación pueda corregir rezagos y contener nuevas asimetrías.

Finanzas abiertas obligatorias: implicaciones del Decreto 0368 de 2026

El Decreto 0368 de 2026 introduce un giro regulatorio en la evolución del Sistema de Finanzas Abiertas al modificar el marco contenido en el Decreto 2555 de 2010 y establecer el marco de obligatoriedad del sistema (República de Colombia, 2026). En términos institucionales, este cambio debe leerse como un desplazamiento desde la habilitación general del intercambio hacia un arreglo que busca hacer exigibles reglas comunes para el acceso, el suministro y el uso de información bajo autorización del titular, con estándares operativos y obligaciones verificables, según el documento técnico de soporte (URF, 2026; SFC, 2024). Al operar sobre estándares comunes y procedimientos uniformes, la obligatoriedad también reduce fricciones operativas asociadas a la negociación de acuerdos bilaterales entre participantes, al sustituirlos por un marco multilateral estandarizado que facilita la interoperabilidad y la escalabilidad del intercambio.

La obligatoriedad, en el marco establecido, amplía el número de participantes y organiza la arquitectura del sistema mediante un conjunto de autoridades, normas y estándares técnicos que hacen posible el acceso y el suministro regulado de datos personales de clientes de entidades vigiladas por la SFC, con base en la autorización del consumidor. Esta configuración se articula con el enfoque del Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026, al enmarcar las finanzas abiertas en objetivos de inclusión financiera, fortalecimiento de la competencia e innovación con propósito social, con referencias explícitas a economía popular y a brechas de acceso que exigen criterios diferenciales de implementación (Ley 2294 de 2023; URF, 2026).

Lecciones y oportunidades para Colombia: comparando experiencias internacionales clave

El diseño del SFA en Colombia no puede comprenderse de manera aislada. Su evolución normativa se inspira en experiencias internacionales, pero también responde a necesidades locales. Comparar el proceso colombiano con los casos de Brasil, México y Chile permite identificar patrones y rupturas que ofrecen aprendizajes clave para evaluar su potencial inclusivo y los riesgos que podrían limitarlo.



Brasil: obligatoriedad, infraestructura pública, despliegue y adopción

Brasil ofrece un referente regional de finanzas abiertas bajo conducción del Banco Central do Brasil, con articulación a infraestructura pública de pagos instantáneos, en particular Pix, lanzado en noviembre de 2020. La implementación de open finance se estructuró por fases desde febrero de 2021 y amplió progresivamente el alcance del intercambio hacia productos no bancarios, incluyendo seguros, inversiones y previsión complementaria, además de habilitar servicios como iniciación de pagos sobre Pix (Banco Central do Brasil, 2024).

Los lineamientos institucionales sobre finanzas abiertas advierten que la competencia derivada del intercambio de datos depende del diseño regulatorio, en particular de reglas que reduzcan ventajas estructurales de actores dominantes y sostengan estándares comunes bajo supervisión efectiva (BIS et al., 2024). En Brasil, el Banco Central do Brasil implementó el open finance mediante un cronograma por fases y apoyado en una estructura de gobernanza que coordina la elaboración de estándares técnicos, los cuales se incorporan posteriormente a la regulación aplicable; ese diseño busca asegurar interoperabilidad operativa y condiciones verificables de consentimiento para el intercambio de datos dentro del ecosistema (Banco Central do Brasil, 2024).

Una distinción del caso brasileño es la articulación operativa entre open finance y Pix, en particular a través de servicios de iniciación de pagos que se apoyan en mecanismos de compartición de datos del propio open finance. Pix se sustenta en el SPI, infraestructura centralizada de liquidación de pagos instantáneos operada por el Banco Central do Brasil, lo que hace posible la transferencia inmediata entre proveedores participantes. En términos de adopción, el Banco Central reporta que Pix se consolidó desde 2022 como el principal medio de pago del país por volumen de transacciones, lo que contribuye a anclar el valor del ecosistema digital en un caso de uso frecuente. En este encuadre, la autoridad presenta la evolución conjunta de Pix y open finance como parte de una misma estrategia de modernización de servicios financieros, más que como iniciativas aisladas.

El desempeño institucional del modelo brasileño se apoya en una coordinación regulatoria conducida por el Banco Central do Brasil y en un esquema de gobernanza que organiza la definición de estándares operativos y tecnológicos para el intercambio de datos. En este arreglo, el Banco Central establece el marco normativo y recibe, a través de la estructura de gobernanza, propuestas de estándares y procedimientos necesarios para la implementación del open finance. La obligatoriedad, aplicable a un conjunto de instituciones según criterios regulatorios y con supuestos de dispensa, funciona como un mecanismo para ampliar el alcance del sistema y ordenar la participación bajo reglas comunes. En consecuencia, la regulación opera como instrumento de política pública para estructurar la interoperabilidad y reducir asimetrías asociadas al control de datos, habilitando condiciones para la innovación dentro de un marco supervisable.

En comparación, Colombia se aproxima al enfoque brasileño a partir del marco de obligatoriedad establecido por el Decreto y de las definiciones operativas desarrolladas por la SFC, que incorporan la reciprocidad como regla estructural del intercambio y consolidan instrumentos de ordenamiento como el Directorio Único de Participantes para soportar trazabilidad y supervisión (República de Colombia, 2026; URF, 2026; SFC, 2024a). Este encuadre debe entenderse como un arreglo de coordinación público-privada orientado a fortalecer capacidades del sector y a vincular la implementación con objetivos de inclusión, bajo reglas comunes y responsabilidades exigibles para los participantes, de modo que los beneficios del sistema no dependan únicamente de iniciativas aisladas.

La diferencia relevante con Brasil radica en el grado de integración funcional entre el SFA y una infraestructura de pagos de uso cotidiano. En Colombia, el Banco de la República impulsa Bre-B como mecanismo de interoperabilidad plena del sistema de pagos inmediatos, con hitos operativos anunciados desde septiembre de 2025. En ese marco, el valor práctico del SFA dependerá de si su despliegue se traduce en casos de uso de alta frecuencia apoyados en infraestructuras interoperables, y de si la autoridad logra sostener una gobernanza capaz de convertir estándares técnicos en resultados de inclusión verificables.



México: pionero legal, rezago operativo y dependencia de acuerdos privados

En contraste con Brasil, México incorporó tempranamente en su Ley para Regular las Instituciones de Tecnología Financiera (2018) la obligación de establecer APIs sistematizadas para compartir información, incluyendo la categoría de «datos financieros abiertos», que comprende información pública sobre productos y servicios, así como la ubicación de puntos de acceso (Cámara de Diputados, 2018/2025, art. 76). No obstante, aunque la ley también define el intercambio de datos agregados y transaccionales y somete estos últimos a autorización expresa del cliente, su despliegue operativo quedó sujeto al desarrollo técnico posterior mediante disposiciones de carácter general; las primeras reglas técnicas publicadas se concentraron en el componente de datos abiertos (CNBV, 2020).

La implementación gradual del marco mexicano ha coexistido con soluciones privadas de agregación de datos que facilitan el acceso a información financiera mediante acuerdos entre actores y, en algunos casos, mediante esquemas de conexión basados en credenciales del usuario. Este tipo de prácticas puede acelerar la innovación, pero introduce riesgos de seguridad y asimetrías de acceso cuando el intercambio estandarizado por APIs aún no cubre de forma operativa los casos de uso más relevantes. En consecuencia, el reto mexicano no radica en la ausencia de regulación, sino en la brecha entre el diseño legal y su despliegue técnico, brecha que limita la capacidad del Estado para asegurar protección efectiva del consumidor y condiciones comparables de participación entre entidades (CNBV, 2020; Basel Committee on Banking Supervision, 2019; World Bank, 2024).

Colombia ha optado por un despliegue regulatorio gradual del SFA, donde el punto de partida habilitante se acompaña de desarrollos técnicos exigibles, antes de consolidar obligaciones generales. En ese marco, la Circular Externa 004 de 2024 de la SFC fija estándares tecnológicos y de seguridad orientados a proteger los datos y a garantizar interoperabilidad dentro del ecosistema, en desarrollo del mandato previsto en el Decreto 1297 de 2022. Sobre esa base, el debate regulatorio de 2025 y su soporte técnico antecedieron la expedición del Decreto 0368 de 2026, que formaliza el esquema obligatorio, incorpora la reciprocidad como regla estructural y ordena la participación bajo instrumentos como el Directorio Único de Participantes (República de Colombia, 2026; URF, 2026). En términos de política pública, la apuesta por un esquema obligatorio y por instrumentos de registro de participantes debe entenderse como un intento de limitar trayectorias de fragmentación derivadas de acuerdos dispersos, y de contener riesgos de concentración ligados a capacidades tecnológicas asimétricas, reforzando la capacidad estatal para supervisar el funcionamiento del sistema y sostener condiciones de competencia bajo estándares verificables.



Chile: gradualismo regulatorio y solidez institucional antes de la operación

Chile estableció el marco legal del SFA mediante la Ley Fintec N° 21.521, publicada en enero de 2023, y ha avanzado en su implementación a través de normas técnicas dictadas por la Comisión para el Mercado Financiero (CMF). En particular, la Norma de Carácter General (NCG) N° 514, dictada el 3 de julio de 2024, regula el funcionamiento del SFA y fija su entrada en vigencia tras un periodo de preparación de veinticuatro meses. Esta norma define estándares para APIs y para los mecanismos de autorización, regula la autenticación de clientes y de proveedores que acceden a APIs, y operacionaliza el consentimiento mediante requisitos de manifestación expresa y herramientas de control que permiten su verificación y revocación.

El enfoque chileno se caracteriza por un despliegue regulatorio con plazos de preparación antes de la operación plena del SFA. La CMF, al dictar la NCG 514, fijó una entrada en vigencia diferida de veinticuatro meses, lo que sitúa la fase inicial en la instalación de reglas operativas y capacidades técnicas previas a la habilitación general del intercambio. En este marco, la prioridad regulatoria se expresa como una implementación gradual orientada a

materializar los beneficios previstos por la Ley Fintec —en particular, competencia e inclusión— bajo condiciones de seguridad y control que resguarden a las personas usuarias.

Colombia converge con Chile en un énfasis por construir primero una arquitectura regulatoria y técnica que haga exigibles las reglas de operación del sistema. En el caso colombiano, la Circular Externa 004 de 2024 fija estándares tecnológicos y de seguridad para la arquitectura financiera abierta, y vincula el intercambio de datos a las condiciones definidas por el consumidor en el consentimiento, lo que refuerza una lógica de implementación gradual antes de la obligatoriedad plena. En esa misma trayectoria, el proyecto de decreto discutido en 2025 se presenta como el tránsito hacia un SFA obligatorio orientado a promover inclusión, innovación y competencia. A diferencia de Chile, donde la autoridad enfatiza los objetivos de competencia, innovación e inclusión como marco general del SFA, en Colombia la URF ha articulado el despliegue del esquema con objetivos de política pública asociados a equidad social, empoderamiento ciudadano y fortalecimiento de la economía popular y comunitaria. Esta orientación amplía el horizonte de expectativas sobre resultados distributivos, por lo que exige acompañar la transición normativa con inversiones en infraestructura digital y con dispositivos de implementación territorial que permitan sostener, en condiciones verificables, los objetivos de inclusión declarados.

Factores a tomar en cuenta

De las comparaciones previas se derivan lecciones prácticas aplicables a la operación: la obligatoriedad puede favorecer la adopción cuando se vincula a casos de uso de alta frecuencia y se acompaña de capacidades de supervisión que sostengan confianza. A la inversa, cuando el marco legal no se traduce en regulación técnica y reglas operativas, aumenta el espacio para arreglos privados que fragmentan el acceso y debilitan la capacidad de control público. En el caso colombiano, estas condiciones sugieren vincular el tránsito hacia la obligatoriedad con pilotos territoriales y métricas de confianza, de modo que el sistema produzca efectos verificables y no se reduzca a un cumplimiento formal.

En conclusión, el modelo colombiano puede interpretarse como una configuración intermedia: combina un despliegue gradual basado en estándares técnicos y seguridad con una fase de implementación obligatoria formalizada en 2026 y herramientas de ordenamiento institucional como directorio y reciprocidad. Su desempeño dependerá de la capacidad de esa arquitectura para traducirse en movilidad efectiva del usuario y en mejoras observables para poblaciones excluidas, lo que exige implementación territorial y mecanismos de reparación que funcionen en la práctica.

Potencialidades, riesgos y desafíos



De la innovación tecnológica a la inclusión con propósito social: el caso colombiano

El desarrollo del SFA en Colombia puede leerse como una reorientación hacia la movilidad de la persona usuaria, en la medida en que el intercambio de datos queda condicionado por un consentimiento que debe traducirse en reglas operativas verificables. En ese marco, la Circular Externa 004 de 2024 consolida el paso desde un consentimiento entendido como autorización formal hacia un consentimiento gobernado por requisitos técnicos de seguridad e interoperabilidad que delimitan su alcance en la práctica. En paralelo, la URF ha enmarcado el tránsito hacia un esquema obligatorio como parte de una agenda de modernización del sistema financiero, asociada a inclusión y confianza en el intercambio de datos bajo interoperabilidad regulada.

La implementación de la obligatoriedad conlleva una transformación en la naturaleza del SFA como política pública. En un esquema voluntario, los rezagos pueden explicarse por decisiones de adopción y por incentivos de participación; en un esquema obligatorio, el foco se desplaza hacia el cumplimiento operativo, la gestión de riesgos y la capacidad institucional de supervisión y corrección. Bajo este marco, el análisis del SFA debe priorizar la identificación de responsabilidades públicas y privadas, además de los riesgos sistémicos asociados a fallas de seguridad, suplantación, sesgos en analítica y fricciones que limiten la movilidad del usuario (BIS et al., 2024; OECD, 2023).

Esta reorientación no niega la posibilidad de resultados inclusivos. Más bien, exige tratarlos como resultados condicionados por implementación verificable. En particular, la obligatoriedad amplía la relevancia de salvaguardas de consentimiento, trazabilidad y reparación, porque la apertura de datos deja de ser una opción y se convierte en un componente estructural de la provisión de servicios digitales. Bajo esta lógica, la evaluación del sistema debe distinguir entre cumplimiento formal y control efectivo del titular, y debe observar cómo se distribuyen capacidades de adopción entre territorios y actores con escalas tecnológicas distintas (Demirgüç-Kunt et al., 2022; BIS et al., 2024). Bajo obligatoriedad, el sistema deja de depender de decisiones individuales de adopción y pasa a depender de la exigibilidad de sus obligaciones, lo que incrementa la responsabilidad pública y privada frente a fallas operativas y daños al consumidor (URF, 2026).

La portabilidad financiera quedó incorporada en el Plan Nacional de Desarrollo a través de la Ley 2294 de 2023, que reconoce el derecho del consumidor a solicitar el traslado de productos financieros entre entidades vigiladas por la SFC, junto con la información general y transaccional asociada. En esta norma, la portabilidad se define como un mecanismo para facilitar la movilidad de la persona usuaria y se acompaña de una regla de gratuidad cuando el traslado es aprobado, sin convertirla en un instrumento explícito de «democratización del crédito». La vinculación entre portabilidad, inclusión e innovación se sostiene mejor en la reglamentación propuesta por el Gobierno, que ubica el esquema dentro del SFA y lo presenta como una herramienta para remover barreras al cambio de proveedor bajo condiciones de interoperabilidad y protección al consumidor.

Además, los documentos de orientación del sector Hacienda enmarcan el SFA dentro de una concepción de inclusión que privilegia el uso efectivo de servicios financieros de calidad, y no solo el acceso formal a una cuenta. Así, la autonomía de la persona usuaria se fundamenta

en su capacidad efectiva para autorizar, definir y administrar el uso de sus datos dentro de un entorno interoperable que genere resultados verificables y confiables. Esta conexión con el consentimiento se refuerza en el plano operativo con la Circular Externa 004 de 2024, en la medida en que consolida un tránsito hacia condiciones técnicas que hacen gobernable y supervisable la autorización del usuario, más allá de su formulación declarativa.

La Circular se inserta en una lógica donde el consentimiento deja de ser un requisito formal y pasa a funcionar como condición operativa delimitada por información mínima y por estándares de seguridad. En la explicación institucional de la SFC, la autorización debe expresar con claridad el alcance de lo consentido, al identificar al tercero receptor y precisar qué datos se transferirán, de modo que la circulación de la información quede acotada por condiciones definidas por el titular y se ejecute bajo exigencias tecnológicas orientadas a reducir riesgos operativos y de ciberseguridad (SFC, 2024).

Esta orientación técnica se articula con el Decreto 0368 de 2026, que modifica el Decreto 2555 de 2010 y formaliza la fase de implementación obligatoria del Sistema de Finanzas Abiertas. Bajo esta perspectiva, la obligatoriedad desplaza el foco desde la decisión de adopción hacia el cumplimiento operativo, la gestión de riesgos y la trazabilidad del intercambio, con obligaciones verificables para proveedores de datos y terceros receptores (República de Colombia, 2026; SFC, 2024). Bajo esta lógica, se afirma que el acceso a nuevas fuentes de información facilita la caracterización y el perfilamiento crediticio de población desatendida, además de habilitar modelos de negocio ajustados a necesidades específicas de los consumidores. En el plano operativo, el diseño formalizado en 2026 incorpora la figura de «terceros de confianza» como mecanismo para gestionar la participación de actores no vigilados por la SFC a través de entidades bajo su supervisión, en condiciones verificables de seguridad y responsabilidad (República de Colombia, 2026; URF, 2026). El marco establecido dispone que estos terceros verifiquen el cumplimiento de requisitos de los participantes no vigilados y tramiten su inscripción, modificación o retiro ante el directorio de participantes, lo que busca ordenar la entrada de nuevos roles bajo criterios verificables.

Esta decisión normativa tiene implicaciones de implementación. Al habilitar un mecanismo para incorporar participantes no vigilados mediante terceros de confianza, el sistema amplía su perímetro y, con ello, aumenta las exigencias de supervisión y gestión de riesgos. Su eficacia dependerá de que la regulación especifique criterios verificables de habilitación y permanencia para estos participantes, además de obligaciones exigibles en materia de seguridad y responsabilidad, de modo que la ampliación del perímetro no debilite la confianza. En términos de política pública, la introducción de estos intermediarios puede leerse como un intento de resolver una tensión estructural: ampliar el acceso y la adopción en segmentos desatendidos solo resulta compatible con inclusión si se mantiene un esquema de control institucional que permita corregir fallas y responder ante incidentes.

A pesar de la narrativa institucional que promueve la inclusión, persiste un énfasis significativo en la competencia y la innovación. En sus comunicaciones sobre el sistema, la URF ha presentado el SFA como un dispositivo para promover inclusión y, al mismo tiempo, fortalecer competencia e innovación bajo condiciones de interoperabilidad, seguridad, transparencia y confianza. En ese marco, la promesa de eficiencia debe ser formulada con cautela. Si bien la estandarización y la interoperabilidad tienen el potencial de mitigar las fricciones operativas y facilitar la introducción

de nuevos servicios, estos efectos son contingentes al diseño de la gobernanza y a la capacidad de supervisión (BIS et al., 2024). Esta coexistencia entre objetivos de innovación de mercado y objetivos de inclusión plantea una tensión de diseño: el SFA puede terminar orientado a optimizar la competencia entre actores con mayor capacidad tecnológica, o puede priorizar condiciones que amplíen la movilidad real del usuario y el acceso efectivo de la población.

El punto crítico radica en que el empoderamiento no se deriva de manera automática del acceso o de la movilidad del dato. El discurso institucional suele presentar el SFA como un dispositivo que habilita mejores decisiones del consumidor al permitir que sus datos circulen bajo autorización, pero ese efecto depende de que las personas cuenten con capacidades prácticas para comprender el alcance del consentimiento, evaluar riesgos y actuar frente a usos indebidos. En ese sentido, la advertencia de Gabor y Brooks (2021) resulta pertinente: cuando el consentimiento opera en contextos de asimetría informativa y baja capacidad de agencia, puede funcionar como un formalismo que legitima dinámicas de extracción de valor basadas en datos, más que como una herramienta efectiva de control (Gabor & Brooks, 2021). En el caso colombiano, existe respaldo institucional para afirmar que la adopción del SFA exige un componente pedagógico.

La SFC ha insistido en la necesidad de avanzar en educación financiera para generar confianza y facilitar la implementación de las finanzas abiertas, lo que introduce un criterio operativo: la gobernanza del consentimiento requiere condiciones sociales de comprensión y uso, además de estándares técnicos (SFC, 2024b). Con todo, el salto desde ese reconocimiento general hacia políticas integradas que conecten educación financiera con la implementación del SFA aún requiere mayor explicitación programática y herramientas territoriales sostenidas. En esa dirección, el trabajo de la Mesa de Trabajo Intersectorial de Inclusión Financiera alrededor de instrumentos para educación financiera sugiere una vía de articulación, en la medida en que desplaza la discusión desde la norma hacia capacidades situadas y mediaciones comunitarias (Mesa de Trabajo Intersectorial de Inclusión Financiera, 2025).

El diseño normativo del SFA requiere dispositivos de implementación que vuelvan operable el consentimiento en entornos donde persisten brechas de alfabetización digital y riesgos de fraude asociados al uso de canales digitales (Demirgüç-Kunt et al., 2022). La conexión con las condiciones sociales se materializa cuando la autorización se tramita mediante interfaces intuitivas y accesibles, y cuando existen mecanismos de queja y reparación con tiempos de respuesta acordes al nivel de riesgo que enfrentan los usuarios. De esta manera, el consentimiento se convierte en una práctica de control efectivo, en lugar de un simple trámite (BIS et al., 2024).

El encuadre institucional colombiano vincula la portabilidad y el despliegue del SFA con objetivos de inclusión y con reglas de participación que distribuyen responsabilidades entre actores, lo que amplía el horizonte de resultados esperados y eleva el umbral de implementación exigible. La coherencia de este enfoque depende de que el consentimiento funcione como un proceso gobernable en la práctica, apoyado en interfaces comprensibles y en mecanismos de gestión por parte del usuario, y de que la reciprocidad se traduzca en acceso efectivo a datos bajo estándares comunes, sin consolidar ventajas estructurales para participantes con mayor capacidad tecnológica (BIS et al., 2024). A esto se suma la necesidad de rutas de queja y reparación que operen con tiempos compatibles con el riesgo de fraude, porque la confianza depende de la posibilidad real de corregir daños (BIS et al., 2024). En perspectiva comparada, el empoderamiento de la

persona usuaria requiere complementar el diseño regulatorio con políticas que reduzcan brechas de acceso y uso digital, dado que estas brechas condicionan quién puede ejercer agencia sobre sus datos y quién queda expuesto a nuevas asimetrías (Demirgüç-Kunt et al., 2022).

Mecanismos de inclusión en el SFA: datos alternativos, personalización, portabilidad y participación ampliada

En Colombia, el despliegue del SFA se apoya en instrumentos regulatorios que buscan volver operativos la portabilidad y el consentimiento mediante estándares tecnológicos y de seguridad. En particular, la SFC ha señalado que la Circular Externa 004 de 2024 define estándares aplicables a los participantes y orienta el intercambio de información a que el tratamiento de los datos atienda las condiciones fijadas por el consumidor en su consentimiento (SFC, 2024a). Con base en esta premisa, la URF diseñó el soporte técnico que acompañó la transición hacia la obligatoriedad, el cual se consolidó normativamente mediante el Decreto 0368 de 2026 (República de Colombia, 2026; URF, 2026). Este esquema tiene como objetivo fomentar la inclusión financiera, la competencia y la innovación, al tiempo que establece requisitos como la reciprocidad. En este marco, el potencial inclusivo del SFA depende de mecanismos verificables, entendidos como condiciones de operación que permitan que la portabilidad sea practicable, que la reciprocidad reduzca ventajas informacionales y que la incorporación de nuevos participantes ocurra bajo reglas exigibles y supervisables. Sin la implementación de estos mecanismos, el concepto de «dato como derecho» se convierte en una simple consigna sin un impacto tangible en la inclusión financiera y el bienestar económico de las y los ciudadanos.

Evaluación crediticia alternativa y reducción de exclusión financiera estructural

Un obstáculo recurrente para la inclusión financiera en Colombia ha sido la centralidad de modelos de evaluación crediticia que dependen de trayectorias registradas en el sistema bancario formal. Este enfoque tiende a subrepresentar a personas con ingresos de origen informal o con patrones de ingreso variables, lo que reduce su elegibilidad para productos de crédito aun cuando cuentan con capacidades de pago observables en su vida económica cotidiana (Demirgüç-Kunt et al., 2022). Así, las finanzas abiertas abren la posibilidad de incorporar información transaccional generada fuera de la banca, siempre que exista consentimiento operable y salvaguardas verificables sobre calidad del dato, seguridad y uso no discriminatorio, de modo que el acceso a nuevas fuentes de información se traduzca en decisiones de riesgo más precisas para población desatendida (BIS et al., 2024). En el marco del Decreto 0368 de 2026, el suministro se estructura sobre datos base; el valor agregado derivado de analítica o enriquecimiento depende de capacidades de los/las participantes y de reglas de uso responsable (República de Colombia, 2026).

La evidencia disponible sugiere que el intercambio de datos en esquemas de finanzas abiertas puede mejorar la evaluación de riesgo cuando incorpora señales transaccionales que hoy permanecen fuera del perímetro bancario. Partiendo del contexto de América Latina y el Caribe, Herrera et al. (2023) señalan que la información proveniente de pagos puede complementar los insumos usados en el *credit scoring* y mejorar la predicción del comportamiento crediticio en poblaciones habitualmente excluidas. En el caso brasileño, comunicaciones públicas asociadas al despliegue de *Open Finance* han vinculado este ecosistema con operaciones de crédito

apoyadas en evaluación de riesgo más precisa, lo que se traduce en condiciones de crédito más adecuadas para los usuarios. Desde esa perspectiva, las finanzas abiertas permiten reubicar la informalidad como un espacio de registros económicos observables, cuya utilización exige salvaguardas sobre calidad del dato, su aseguramiento y uso responsable para evitar que la ampliación de información se convierta en un nuevo vector de exclusión.

Personalización de productos financieros y adaptación a necesidades reales

En Colombia, una porción relevante de la oferta de crédito de consumo y microcrédito opera con calendarios de pago y criterios de elegibilidad relativamente homogéneos, lo que puede desajustarse frente a ingresos variables y estacionales característicos de hogares vulnerables y de unidades de economía popular; este desajuste se expresa en barreras de acceso al financiamiento formal y en el recurso a alternativas informales de liquidez.

En esa dirección, la Encuesta de Micronegocios (EMICRON) del DANE muestra que, al cierre de 2022, sobre un universo cercano a 5,3 millones de micronegocios, alrededor del 30% cuenta con financiación formal, y que, entre quienes solicitaron un crédito, uno de cada cuatro recurrió al «gota a gota», un indicador que ha aumentado desde la pandemia, según reportes institucionales basados en EMICRON (Quiroga, 2023). Las finanzas abiertas posibilitan el uso de información de la persona usuaria para diseñar productos financieros ajustados a sus dinámicas económicas y a su capacidad de gestión del riesgo. Esta personalización es especialmente pertinente para mujeres, trabajadores por cuenta propia y personas microemprendedoras, cuyos ingresos no se ajustan a las estructuras salariales formales.

La personalización resulta pertinente para una agenda de justicia financiera cuando se apoya en información capaz de captar la variabilidad efectiva de ingresos y egresos y se traduce en condiciones de pago sostenibles. Bajo ese supuesto, el uso de señales transaccionales más cercanas al ciclo económico del hogar puede mejorar la evaluación de capacidad de pago y, con ello, reducir el riesgo de desajustes que derivan en sobreendeudamiento y deterioro del flujo de caja; su efecto, por tanto, debe leerse como una posibilidad condicionada por salvaguardas de uso responsable del dato y por controles que eviten sesgos en la analítica (BIS et al., 2024).

En términos de política pública, este enfoque adquiere un alcance distributivo cuando contribuye a disminuir asimetrías informacionales que históricamente han encarecido o restringido el crédito para población desatendida, sin convertir la «personalización» en un mecanismo opaco de segmentación adversa. En el caso colombiano, el marco obligatorio establecido por el Decreto 0368 de 2026 incorpora la reciprocidad como regla estructural del intercambio (República de Colombia, 2026). Este principio busca ampliar el acceso a datos bajo estándares comunes y mitigar las ventajas derivadas de la tenencia exclusiva de información.

Portabilidad de datos como mecanismo de empoderamiento y movilidad financiera

La portabilidad financiera quedó incorporada en la Ley 2294 de 2023 como un derecho del consumidor para solicitar el traslado de productos financieros entre entidades vigiladas por la SFC, junto con la información general y transaccional asociada (Ley 2294 de 2023, art. 94). En el

plano operativo, la Circular Externa 004 de 2024 contribuye a crear condiciones técnicas para el intercambio seguro de información bajo autorización del titular, al fijar estándares de seguridad e interoperabilidad aplicables a los participantes del esquema de finanzas abiertas (SFC, 2024a). En conjunto, estos instrumentos abren un canal para reducir fricciones en el cambio de proveedor y limitar ventajas informacionales derivadas de la custodia exclusiva de historiales por parte de un solo intermediario. La capacidad de negociación de la persona usuaria aumenta en la medida en que la movilidad de su información se traduzca en ofertas comparables y en procesos de traslado ejecutables en tiempos razonables, bajo reglas supervisables.

La portabilidad puede leerse como un «derecho de salida» en el sentido de Hirschman (1970), siempre que el cambio de proveedor sea operativamente viable y no se reduzca a una trasposición conceptual. En el marco de las finanzas abiertas, esta salida funciona como un mecanismo de disciplina competitiva cuando la transferencia de información se ejecuta con fricciones acotadas y bajo condiciones seguras, porque limita la ventaja informacional del proveedor que concentra el historial de la persona usuaria. Bajo esas condiciones, la movilidad de datos favorece la comparabilidad de ofertas y refuerza la capacidad del usuario para decidir con base en información relevante, lo que induce a los proveedores a mejorar condiciones contractuales y estándares de servicio para retener clientela.

Nuevos actores y diversificación del ecosistema: más allá de la banca como intermediaria exclusiva

El diseño colombiano de un sistema de finanzas abiertas amplía el ámbito de participación al incorporar, además de entidades vigiladas, actores que desempeñan funciones técnicas en el intercambio de información, conforme al marco habilitante del Decreto 1297 de 2022 y al marco obligatorio del Decreto 0368 de 2026, cuyo desarrollo operativo se concreta mediante estándares y procedimientos emitidos por la SFC (República de Colombia, 2022; República de Colombia, 2026; SFC, 2024a). Esta ampliación busca estructurar un sistema interoperable donde la provisión de servicios basados en datos dependa de reglas comunes que regulen la incorporación de nuevos roles bajo estándares verificables. En este contexto, se pueden generar oportunidades para que entidades con presencia territorial, como cooperativas, participen en la oferta de servicios más acordes a las necesidades locales, siempre que su participación se traduzca en capacidades operativas y en el cumplimiento de requisitos técnicos y de seguridad. En términos analíticos, el énfasis se desplaza de un modelo centrado en la intermediación bancaria hacia una arquitectura donde la inclusión depende de que la innovación se implemente con mediaciones institucionales que puedan operar en el territorio sin profundizar las desigualdades existentes.

La figura de «terceros de confianza», incorporada en el marco obligatorio del Decreto 0368 de 2026, puede presentarse como un ajuste institucional orientado a ampliar la participación de actores que hoy no se encuentran bajo vigilancia directa de la SFC, sin trasladar esa ampliación a un esquema de apertura irrestricta. En términos operativos, esta figura busca ordenar la entrada y permanencia de participantes no vigilados mediante condiciones verificables de habilitación y de gestión del intercambio de datos, de forma que el crecimiento del perímetro no debilite la seguridad ni la capacidad de supervisión. Su contribución a la inclusión debe presentarse como una posibilidad condicionada: podría propiciar la integración con dinámicas económicas locales

si permite la participación de actores con presencia territorial bajo un marco normativo exigible. Sin embargo, no se debe asumir que la mera incorporación normativa cerrará brechas históricas de acceso, ni resolverá asimetrías de capacidad tecnológica.

Factores a tomar en cuenta

Los mecanismos analizados deben tratarse como condiciones de funcionamiento del SFA y no como efectos secundarios de su implementación. Su relevancia institucional radica en que permiten pasar de una arquitectura normativa a resultados verificables de inclusión, siempre que se traduzcan en prácticas operativas exigibles. En conjunto, estos mecanismos pueden mejorar la evaluación de riesgo, al incorporar información transaccional generada fuera del perímetro bancario, bajo salvaguardas que aseguren uso responsable del dato. Además, pueden reforzar la movilidad del usuario al reducir fricciones en el cambio de proveedor, con efectos sobre la capacidad de negociación en la medida en que existan ofertas comparables y procesos de traslado ejecutables. Finalmente, la ampliación del perímetro de participación, incluida la figura de terceros de confianza, busca ordenar la entrada de participantes no vigilados bajo reglas supervisables; su aporte a la inclusión depende de que efectivamente habilite participación territorial sin reproducir asimetrías tecnológicas ni debilitar la seguridad del sistema.

La integración de estos elementos puede desplazar el enfoque de inclusión desde el acceso formal a productos estandarizados hacia un uso en el que el usuario cuenta con mayores márgenes de decisión y control sobre la circulación de su información. Ese potencial depende del diseño institucional y de la implementación: requiere reglas operativas que mantengan el consentimiento como condición efectiva de intercambio, además de capacidades de supervisión que reduzcan riesgos de captura de la infraestructura por actores con mayor capacidad tecnológica.

En este sentido, la tecnología no produce inclusión por sí misma; sus efectos dependen de la gobernanza que define quién participa, bajo qué condiciones y con qué garantías para la persona usuaria. Por ello, el potencial inclusivo del SFA se sostiene cuando el consentimiento opera como una práctica verificable de control del titular y cuando existen mecanismos institucionales que permitan corregir fallas y responder ante daños, de modo que la autorización no quede reducida a un trámite.

Obstáculos estructurales que pueden impedir la inclusión financiera

El potencial del SFA en Colombia no se traduce en resultados automáticos, porque la apertura de datos puede reproducir exclusiones cuando se implementa sin atender brechas de acceso digital, capacidades de uso y condiciones territoriales que afectan la adopción. Este riesgo aumenta cuando existe un desfase entre la sofisticación del marco regulatorio y la capacidad institucional para hacerlo operativo y corregir sus fallas al tiempo que lo supervisa. En ese escenario, el sistema puede cumplir formalmente con requisitos normativos y, aun así, generar beneficios limitados para la ciudadanía si su funcionamiento efectivo se concentra en segmentos con mayor conectividad y capacidad de gestión de información.



Brechas digitales y territoriales: el acceso desigual a la infraestructura

La inclusión financiera digital requiere acceso a dispositivos y conectividad acompañada del desarrollo de habilidades digitales. De acuerdo con el boletín técnico del DANE (2024) sobre TIC en hogares y personas, en 2023 una proporción significativa de hogares rurales carece de Internet fijo y depende de conectividad móvil inestable. En distintas zonas rurales, comunidades indígenas y territorios de posconflicto, el acceso a los servicios digitales es limitado, debido a los altos costos de conectividad y a la falta de presencia institucional del sistema financiero.

La inclusión financiera digital presupone condiciones materiales de acceso y capacidades de uso. En Colombia, las mediciones oficiales sobre TIC en hogares muestran brechas persistentes entre cabeceras y áreas rurales: para 2023, la proporción de hogares con conexión a Internet fue menor en «centros poblados y rural disperso» que en cabeceras, y la conectividad fija presenta una presencia más limitada en esos territorios (DANE, 2024). En municipios PDET, el propio DANE reporta que el acceso a Internet se apoya principalmente en conexión móvil y que una proporción menor declara contar con Internet fijo, lo que describe una conectividad más vulnerable para trámites y servicios que requieren estabilidad y continuidad (DANE, 2024). Por lo tanto, los costos relativos y las brechas de infraestructura se mantienen como determinantes de exclusión digital, tal como lo reflejan mediciones institucionales sobre brecha digital y asequibilidad (MinTIC, 2024), lo que afecta la posibilidad de ejercer de forma efectiva derechos asociados a portabilidad y consentimiento en el SFA.

En un entorno marcado por brechas persistentes de acceso y uso digital, un esquema que dependa de plataformas para gestionar el consentimiento y habilitar servicios basados en datos puede ampliar desigualdades si no se acompaña de medidas de accesibilidad y de soporte a la adopción. De esta manera, los beneficios del SFA tienden a concentrarse en usuarios con mayor conectividad y capacidad para gestionar autorizaciones y riesgos, mientras otros segmentos

quedan expuestos a nuevas asimetrías en el uso de sus datos. Esta dinámica es consistente con la crítica de Aitken (2017) sobre formas de «inclusión selectiva», donde la incorporación de población desatendida ocurre mediante mecanismos de clasificación y extracción de valor que no garantizan agencia efectiva. En consecuencia, la contribución del SFA a la inclusión depende de que la infraestructura digital y sus condiciones de acceso operen bajo criterios de interés público, de modo que el sistema no se limite a sofisticar la oferta para quienes ya se encuentran en mejor posición para beneficiarse de ella.



Alfabetización digital y financiera: riesgo de consentimiento formal

La Circular Externa 004 de 2024 se apoya en el consentimiento como condición operativa del intercambio de datos y exige que la autorización delimite su alcance mediante información mínima, de modo que el tratamiento se ajuste a las condiciones definidas por el titular. En términos normativos, este enfoque se alinea con el principio de autodeterminación informativa al trasladar a la persona usuaria la capacidad de autorizar y acotar la circulación de su información. La dificultad aparece en el plano de implementación: una parte relevante de la población no cuenta con herramientas suficientes para comprender el alcance práctico de la autorización ni para anticipar los efectos de la circulación de datos en decisiones automatizadas.

La evidencia de inclusión financiera muestra que, incluso entre personas con acceso a servicios bancarios, persisten brechas de comprensión de términos y condiciones contractuales, lo que limita la capacidad de tomar decisiones informadas (Demirgüç-Kunt et al., 2022). En este contexto, la complejidad propia de los flujos de datos puede intensificar la asimetría informativa y desplazar el consentimiento hacia un trámite formal. Bajo esas condiciones, la autorización corre el riesgo

de operar como un mecanismo de legitimación del tratamiento de datos, más que como una herramienta efectiva de control por parte del usuario, en la línea de las advertencias críticas sobre extractivismo de datos en inclusión financiera digital (Gabor & Brooks, 2021).

La efectividad del consentimiento se debilita cuando las personas usuarias no cuentan con capacidades suficientes para comprender el alcance de la autorización y gestionar su uso, lo que puede reducirlo a un requisito de cumplimiento sin control efectivo. En ese escenario, la inclusión financiera debe evaluarse por el uso informado y por la capacidad real de decisión de la persona usuaria frente a los productos que contrata, y no solo por la existencia de acceso formal a servicios.

Asimetrías de capacidad entre actores del ecosistema

El SFA colombiano se concibe como un esquema de participación ampliada que involucra entidades vigiladas y, en el marco obligatorio consolidado por el Decreto 0368 de 2026, habilita la vinculación ordenada de participantes no vigilados a través de la figura de terceros de confianza. En este arreglo, los terceros de confianza operan como intermediarios técnicos bajo estándares definidos por la SFC, con funciones que buscan asegurar que el acceso y el suministro de información se realicen con trazabilidad, integridad del consentimiento y condiciones verificables de seguridad. Este mecanismo permite ampliar el perímetro de participación sin exigir que actores no financieros adopten la forma de una entidad bancaria, siempre que su interacción con el sistema se realice mediante infraestructuras y procedimientos que hagan exigibles las obligaciones de protección al consumidor y la responsabilidad en el tratamiento de datos. Este diseño puede ampliar la oferta y habilitar nuevos servicios basados en datos, pero sus efectos dependen de condiciones de implementación. En particular, las diferencias de capacidad tecnológica, cumplimiento y gestión de riesgos entre participantes pueden traducirse en asimetrías de acceso efectivo al intercambio de información, con impactos sobre quién puede competir y qué tipo de usuario recibe beneficios tangibles.

Las entidades financieras vigiladas suelen concentrar capacidades operativas maduras y acervos amplios de información histórica, lo que les otorga ventajas en la adopción temprana de estándares técnicos y en la gestión de riesgos. En un esquema de intercambio de datos, esas ventajas pueden traducirse en estrategias defensivas cuando el modelo reduce exclusividades informacionales o modifica condiciones de captura de valor; por ello, la apertura requiere reglas exigibles que eviten fricciones inducidas y prácticas de obstrucción. En el extremo opuesto, parte del sector fintech aporta capacidad de desarrollo e iteración rápida de productos basados en datos, pero enfrenta restricciones de escala para absorber costos de cumplimiento y para sostener controles de seguridad al nivel que exige un ecosistema como lo que requiere el SFA. Estas asimetrías hacen que la promesa de competencia dependa de mecanismos de participación que reduzcan barreras de entrada sin relajar estándares de protección.

En el debate regulatorio de 2025, la figura de terceros de confianza se planteó como un mecanismo para ordenar la participación de actores no vigilados mediante funciones de verificación y de gestión de trámites ante el Directorio de Participantes. En la versión obligatoria formalizada por el Decreto 0368 de 2026, esta arquitectura debe leerse como un dispositivo de implementación cuya contribución depende de reglas operativas exigibles y de la capacidad de supervisión para hacerlas valer en la práctica. La ampliación del perímetro solo resulta compatible con inclusión

si el cumplimiento técnico no se convierte en una barrera para participantes de menor escala y si la gobernanza evita que la integración se concentre en actores con mayor infraestructura y capacidad analítica.

Ausencia de casos de uso centrados en la economía popular y el territorio

La inclusión financiera no se deriva de manera automática de la adopción de infraestructura digital. Depende de que el SFA se traduzca en casos de uso diseñados para restricciones concretas de la población desatendida, en particular allí donde los ingresos son variables, la conectividad es limitada o el acceso a productos formales permanece condicionado por historiales incompletos. En ese marco, el criterio de éxito es la capacidad del intercambio de datos para resolver problemas cotidianos con efectos observables sobre acceso, uso y calidad del servicio, no su disponibilidad técnica. Un diagnóstico institucional más preciso exige, por tanto, distinguir entre el despliegue del estándar y la existencia de casos de uso de alta frecuencia que hagan visible el valor del sistema para quienes hoy enfrentan barreras persistentes.

Con la evidencia institucional disponible, no es posible afirmar todavía la existencia de un portafolio público consolidado de casos de uso masivos del SFA orientados a ruralidad o economía popular; los documentos revisados priorizan la estandarización técnica y la habilitación de capacidades, además de casos de uso generales como consumo de data alternativa para crédito, sin metas públicas de despliegue territorial comparables. Lo que puede sostenerse, con mayor rigor, es que el despliegue inicial del ecosistema tiende a concentrarse en funciones habilitantes —como agregación de información, iniciación de pagos y personalización basada en datos— y que el tránsito hacia resultados inclusivos requiere una agenda explícita de implementación territorial, con metas y métricas de adopción para población subatendida. La experiencia brasileña resulta ilustrativa en un punto operativo: Pix se consolidó como caso de uso cotidiano y de alta frecuencia, lo que facilitó adopción y permitió anclar la infraestructura en beneficios percibidos por usuarios y comercios (Banco Central do Brasil, 2024). En Colombia, la disponibilidad de infraestructura de pagos inmediatos interoperables como Bre-B abre una oportunidad análoga, pero el impacto del SFA dependerá de su articulación con casos de uso que reduzcan fricciones reales para población excluida; sin esa traducción, el sistema puede permanecer como capacidad técnica subutilizada, con efectos limitados sobre inclusión en la práctica (BIS et al., 2024; Banco de la República, 2025).



Discusión:

el riesgo de un sistema normativamente inclusivo pero socialmente excluyente

El análisis revela una tensión en la implementación. El diseño regulatorio del SFA incorpora instrumentos destinados a potenciar la agencia de las personas usuarias sobre su información y a estructurar el intercambio de datos bajo reglas de participación, incluyendo el consentimiento como condición operativa y principios de reciprocidad en la transición hacia un esquema obligatorio. Esta arquitectura, sin embargo, se despliega sobre un entorno caracterizado por brechas persistentes de acceso y uso digital, así como diferencias territoriales en conectividad y capacidades, condiciones que afectan la posibilidad real de ejercer derechos asociados a portabilidad y autorización. En dicho contexto, el potencial inclusivo del SFA está condicionado a la implementación de medidas complementarias que mitiguen las disparidades en la adopción y garanticen mecanismos de reparación eficaces. En ausencia de estos componentes, el sistema podría formalizar garantías normativas sin lograr mejoras proporcionales en la inclusión de la población desatendida.

Para superar esta tensión, la inclusión financiera debe abordarse como un resultado de gobernanza y no como un efecto inherente de la tecnología. Su desempeño depende de la capacidad del Estado y de los participantes del sistema para orientar el uso de datos mediante reglas exigibles, supervisión efectiva y acompañamiento a la adopción, de modo que los beneficios del SFA no se concentren en quienes ya cuentan con mayores capacidades digitales. Este enfoque implica reconocer que la inclusión requiere arreglos institucionales que modifiquen incentivos y reduzcan asimetrías de información y de poder en la relación entre usuarios y proveedores. A través de este marco conceptual, el presente apartado se adentra en el análisis del componente que determina el alcance de la circulación de datos y el nivel de control ejercido por el usuario: el consentimiento, concebido como una condición operativa que concentra tensiones inherentes a su diseño e implementación.

¿Quién controla los datos? tensiones del consentimiento en el modelo de finanzas abiertas

El consentimiento informado constituye una condición normativa central del SFA en Colombia, en la medida en que el intercambio de información se habilita a partir de la autorización del titular. El Decreto 1297 de 2022 establece el carácter previo, expreso e informado de esa autorización como requisito para el tratamiento de la información; la Circular Externa 004 de 2024 traduce ese requisito en condiciones operativas y de seguridad que delimitan el alcance del consentimiento dentro de la arquitectura técnica del esquema. En el marco obligatorio consolidado por el Decreto 0368 de 2026, la autorización del consumidor se mantiene como presupuesto para el acceso y el suministro estandarizado de datos, con exigencias operativas adicionales que refuerzan su verificabilidad en la práctica (República de Colombia, 2026; URF, 2026). La efectividad de este principio depende de su implementación: la autorización debe ser comprensible para el usuario y debe operar bajo reglas que permitan gestionar el alcance de lo autorizado y corregir usos indebidos mediante mecanismos de queja y reparación. En ese punto se concentra la tensión principal. La evidencia comparada advierte que el consentimiento pierde capacidad de control cuando se tramita bajo asimetrías de información o cuando el usuario carece de herramientas para entender los efectos prácticos de la autorización y para hacerla valer en la operación del sistema (BIS et al., 2024; Demirgüç-Kunt et al., 2022).

El consentimiento como condición operativa para el ejercicio de derechos

Desde una perspectiva normativa, el consentimiento en el SFA se apoya en el derecho de habeas data y en el principio de autodeterminación informativa, por lo que la autorización del titular constituye una condición para habilitar el intercambio de información. En el marco vigente, la autorización debe ser previa, expresa e informada, y su función es delimitar el tratamiento de los datos al alcance definido por la persona usuaria. En la aproximación operativa asociada al despliegue de finanzas abiertas, este estándar implica que el consentimiento debe concretarse en una autorización clara y delimitada, de modo que el tratamiento de la información se ajuste a condiciones verificables y pueda ser objeto de control por parte del titular y de supervisión por parte de la autoridad.

El consentimiento constituye la condición operativa que habilita el intercambio de datos en el SFA. La Circular Externa 004 de 2024 dispone que el tratamiento de la información debe sustentarse en una autorización previa, expresa e informada del consumidor, y exige que esa autorización esté delimitada de manera verificable. En la práctica, ello implica que el consentimiento debe definir el alcance del acceso autorizado, identificando el tipo de datos objeto de intercambio, la finalidad del tratamiento, el período de vigencia y el receptor autorizado. Este diseño busca prevenir autorizaciones indeterminadas y establecer un estándar de control efectivo por parte del titular, mediante mecanismos de consulta y revocación, junto con registros que permitan trazabilidad y auditoría del intercambio (SFC, 2024).

El Decreto 0368 de 2026 profundiza esta concepción al introducir un elemento operativo adicional que refuerza la exigibilidad del consentimiento en la práctica (República de Colombia, 2026). En

el diseño operativo descrito en el documento técnico de soporte, el proveedor de datos debe confirmar con el titular que la solicitud corresponde a una autorización válida, autenticando su identidad y recabando una confirmación para el suministro. Esta doble validación redistribuye el control del flujo de datos entre quien solicita y quien suministra, con implicaciones directas para la prevención de fraude y para la trazabilidad exigible del intercambio (URF, 2026).

En el mismo sentido, el decreto fija un piso operativo de información para depósitos a la vista: el acceso consentido al historial transaccional de al menos los últimos doce meses. Este mínimo aporta una referencia concreta para el diseño de casos de uso orientados a inclusión, sin confundir el intercambio obligatorio con la circulación de información enriquecida o derivada. En el marco propuesto, el intercambio obligatorio se concentra en datos base estandarizados y excluye información enriquecida o generada por análisis, de modo que la innovación basada en analítica se mantiene como capacidad de los participantes, pero no como componente obligatorio del suministro (URF, 2026). Este giro refuerza la tesis central de este documento: el consentimiento solo cumple una función redistributiva cuando se traduce en control gestionable por el titular y cuando existen condiciones institucionales que permitan verificar su alcance, corregir usos indebidos y activar mecanismos de reparación. En ausencia de capacidades de comprensión y de procedimientos efectivos de gestión, el consentimiento tiende a degradarse en un trámite de aceptación rutinaria, con beneficios concentrados en quienes procesan la información (OECD, 2023; Gabor & Brooks, 2021).

La Circular Externa 004 de 2024 exige que, para el intercambio de datos en finanzas abiertas, el tratamiento se soporte en una autorización del consumidor que cumpla condiciones verificables. En términos operativos, el requisito operativo puede redactarse así, con precisión respecto del texto normativo:

- **Previa:** la autorización debe existir antes de cualquier acceso o tratamiento de los datos, y las entidades deben verificar de forma previa que el tercero receptor cuenta con autorización «previa, expresa e informada» de la persona usuaria.
- **Expresa e informada:** la autorización debe ser expresa e informada. La solicitud de autorización debe ser «sencilla, clara y precisa» y de «fácil comprensión», sin que ello implique que la norma garantice la comprensión plena en todos los casos.
- **Delimitada por alcance:** la autorización no puede ser general o abierta. Debe especificar, como mínimo, los datos concretos a tratar, la finalidad específica del tratamiento y el tiempo asociado a dicha finalidad, además de identificar al tercero receptor y el canal mediante el cual se otorga la autorización.
- **Con duración definida:** la autorización debe incorporar un término asociado al «tiempo de la finalidad». La norma rechaza autorizaciones abiertas que impidan conocer su alcance temporal.
- **Revocable:** debe existir un mecanismo para que el consumidor revoque la autorización, y debe informarse el procedimiento de revocación.

- **Soportada en registros y consulta:** el esquema debe contar con registros que permitan auditoría del intercambio (logs con información mínima y conservación por el periodo exigido) y con mecanismos para que el consumidor consulte de forma accesible y permanente las autorizaciones otorgadas, lo que habilita trazabilidad y control.

Las exigencias operativas del consentimiento —en particular la prohibición de autorizaciones generales, la delimitación por finalidad y tiempo, la revocación y la obligación de registros— pueden interpretarse como salvaguardas orientadas a reducir riesgos ampliamente documentados en economías basadas en extracción de datos, donde la autorización tiende a degradarse en un trámite amplio o indefinido con efectos adversos sobre privacidad y capacidad de decisión (Zuboff, 2019). En el caso colombiano, estas condiciones normativas no acreditan por sí mismas un «compromiso» en sentido declarativo, pero sí establecen un umbral regulatorio que busca hacer exigible el control del titular en la operación del intercambio, desplazando el consentimiento desde la titularidad abstracta hacia reglas verificables de uso y acceso.

El consentimiento como proceso cognitivo, no como clic

La validez operativa del consentimiento depende tanto de su diseño normativo como de las condiciones de comprensión y agencia de la persona usuaria al momento de autorizar. La capacidad de interpretar el alcance de la autorización, identificar quién recibirá los datos y anticipar consecuencias prácticas requiere habilidades mínimas de alfabetización digital y financiera, además de información presentada en formatos comprensibles. Cuando estas capacidades son limitadas, el consentimiento tiende a degradarse en un acto de aceptación rutinaria mediado por interfaces definidas por los propios actores que solicitan el acceso, lo que reduce su función como mecanismo de control y lo aproxima a un cumplimiento formal sin decisión informada.

Los lineamientos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD por sus siglas en inglés) señalan que el consentimiento en entornos digitales opera bajo asimetrías prácticas, porque los proveedores controlan el diseño de los flujos de autorización y los usuarios deciden con información limitada y bajo fricciones que afectan su capacidad de elección (OECD, 2023). Esta asimetría se intensifica cuando el diseño de interfaz incorpora patrones que orientan la decisión del usuario o dificultan alternativas, lo que puede producir elecciones que no reflejan una preferencia informada aun cuando exista una opción formal de aceptar o rechazar (OECD, 2022). En este marco, el consentimiento puede perder su función de control si no se acompaña de medidas que fortalezcan la comprensión del usuario y de mecanismos operativos que permitan gestionar la autorización en la práctica, incluida la revocación bajo procedimientos claros (OECD, 2023).

El consentimiento como mecanismo de valor (¿quién se beneficia del dato?)

Un punto de diseño es que el consentimiento habilita el acceso y el uso de datos, pero no define por sí mismo cómo se distribuye el valor económico derivado de su procesamiento. En finanzas abiertas, la creación de valor suele concentrarse en capacidades de analítica y modelamiento que permiten evaluar riesgo y diseñar ofertas diferenciadas. Si esas capacidades se consolidan en

actores con mayor escala y control de infraestructura, el valor generado por los datos tenderá a capturarse en el nivel de los proveedores, mientras la persona usuaria recibe beneficios indirectos y condicionados, sin mecanismos claros de participación en esa creación de valor.

Desde la perspectiva de justicia de datos, el consentimiento constituye una condición necesaria para habilitar el intercambio, pero no agota los criterios de equidad que deberían regir la gobernanza del dato. El hecho de que la persona usuaria autorice el tratamiento no implica, por sí mismo, que el valor generado por el procesamiento se distribuya en su favor o que se reduzcan asimetrías estructurales. En este punto, Taylor (2017) resulta útil como marco analítico: la justicia de datos exige examinar cómo se producen y circulan los datos, además de quién asume costos y quién captura beneficios en esos arreglos institucionales.

Bajo esa lectura, el marco normativo del SFA se concentra en reglas de acceso, autorización y estándares operativos, pero no incorpora, de manera explícita, instrumentos de redistribución del valor derivado del procesamiento de datos. Por ello, la evaluación del sistema debe centrarse en resultados verificables: si la apertura se traduce en mejores condiciones de acceso, uso y calidad del servicio para población desatendida, o si la captura de valor permanece concentrada en actores con mayor capacidad analítica. En ausencia de salvaguardas y de mecanismos de rendición de cuentas sobre esos efectos, la apertura puede ampliar el intercambio de datos sin alterar patrones de apropiación, generando inclusión formal con beneficios limitados para la persona usuaria.

El consentimiento como territorio de poder regulatorio

En el SFA colombiano, el intercambio de datos depende de una autorización previa y expresa, sujeta a requisitos regulatorios y a estándares técnicos exigibles. En este esquema, la SFC fija condiciones operativas para la implementación del intercambio dentro del perímetro de entidades vigiladas, mientras la SIC mantiene sus competencias en materia de protección de datos personales y seguridad de la información. Bajo este arreglo de competencias concurrentes, la coherencia regulatoria requiere mecanismos de coordinación interinstitucional que permitan gestionar incidentes y asegurar respuestas consistentes frente a incumplimientos, de modo que la protección del usuario no quede fragmentada entre autoridades. En ese sentido, la intervención estatal no se limita a emitir reglas: supone sostener capacidades de supervisión y articulación que vuelvan exigible el derecho del titular a controlar el alcance del tratamiento de sus datos.

No obstante, la eficacia de esta protección estará condicionada por la capacidad institucional para auditar el cumplimiento del consentimiento en la operación, aplicar consecuencias disuasorias cuando existan usos indebidos y verificar que la revocación produzca un cese comprobable del acceso dentro de plazos operativos definidos. Esta capacidad exige, además, estándares de transparencia que permitan a la persona usuaria consultar autorizaciones vigentes y rastrear accesos, junto con auditoría de registros que haga exigible la trazabilidad del tratamiento conforme a las obligaciones aplicables.

La supervisión del consentimiento en el SFA exige capacidades institucionales para verificar cumplimiento en la operación, lo que incluye competencia técnica para evaluar estándares de seguridad e interoperabilidad y competencia jurídica para aplicar reglas de protección al consumidor y de datos personales. Si estas capacidades resultan insuficientes, puede ampliarse

un margen de cumplimiento meramente formal: los participantes podrían ajustar procesos para satisfacer requisitos mínimos sin asegurar que el usuario ejerza control efectivo sobre el alcance y las consecuencias del tratamiento de sus datos. En ese escenario, la captura de valor derivada del procesamiento tendería a concentrarse en los operadores con mayor capacidad analítica, mientras el usuario enfrenta beneficios indirectos y mecanismos limitados para corregir usos indebidos.

¿Empoderamiento o validación de la extracción?

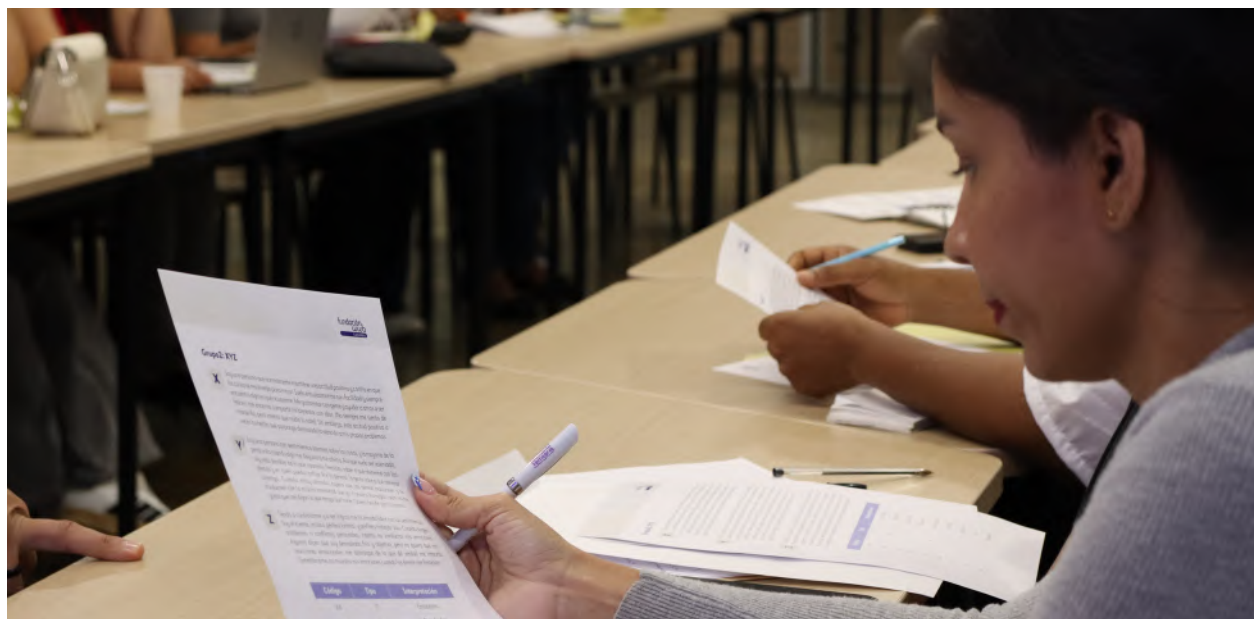
En finanzas abiertas, el consentimiento no opera solo como requisito procedimental, porque define el perímetro de acceso y uso de datos y, con ello, incide en la distribución práctica de capacidades entre usuarios y proveedores. Cuando el consentimiento se implementa como autorización clara y gestionable, puede reforzar la agencia de la persona usuaria al facilitar la comparabilidad de ofertas y la movilidad entre proveedores. En cambio, si se tramita bajo asimetrías de información o mediante interfaces que inducen decisiones poco informadas, puede reducirse a un mecanismo de legitimación del tratamiento de datos, con beneficios concentrados en quienes procesan la información y con control limitado para el titular.

La distinción entre un consentimiento que fortalece la agencia del usuario y un consentimiento que opera como trámite de habilitación del tratamiento se observa en la implementación y no en la formulación declarativa del principio. En el marco de open finance, la OECD subraya que la protección efectiva del consumidor depende de salvaguardas operativas y de la capacidad de hacer exigibles los mecanismos asociados al consentimiento, más que de su reconocimiento abstracto en la norma (OECD, 2023). En consecuencia, esta diferencia debe evaluarse a partir de prácticas verificables y traducirse en variables de seguimiento que permitan medir la comprensión de la persona usuaria y su capacidad efectiva de control, evitando tratarla como una oposición conceptual sin anclaje en resultados observables.

Factor	Consentimiento empoderante	Consentimiento extractivo
Comprensión	Lenguaje claro, pedagógico	Lenguaje técnico o ambiguo
Control	Revocación fácil y efectiva	Revocación confusa o simbólica
Valor	Beneficio tangible para el usuario	Captura de valor por la entidad
Supervisión	Estado fuerte, auditoría tecnológica	Estado débil, autocontrol privado
Inclusión	Interfaces diversas, accesibles	Interfaces centradas en usuarios bancarizados

Fuente: elaboración propia.

Desde esta perspectiva, la diferencia entre empoderamiento y extracción se define por efectos observables en la experiencia de la persona usuaria y no por la formulación declarativa del consentimiento. Cuando la autorización se acompaña de información comprensible, además de procedimientos efectivos para gestionar su alcance y corregir usos indebidos, el consentimiento puede operar como mecanismo de agencia al ampliar la capacidad de la persona usuaria para decidir dentro del sistema. Si esos componentes se reducen al cumplimiento formal, la circulación de información puede mantenerse bajo asimetrías que limitan el control del titular y favorecen la captura de valor en quienes procesan los datos. Este punto convierte al consentimiento en un criterio de evaluación del SFA: permite distinguir si la apertura de datos se traduce en mejoras verificables para las personas usuarias o si refuerza patrones de apropiación asociados al uso intensivo de información. Con base en este marco, el apartado metodológico traduce la discusión en indicadores orientados a medir implementación y resultados.



El consentimiento como herramienta de justicia financiera

El punto decisivo consiste en tratar el consentimiento como condición operativa de equidad financiera, en la medida en que delimita quién accede a los datos, con qué finalidad y durante qué periodo. Bajo esta lectura, el consentimiento solo adquiere valor público cuando se apoya en capacidades sociales para comprender el alcance de la autorización y en reglas institucionales que permitan ejercer control frente a usos indebidos. Por ello, la educación digital y financiera debe orientarse a la gestión concreta de autorizaciones, y no únicamente a nociones generales sobre productos. Esa pedagogía requiere formatos comprensibles y ejercicios prácticos que permitan reconocer riesgos, identificar destinatarios del dato y activar la revocación cuando sea pertinente.

A la par, el sistema debe sostener mecanismos que fortalezcan el control del usuario sobre la narrativa de su información, entendida como la posibilidad de saber qué datos circulan y bajo qué condiciones. Esa capacidad se vuelve más exigible cuando existe participación social en el diseño de reglas y en la discusión de estándares, porque incorpora mediaciones que traducen la regulación a contextos de uso reales. En el plano de procesamiento, la transparencia sobre el funcionamiento de analítica aplicada a datos compartidos debe abordarse como requisito de rendición de cuentas, en especial cuando la evaluación automatizada incide en decisiones de crédito o en segmentación de oferta.

Finalmente, la protección requiere dispositivos colectivos y no solo individuales, porque el riesgo se distribuye de forma desigual y la carga de gestionar el consentimiento recae con mayor intensidad en población con brechas de conectividad y habilidades. En esa dirección, la posibilidad de modelos comunitarios de datos puede considerarse como horizonte de innovación social, siempre que su operación se mantenga dentro de obligaciones de seguridad y control exigibles.

Si el consentimiento se implementa con apoyos institucionales que permitan su ejercicio en contextos de brechas digitales, el SFA puede producir efectos inclusivos verificables. Si esas condiciones no se materializan, existe el riesgo de que los beneficios del esquema se concentren en participantes con mayor capacidad tecnológica y de mercado, de modo que la apertura de datos amplíe el intercambio sin modificar asimetrías preexistentes. Por ello, la sostenibilidad del potencial transformador depende de que la gobernanza del sistema incorpore salvaguardas y mecanismos de supervisión con capacidad operativa para contener dinámicas de concentración y para exigir resultados medibles en población desatendida.

El consentimiento constituye el presupuesto operativo que habilita el intercambio de datos en el SFA. En el contexto colombiano, la regulación condiciona el tratamiento de la información a una autorización previa, expresa e informada del titular de los datos y exige que esa autorización delimite su alcance mediante información mínima verificable. La eficacia de este esquema depende de su implementación: la autorización debe tramitarse de forma clara, deben existir mecanismos para que el usuario gestione y revoque la autorización, y el intercambio debe dejar evidencia registrable que permita supervisión y auditoría. Bajo estas condiciones operativas, el consentimiento trasciende su función meramente formal y se erige como un mecanismo eficaz que permite al titular ejercer un control sustancial sobre la circulación de su información personal.

Consideraciones para la política y propuesta metodológica



Condiciones de política pública para el SFA como agenda de desarrollo y justicia financiera

El análisis previo sugiere que el SFA colombiano puede modificar la relación entre personas usuarias y proveedores al habilitar movilidad de información bajo autorización y al ordenar el intercambio mediante estándares comunes. También ha identificado riesgos de implementación que pueden limitar su contribución a la inclusión si el sistema opera como capacidad técnica sin efectos verificables para población desatendida. El punto de atención es la coherencia entre diseño institucional y resultados: la tecnología habilita el intercambio, pero la inclusión requiere reglas exigibles de participación, reciprocidad operativa y mecanismos de reparación que funcionen en la práctica ante incidentes o abusos. La alineación con necesidades sociales depende de que el esquema se traduzca en casos de uso de alta relevancia para territorios y grupos con barreras persistentes, además de estrategias de adopción que permitan ejercer el consentimiento en condiciones de comprensión suficiente. Con este marco, el documento plantea condiciones estratégicas de implementación que deben operar mediante indicadores de proceso y resultados intermedios, evitando tratarlas como beneficios automáticos.

Gobernanza estatal y capacidades institucionales

El Estado colombiano cumple un rol central en la arquitectura del SFA a través de un marco normativo que combina habilitación legal, desarrollo técnico y fase de implementación obligatoria del sistema. El Decreto 1297 de 2022 establece el régimen habilitante para el tratamiento de información bajo autorización previa, expresa e informada del consumidor y asigna a la Superintendencia Financiera funciones asociadas a la definición de estándares para la arquitectura financiera abierta. La Circular Externa 004 de 2024 fija estándares tecnológicos y de seguridad aplicables a la implementación del modelo en el perímetro de entidades vigiladas. El debate regulatorio de 2025 anticipó reglas de participación, reciprocidad y herramientas de ordenamiento como el directorio; estos componentes quedaron formalizados en el marco obligatorio del Decreto 0368 de 2026 y se despliegan operativamente mediante estándares y procedimientos a cargo de la SFC (República de Colombia, 2026; URF, 2026).

El marco establecido por el Decreto 0368 de 2026 refuerza el papel de la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC) en la arquitectura operativa del SFA (República de Colombia, 2026). Además de definir y actualizar estándares técnicos y operativos, la SFC administra el Directorio Único de Participantes, concebido como un instrumento central de ordenamiento y como soporte operativo de confianza para el intercambio. En la práctica, el directorio cumple una función que excede el registro: permite identificar roles de los participantes, habilita insumos técnicos para autenticación y acceso, y contribuye a la trazabilidad del intercambio bajo reglas comunes (URF, 2026; SFC, 2024).

Esta configuración asigna al directorio un lugar verificable en la gobernanza del sistema. Su relevancia se expresa en obligaciones de inscripción, actualización y reporte, así como en su capacidad para apoyar medidas de gestión ante incidentes, incluyendo la suspensión o corrección de accesos cuando existan fallas o riesgos para el consumidor. En consecuencia,

la evaluación de la gobernanza del SFA debe observar el desempeño operativo del directorio como infraestructura de supervisión y control, en coordinación con autoridades con competencias concurrentes, evitando que la protección del titular se fragmente por la distribución institucional de funciones (URF, 2026).

El desempeño institucional depende, entonces, de capacidades de supervisión y de coordinación entre autoridades con competencias concurrentes, además de mecanismos efectivos de cumplimiento. La posibilidad de imponer sanciones existe dentro de los regímenes de supervisión aplicables, pero su efectividad depende de la claridad de obligaciones, de la trazabilidad operativa de los intercambios y de la capacidad de gestionar controversias relacionadas con acceso, uso y seguridad de los datos. El acompañamiento a participantes debe entenderse como parte de la implementación regulatoria, en especial para asegurar cumplimiento técnico sin relajar estándares de protección de la persona usuaria.

Para la gobernanza estatal y las capacidades institucionales, la implementación del SFA requiere que las autoridades mantengan capacidad efectiva para orientar estándares, supervisar cumplimiento y coordinar respuestas ante incidentes. Cuando esa capacidad es limitada, las decisiones operativas tienden a quedar determinadas por prácticas de implementación definidas por los participantes con mayor capacidad técnica y organizacional, lo que puede generar diferencias en condiciones de acceso y en calidad de protección para los usuarios. Por ello, la consolidación del sistema exige reglas exigibles, mecanismos de verificación y seguimiento sostenido, de modo que la apertura de datos se traduzca en resultados consistentes con los objetivos públicos del SFA.

Infraestructura interoperable y condiciones de acceso territorial

La experiencia brasileña muestra que la efectividad de un marco regulatorio puede fortalecerse cuando existe una infraestructura de pagos inmediatos de uso intensivo, porque esa infraestructura convierte la interoperabilidad en un caso de uso cotidiano y facilita que los beneficios asociados a la modernización financiera sean perceptibles para usuarios y comercios. En Brasil, Pix opera sobre el Sistema de Pagos Instantáneos (SPI), infraestructura centralizada de liquidación entre proveedores, diseñada y operada por el Banco Central do Brasil; su adopción y volumen de transacciones han sido presentados por la autoridad como un componente central de la dinámica de pagos del país.

En Colombia, se avanza en la consolidación de una infraestructura interoperable de pagos inmediatos a través de Bre-B. El Banco de la República informó que, en consenso con la industria, se realizó una operación controlada entre el 23 de septiembre y el 5 de octubre de 2025 para verificar la interoperabilidad plena entre los sistemas de pago inmediatos y las entidades participantes, lo que marcó un hito operativo en el nuevo ecosistema (Banco de la República, 2025). Dado este contexto, la contribución de Bre-B al SFA debe evaluarse con criterios verificables que conecten el despliegue técnico con resultados de adopción y uso, además de desempeño operativo y percepción de valor por parte de los usuarios, evitando inferir impactos por la sola existencia de la infraestructura.

La definición de la infraestructura de interoperabilidad del SFA como un bien público esencial debe traducirse en condiciones operativas de acceso. En este documento, ello implica que estándares, mecanismos de acceso y condiciones de participación no pueden quedar definidos por arreglos que eleven costos de integración o excluyan a actores de menor escala. El esquema establecido por el Decreto 0368 incorpora una regla clave para aterrizar este criterio: permite la recuperación de costos de implementación o mantenimiento de infraestructura por parte de proveedores de datos, pero establece que en ningún caso puede cobrarse por la información que circula (República de Colombia, 2026). Este diseño busca evitar que el acceso al dato del consumidor se convierta en una fuente de renta que opere como barrera de entrada, según el documento técnico de soporte (URF, 2026).

En paralelo, el Decreto 0368 institucionaliza el Directorio Único de Participantes, administrado por la SFC, como un dispositivo de confianza para el funcionamiento del sistema. Su función excede el registro: concentra la identificación de participantes y roles, soporta insumos técnicos para autenticación y acceso, y habilita trazabilidad del intercambio en condiciones auditables. En la práctica, este componente contribuye a reducir riesgos operativos al facilitar mecanismos de suspensión o corrección ante incidentes, sin sustituir las competencias concurrentes en materia de protección de datos personales.

En términos de política pública, la regla de costos exige vigilancia sobre dos riesgos. El primero es que tarifas elevadas o modelos discriminatorios de cobro limiten la competencia y la entrada de participantes con vocación social, lo que afectaría la capacidad del sistema para producir casos de uso relevantes para la economía popular. El segundo es que la recuperación de costos se confunda con monetización del dato. Por ello, la implementación debe acompañarse de criterios de transparencia y de mecanismos de supervisión que permitan verificar que el cobro corresponde a costos incrementales razonables y que no se utiliza para restringir el acceso a la infraestructura interoperable (BIS et al., 2024; URF, 2026).

Bre-B, como infraestructura interoperable de pagos inmediatos del Banco de la República, permite transferencias inmediatas entre entidades participantes; su aporte a la inclusión depende de adopción, uso recurrente y desempeño operativo sostenido en territorios con brechas (Banco de la República, 2025; DANE, 2024). De este modo, el acceso a pagos inmediatos se convierte en una capacidad efectiva para hogares y micronegocios. Sobre esa base, la infraestructura digital necesaria para una inclusión verificable debe entenderse como un conjunto articulado de condiciones de acceso:

- En territorios rurales, la conectividad requiere asequibilidad y continuidad, porque la inestabilidad del servicio limita el ejercicio de autorizaciones y la utilización cotidiana de canales digitales.
- La interoperabilidad exige plataformas públicas que sostengan pagos y flujos de datos bajo reglas comunes, porque la apertura depende de que el intercambio se ejecute sin fricciones impropias y sin barreras técnicas excluyentes.
- La identidad digital debe operar con estándares de seguridad que permitan autenticación confiable sin elevar costos de uso para el usuario.

- En el plano de intercambio, los estándares API deben diseñarse con criterios de acceso equitativo y costos previsibles, para que la entrada de nuevos participantes no quede restringida por capacidades concentradas.
- El ecosistema de innovación requiere incentivos orientados a resultados de inclusión y no solo a expansión comercial, de modo que los casos de uso se traduzcan en beneficios medibles en territorios desatendidos.

Cuando la expansión de infraestructura digital se guía principalmente por criterios de rentabilidad, la inversión suele priorizar territorios con mayor densidad de demanda y actividad económica, lo que amplía la brecha frente a zonas rurales y dispersas donde la conectividad permanece más limitada. Las estadísticas oficiales sobre TIC muestran diferencias persistentes de acceso a Internet entre cabeceras y centros poblados y rural disperso, lo que condiciona el uso efectivo de servicios digitales por parte de hogares y micronegocios en esos territorios (DANE, 2024). En este escenario, la intervención pública resulta determinante para corregir desequilibrios territoriales mediante reglas de interoperabilidad y obligaciones de cobertura que hagan viable el despliegue en zonas de menor rentabilidad inmediata, apoyadas en instrumentos de financiación que reduzcan el costo de expansión y sostengan continuidad operativa.

Pedagogía digital y financiera

Para abordar los desafíos asociados a las finanzas abiertas, se propone un ciclo pedagógico con módulos complementarios, articulados y evaluables. Un primer módulo se orienta a la comprensión del consentimiento, abordando su definición, propósito y duración, y combina instrumentos breves de verificación del aprendizaje con ejercicios de simulación de revocación que permitan validar la comprensión efectiva por parte de las personas participantes. Un módulo de prevención y respuesta frente al fraude incorpora rutas de defensa definidas, protocolos de reporte y tiempos estándar de respuesta, además de mecanismos de trazabilidad que permitan seguir cada caso desde su notificación hasta su resolución. Un módulo orientado a la portabilidad trabaja su uso como herramienta práctica para comparar ofertas, facilitar el cambio de proveedor y reducir fricciones en la salida de servicios, registrando intentos, cambios efectivos y barreras reportadas.

Cada componente debe definir explícitamente su población objetivo, los canales de implementación —presenciales y digitales—, la periodicidad de las actividades y un criterio mínimo de logro. Asimismo, el programa debe reportar indicadores clave asociados a cada componente, tales como la tasa de comprensión validada del consentimiento, la incidencia y resolución del fraude y el uso efectivo de la portabilidad, desagregados por género y territorio. En este marco, la presencialidad y la mediación comunitaria no se conciben como canales complementarios, sino como condiciones necesarias para la eficacia pedagógica y la apropiación social del sistema de finanzas abiertas.

SFA en economía popular: usos prioritarios

Hasta ahora, la mayor parte de las iniciativas de finanzas abiertas en el mundo se han concentrado en segmentos bancarizados. Por ello, el alcance del SFA debe entenderse más allá de la simple bancarización y en función de su capacidad para responder a realidades como:

- Ingresos irregulares e inestables.
- Informalidad laboral.
- Redes de apoyo comunitario.
- Prácticas financieras no convencionales.
- Barreras culturales y geográficas.

Para responder a estas condiciones, el Estado y los actores del ecosistema deben priorizar usos como:

- Microcrédito basado en datos alternativos.
- Seguros paramétricos para pequeños agricultores.
- Productos financieros para economía popular urbana.
- Soluciones de ahorro comunitario digital.
- Plataformas de *scoring* solidario.
- Herramientas de gestión financiera para mujeres emprendedoras rurales.

El SFA posee la arquitectura tecnológica necesaria para facilitar estas innovaciones. Sin embargo, se requiere una estrategia de innovación deliberada, con un enfoque social y territorial. La implementación de dicha estrategia debe incluir acompañamiento presencial y la formación de alianzas con organizaciones comunitarias, con el fin de asegurar una adopción informada y confiable en territorios con mayores brechas de acceso y conocimiento.

Mecanismos de evaluación de impacto con enfoque diferencial

La evaluación de una política pública de desarrollo no puede centrarse solo en contar APIs o medir cuántas entidades y consentimientos participan. Debe incluir un análisis riguroso de los resultados concretos en términos de inclusión social y bienestar. En este sentido, es clave implementar un sistema de evaluación integral que considere los siguientes indicadores:

- Acceso, uso y permanencia sostenida en el sistema financiero.
- Reducción de tasas de interés o costos de transacción asociados a los servicios financieros.

- Mejoras en el bienestar financiero de las personas usuarias, incluyendo el fortalecimiento de su capacidad de negociación.
- Índices de confianza percibida y experimentada en el ecosistema financiero, así como la incidencia y resolución de fraudes y suplantaciones de identidad.
- Tiempo de respuesta y efectividad de las rutas de queja, rectificación y reparación de errores o fallas.
- Tasas de ejercicio y revocación del consentimiento por parte de las personas usuarias.

La evaluación debe realizarse con información desagregada por género, territorio, edad, tipo de ingreso y pertenencia étnica, para identificar con precisión las brechas y desigualdades en el acceso y uso de los servicios financieros. Sin este enfoque diferencial, el sistema podría mostrar avances en adopción tecnológica sin producir cambios significativos en la vida de las personas que más necesitan inclusión financiera.

Por ello, la evaluación debe incluir mecanismos que midan la confianza y la seguridad del sistema, así como indicadores de agencia con metas anuales. Entre ellos se destacan la confianza percibida por las personas usuarias, frecuencia y resolución de casos de fraude, el uso y revocación efectiva del consentimiento y la movilidad entre proveedores derivada de la portabilidad de datos financieros. Estos indicadores deben analizarse con enfoque diferencial y estar sujetos a auditorías externas que garanticen la transparencia y la rendición de cuentas.

Factores a tomar en cuenta

Estas cinco condiciones evidencian la profunda naturaleza política del SFA. Transformar el modelo en una política de desarrollo requiere una transición de una lógica de mercado a una lógica de bien público. Asimismo, implica concebir los datos como un derecho habilitante que puede potenciar la capacidad de negociación y fortalecer la autonomía financiera de las personas usuarias.

En el caso colombiano, la portabilidad financiera y la obligatoriedad con reciprocidad operan como ejes del diseño institucional orientado a ampliar la movilidad del usuario y ordenar el intercambio de datos bajo reglas comunes. La portabilidad, incorporada en la Ley 2294 de 2023 como derecho para solicitar el traslado de productos y de la información asociada, y el marco obligatorio formalizado por el Decreto 0368 de 2026, que incorpora la reciprocidad como regla estructural para reducir ventajas informacionales, configuran condiciones para ampliar el acceso y el uso de servicios financieros. El alcance de estos efectos depende de la capacidad de implementación en territorios con brechas de conectividad y de habilidades, y de mecanismos de protección que funcionen de manera verificable en la práctica.

Seguimiento e impacto con enfoque diferencial

Como se ha argumentado en los apartados previos, el SFA colombiano se estructura sobre la titularidad de los datos y sobre reglas de intercambio que, en el tránsito hacia obligatoriedad, incorporan la reciprocidad como criterio de simetría operativa. La trazabilidad funciona aquí como condición de verificabilidad, porque permite auditar el ejercicio del consentimiento, rastrear accesos y sostener la supervisión del cumplimiento. Para que los principios del SFA se traduzcan en resultados observables, la medición debe estructurarse a partir de indicadores vinculados a objetivos explícitos de la iniciativa. Estos indicadores deben precisar qué se mide, cómo se mide y con qué propósito se utiliza la información producida, de modo que la evidencia generada sea pertinente para la toma de decisiones de política pública, la supervisión regulatoria y el fortalecimiento de procesos de educación financiera (Mesa Intersectorial de Inclusión Financiera, 2025).

La propuesta metodológica de indicadores debe alinearse con el mandato de seguimiento del sistema en el esquema obligatorio. En el marco del Decreto 0368 de 2026, la autoridad competente debe definir, calcular y publicar indicadores para monitorear la implementación y el desarrollo del Sistema de Finanzas Abiertas, con una periodicidad mínima trimestral (República de Colombia, 2026). En el documento técnico que acompaña el Decreto se precisa, para efectos operativos, que este seguimiento incluye métricas de uso, número de autorizaciones, disponibilidad y calidad de APIs, además de variables de desempeño del intercambio que permiten identificar rezagos, corregir fallas y ajustar el cronograma de implementación (URF, 2026). En coherencia con ello, los indicadores del documento de trabajo deben mantener la distinción entre acceso formal y uso efectivo y deben incorporar lectura territorial de adopción para evitar promedios que ocultan exclusiones. En el plano operativo, el seguimiento debe observar si la revocación produce un cese verificable del acceso dentro de plazos operativos definidos y si las rutas de queja y reparación funcionan con tiempos compatibles con el riesgo, dado que la confianza del consumidor depende de la capacidad real de corrección (Demirgüç-Kunt et al., 2022; OECD, 2023).

La verificación del consentimiento exige solicitudes claras y comprensibles, así como registros verificables que permitan acreditar su otorgamiento y sustentar el acceso a los datos dentro de plazos operativos definidos; la reciprocidad solo reduce asimetrías cuando el acceso de terceros a los datos conlleva obligaciones equivalentes para las entidades responsables; y la portabilidad se traduce en movilidad efectiva cuando las transferencias son ágiles y habilitan comparaciones transparentes. Del mismo modo, la búsqueda de justicia requiere supervisión de algoritmos, mecanismos de reparación frente al fraude y mediciones periódicas sobre confianza y capacidad de agencia de las personas usuarias. En última instancia, la efectividad de esta gobernanza definirá si el SFA logra reducir brechas digitales y redistribuir de manera más equitativa el valor informacional en favor de los sectores históricamente excluidos.

En respuesta a estos retos, este apartado presenta una estrategia metodológica para apoyar a organizaciones públicas y privadas en la formulación de indicadores orientados a la implementación y al seguimiento del SFA. El punto de partida es una noción operativa de inclusión financiera que permita distinguir, con fines de medición, entre acceso formal y uso efectivo, además de incorporar variables que capturen calidad del servicio y resultados observables en hogares y micronegocios. Esta diferenciación es relevante porque evita que la evaluación se reduzca a

métricas de cobertura y permite seleccionar indicadores consistentes con el propósito evaluativo y con la fase del ciclo de implementación, tal como se sugiere en análisis empíricos recientes sobre el diseño de esquemas de datos financieros y su desempeño (Doerr et al., 2023).

Desde esta perspectiva, la construcción de indicadores para finanzas abiertas debe incluir medidas que permitan observar prácticas reales de uso y comprensión, además de resultados verificables, sin asumir una relación automática entre acceso y bienestar (Demirgüç-Kunt et al., 2022). En términos de arquitectura, las finanzas abiertas pueden describirse como un arreglo que habilita intercambio normalizado de datos bajo autorización del titular, con efectos potenciales sobre competencia y desarrollo de nuevos servicios basados en analítica, como señalan lineamientos institucionales de alcance internacional (BIS et al., 2024). Al mismo tiempo, el alcance de estos efectos depende de condiciones de implementación, incluidas salvaguardas de seguridad y capacidades del usuario para gestionar autorizaciones en la práctica (BIS et al., 2024).

Con base en lo mencionado anteriormente, la medición no debe reducirse a constatar existencia normativa ni disponibilidad técnica. La evaluación debe observar si las reglas y la infraestructura se traducen en prácticas operativas exigibles, e identificar las asimetrías que emergen en esa transición, con efectos sobre las personas usuarias y competencia (BIS et al., 2024). En el plano de gobernanza, el seguimiento requiere criterios verificables de trazabilidad y rendición de cuentas, además de mecanismos de información pública que permitan escrutinio sobre cómo se usa y circula el dato; las orientaciones de la OECD sobre open finance y protección del consumidor son pertinentes como marco para estructurar ese seguimiento, sin tratarlas como indicadores de impacto por sí mismas (OECD, 2023). Este enfoque resulta consistente con advertencias críticas sobre inclusión financiera digital: la infraestructura y los estándares pueden habilitar intercambio, pero no garantizan resultados inclusivos cuando persisten asimetrías de poder, brechas de capacidad y dinámicas de captura de valor (Gabor & Brooks, 2021; Fenwick et al., 2018).

Bases metodológicas para la construcción de indicadores en finanzas abiertas

Enfoque metodológico general

La estrategia metodológica propone un enfoque mixto con prioridad interpretativa, orientado a vincular el análisis de prácticas con la medición de brechas. El componente cualitativo permite identificar barreras operativas, patrones de uso y condiciones que afectan el ejercicio del consentimiento; el componente cuantitativo estima magnitudes y distribuciones territoriales para dimensionar adopción y rezagos. El diseño incorpora una articulación explícita entre ambos planos, de modo que los hallazgos cualitativos informen la definición y el ajuste de indicadores y que los resultados cuantitativos se interpreten a la luz de condiciones territoriales y capacidades institucionales. En este marco, la implementación del SFA debe entenderse como un proceso de gobernanza que exige capacidades de comprensión y gestión por parte de los usuarios, además de arreglos institucionales que sostienen confianza; las orientaciones de la OECD son útiles para enmarcar esa exigencia sin reducirla a un ejercicio de medición puramente técnica (OECD, 2023). La advertencia de Zuboff (2019) resulta pertinente en el mismo sentido: los ecosistemas de

datos pueden producir asimetrías de poder si se asume que la captura de información equivale a control ciudadano, por lo que la evaluación requiere interpretar cómo se distribuyen capacidades y beneficios, más allá de métricas agregadas.

El enfoque propuesto se fundamenta en la integración de indicadores cuantitativos y cualitativos, diseñados para evaluar la comprensión situada, el ejercicio efectivo del consentimiento y la apropiación diferencial de herramientas. El objetivo primordial es generar mediciones que resulten pertinentes para la toma de decisiones institucionales. El diseño metodológico se ajusta a la capacidad operativa de las organizaciones participantes, garantizando definiciones replicables, fuentes realistas, periodicidades sostenibles y procedimientos de validación escalonados.

Principios orientadores de la medición

Los principios orientadores operan en dos planos: (a) calidad del indicador (definición, evidencia, replicabilidad) y (b) normatividad del sistema (derechos, equidad). En la escritura del apartado, esta distinción debe mantenerse estable: los principios normativos orientan qué se busca proteger, y los criterios de calidad definen cómo se mide sin sustituir evidencia por aspiración. El documento debe separar analíticamente ambos planos para evitar que aspiraciones normativas sustituyan definiciones operativas. Estos indicadores deben reconocer que la medición participa en la configuración de prioridades y relaciones de poder en entornos mediados por datos, como advierte la literatura crítica sobre economías de datos (Zuboff, 2019). A la vez, los lineamientos institucionales sobre *open finance* enfatizan que el seguimiento debe alinearse con objetivos definidos y con capacidades de supervisión, evitando confundir propósitos normativos con métricas operativas (BIS et al., 2024).

El enfoque centrado en la persona usuaria en esquemas de finanzas abiertas se expresa en el acceso a datos basado en autorización del titular y en salvaguardas que buscan fortalecer su capacidad de decisión sobre el uso de su información (OECD, 2023; BIS et al., 2024). En consecuencia, la medición debe enfocarse en la efectividad operativa de ese control, más que en su sola formulación normativa, observando si las personas pueden gestionar la autorización en la práctica y si el sistema ofrece condiciones para que ese control sea ejercible (BIS et al., 2024).

El criterio de verificabilidad exige que cada indicador se base en evidencia observable, de modo que sea posible diferenciar entre la existencia de un flujo de autorización y la capacidad efectiva del usuario para ejercer control en la práctica. En *open finance*, los marcos institucionales enfatizan que la protección del consumidor depende de salvaguardas operativas y de la exigibilidad del consentimiento, incluida la comprensión del usuario, más que de declaraciones normativas abstractas (OECD, 2023; BIS et al., 2024). En Colombia, este criterio puede implementarse mediante requisitos de autorización delimitada y mecanismos de registro y auditoría previstos en la Circular Externa 004 de 2024 (SFC, 2024a). En consecuencia, variables como inclusión o confianza deben vincularse a prácticas y resultados medibles, en línea con la evidencia que distingue acceso formal de uso efectivo en servicios financieros (Demirgüç-Kunt et al., 2022).

El enfoque diferencial y territorial parte de evidencia consistente sobre brechas en acceso y uso digital y en adopción de servicios financieros, por lo que la implementación de finanzas abiertas puede generar beneficios asimétricos entre grupos y territorios. En consecuencia, la medición debe incorporar desagregación para evitar promedios que oculten rezagos y para identificar barreras de adopción en poblaciones específicas (Demirgüç-Kunt et al., 2022).

En último lugar, el principio de articulación pedagógica concibe la medición como insumo para aprendizaje institucional y ajuste de la implementación. En este enfoque, los indicadores deben producir evidencia que permita adaptar acciones de educación financiera y fortalecer la gobernanza del sistema, además de orientar decisiones de política pública. La evidencia empírica sobre brechas de acceso y uso documentada por Demirgüç-Kunt et al. (2022) refuerza la necesidad de este tipo de seguimiento para focalizar intervenciones y corregir rezagos.

Delimitación del objeto de medición y nivel de análisis

Antes de definir indicadores, conviene precisar el objeto de medición y el nivel de observación. Para efectos metodológicos, este documento distingue un plano regulatorio, un plano operativo asociado a infraestructura y participantes, y un plano de resultados. Esta organización se apoya en la literatura sobre regulación financiera digital y en análisis empíricos de *open banking/open finance*, que subrayan la necesidad de vincular diseño institucional con efectos observables sin asumir resultados automáticos (Arner et al., 2017; Doerr et al., 2023). En cada indicador debe precisarse el plano de referencia y la lógica de contribución hacia resultados, con supuestos de contexto y fuentes de verificación, en línea con orientaciones institucionales sobre gobernanza y protección de la persona usuaria en *open finance* (OECD, 2023; BIS et al., 2024).

Cada indicador deberá ser asignado explícitamente a uno de los planos mencionados y deberá declararse si existe la posibilidad de efectos secundarios sobre los demás planos. Adicionalmente, se deberá definir el nivel de análisis, ya sea nacional, sectorial, territorial o poblacional, con el propósito de garantizar la coherencia entre el indicador, las fuentes de información disponibles y el uso previsto de los resultados obtenidos.

Teoría de cambio operativa para las finanzas abiertas

Esta propuesta se apoya en una teoría de cambio explícita que vincula reglas, infraestructura, prácticas y resultados como un proceso contingente, sujeto a tensiones institucionales y sociales, más que como una causalidad automática. La teoría de cambio se operacionaliza mediante eslabones evaluables y retroalimentaciones, de modo que la evaluación identifique puntos de falla y condiciones que afectan confianza y adopción. Este enfoque es consistente con lineamientos institucionales que enfatizan que los efectos de *open finance* dependen del diseño, de la supervisión, de la protección al consumidor y de condiciones de implementación (BIS et al., 2024; OECD, 2023).

Los indicadores se derivan de esa teoría de cambio para observar avances y cuellos de botella, además de riesgos de concentración. En particular, el seguimiento debe incluir variables que permitan evaluar si la apertura altera o reproduce ventajas estructurales de mercado, en línea con la evidencia sobre concentración y desempeño competitivo en servicios financieros (Philippon, 2019).

Estrategia para el diseño de indicadores

Organización de dimensiones e indicadores

La estrategia metodológica organiza los indicadores en dimensiones estables que reflejan puntos críticos del diseño y la implementación del SFA, con énfasis en gobernanza, infraestructura, consentimiento como condición operativa, gestión de riesgos y reparación, confianza y capacidades de uso, además de resultados distributivos. Esta organización toma como referencia los elementos de diseño y supervisión señalados en lineamientos institucionales de *open finance*, que destacan gobernanza, regulación, protección del consumidor y arquitectura técnica como condiciones para materializar beneficios (BIS et al., 2024; OECD, 2023). Como marco interpretativo, se incorpora la advertencia crítica sobre asimetrías y captura en economías basadas en datos, con el fin de orientar indicadores que permitan observar concentración de beneficios y riesgos de exclusión (Zuboff, 2019). Se recomienda, por tanto, una canasta equilibrada de indicadores de proceso y de resultados intermedios, seleccionados por su utilidad para decisiones de implementación. A continuación se proponen siete dimensiones analíticas. Cada dimensión incluirá un conjunto mínimo de indicadores de implementación y de resultados intermedios, con desagregación territorial y poblacional:

- **Dimensión 1: Gobernanza y marco regulatorio.** indicadores que permitan determinar si el esquema opera bajo un régimen obligatorio, voluntario o impulsado por el mercado, así como la existencia de reglas claras que definan los roles y responsabilidades de las partes involucradas.
- **Dimensión 2: Interoperabilidad e infraestructura.** los indicadores relevantes abarcan estándares API, disponibilidad de interfaces, calidad de servicio, autenticación y trazabilidad. La interoperabilidad condiciona la calidad del intercambio de datos (disponibilidad, latencia, estándares, seguridad) y, por tanto, define el rango de resultados posibles. Su evaluación técnica es un prerrequisito en la medida en que se articule con métricas de experiencia de la persona usuaria (usabilidad, errores, tiempos de respuesta percibidos) y con indicadores de adopción y confianza.
- **Dimensión 3: Consentimiento y ejercicio de derechos.** se abarcan indicadores que evalúen la comprensión, la facilidad de revocación, el control de permisos vigentes y las prácticas de autorización en entornos reales. La medición debe captar el control efectivo de la persona usuaria sobre permisos vigentes (comprensión, duración, alcance, revocación), dado que esa diferencia define la calidad del derecho en la práctica.
- **Dimensión 4: Seguridad, privacidad, incidentes y reparación.** esta dimensión incluye indicadores de exposición a riesgos, gestión de vulnerabilidades, tiempos de respuesta y mecanismos de responsabilidad ante el uso indebido.
- **Dimensión 5: Confianza y educación financiera para finanzas abiertas.** indicadores de confianza pública y de competencias para comprender y tomar decisiones informadas, dado que la literatura enfatiza la confianza como un factor crucial para la adopción y la educación como un elemento de apoyo.

- **Dimensión 6: Inclusión, brechas y efectos distributivos.** indicadores que demuestren el acceso y uso de servicios en poblaciones excluidas, con especial énfasis en la reducción de barreras para individuos sin historial formal, sin exacerbar las brechas digitales existentes.
- **Dimensión 7: Competencia, innovación y riesgo de concentración.** esta dimensión mide si la apertura reduce barreras de entrada o si, por el contrario, refuerza posiciones dominantes mediante control de datos, infraestructura o intermediación. Esta dimensión se justifica en debates sobre poder de mercado y en lecturas críticas de las plataformas digitales que advierten dinámicas de concentración y captura de valor en los ecosistemas financieros (Philippon, 2019; Fenwick et al., 2018; Gabor & Brooks, 2021; Zuboff, 2019).

La ficha técnica como herramienta central

Cada indicador debe formalizarse mediante una ficha técnica que asegure replicabilidad del cálculo y comparabilidad de resultados. La ficha debe precisar la definición operativa, el método de medición, las fuentes, la periodicidad y los responsables del seguimiento, además de criterios mínimos para interpretar resultados. Esta formalización se adopta para que los indicadores operen como instrumentos verificables de seguimiento y no como formulaciones declarativas. En sistemas basados en intercambio de datos, la gobernanza exige mecanismos de control y rendición de cuentas que permitan supervisión efectiva, lo que vuelve pertinente un estándar de documentación de indicadores (OECD, 2023; BIS et al., 2024). La ficha debe incluir:

- **Nombre del indicador.** debe describir lo que se observa, sin términos aspiracionales.
- **Definición operativa.** qué cuenta como evento, caso o evidencia.
- **Justificación.** cómo se relaciona con la teoría de cambio y por qué importa para inclusión y educación financiera.
- **Tipo de indicador.** de proceso, de resultado intermedio o de resultado final.
- **Método de medición.** fórmula si es cuantitativo, protocolo si es cualitativo.
- **Fuente de datos.** registro administrativo, encuesta, auditoría, analítica de APIs, entrevistas, grupos focales, etc.
- **Periodicidad.** mensual, trimestral, semestral o anual.
- **Desagregaciones mínimas.** territorio, género, edad, tipo de actividad económica, conectividad u otras variables pertinentes.
- **Responsable y gobernanza del dato.** quién calcula, quién valida y quién publica.
- **Criterios de interpretación.** qué cambio se considera mejora o alerta, y bajo qué condiciones.

Asimismo, la estrategia subraya la importancia de que la ficha contribuya a la precisión en la determinación de la evidencia relevante, lo cual evita la inclusión de indicadores que sirvan únicamente con fines retóricos. Para asegurar la calidad metodológica, los indicadores deben ser evaluados a partir de criterios explícitos de calidad, tales como claridad conceptual, relevancia frente al objetivo de medición, viabilidad técnica y operativa, verificabilidad empírica y sensibilidad para captar cambios en el tiempo. Estos criterios deben guiar tanto la selección inicial de indicadores como su revisión periódica (Mesa Intersectorial de Inclusión Financiera, 2025).

Ejemplificación de la construcción de indicadores

Con el fin de ilustrar la construcción de indicadores, los ejemplos priorizan aquellos que permitan observar la brecha entre el diseño normativo del sistema y la experiencia de las personas usuarias. En lugar de constatar únicamente la existencia de un flujo de autorización, la definición operativa puede enfocarse en variables de comprensión y de control efectivo, en coherencia con lineamientos que enfatizan la necesidad de consentimiento gestionable y de información clara para el consumidor en esquemas de *open finance* (OECD, 2023). La medición puede combinar registros administrativos con ejercicios cualitativos breves de observación o entrevistas, con el fin de documentar la distancia entre el diseño técnico y la práctica cotidiana del consentimiento.

En primer lugar, un indicador de inclusión financiera orientado a las finanzas abiertas puede desarrollarse a partir del análisis del acceso al crédito de personas o unidades productivas sin historial bancario previo, utilizando datos alternativos compartidos con el consentimiento explícito de sus titulares. Este indicador permite evaluar la capacidad del sistema para ampliar oportunidades financieras a poblaciones tradicionalmente excluidas, al desplazar el foco desde la simple contabilización de productos otorgados hacia el examen de los cambios efectivos en las posibilidades de acceso y uso del crédito.

En segundo lugar, en el ámbito de la educación financiera, los indicadores pueden articular conocimiento y práctica observando si el uso de herramientas de agregación financiera personal se asocia con cambios en planificación, control del endeudamiento y toma de decisiones informadas. En este documento, esa articulación se justifica como una forma de aproximarse a la calidad de la inclusión más allá del acceso formal, en coherencia con la discusión reciente sobre inclusión, uso y bienestar financiero (Demirgüç-Kunt et al., 2022; Doerr et al., 2023). La expresión *nueva frontera* debe entenderse como una orientación analítica hacia métricas que conecten acceso, uso, experiencia y resultados efectivos del sistema, sin suponer que el acceso se traduce por sí mismo en bienestar.

La articulación operativa de estas siete dimensiones analíticas se materializa en el conjunto de métricas diseñadas para comprender el avance técnico del sistema. El detalle de esta batería de indicadores, incluyendo su método de cálculo y relevancia para la toma de decisiones, se presenta en el anexo 1 *Propuesta de indicadores*.

Validación, implementación y aprendizaje

La adopción de indicadores debe estar precedida por un proceso de validación que considere, por un lado, su factibilidad técnica —disponibilidad de datos, costos de levantamiento, periodicidad sostenible— y, por otro, su utilidad práctica para el seguimiento, el aprendizaje institucional y el ajuste de la intervención. La validación constituye un proceso recurrente a lo largo del ciclo de implementación, no una etapa única y cerrada (Mesa Intersectorial de Inclusión Financiera, 2025). Este proceso reconoce que la medición constituye un acto pedagógico y político. La validación permite la adecuación de definiciones, métodos y criterios de interpretación, garantizando que la medición sea comprensible y relevante para un público no especializado (Zuboff, 2019). En consecuencia, se recomienda la implementación de un proceso de validación en dos capas:

- **Validación técnica interinstitucional:** se procederá a la verificación de la capacidad de medición del indicador mediante fuentes de datos disponibles, asegurando la consistencia en su cálculo.
- **Validación social y pedagógica:** se realizará una prueba del indicador con las personas usuarias y equipos de educación financiera, con el objetivo de verificar la comprensión del concepto y la congruencia entre la medición y la experiencia del usuario. En el contexto del consentimiento, por ejemplo, la validación debe incluir pruebas de usabilidad (localización, comprensión, ejecución) y verificación de efecto (si la revocación produce cese verificable de acceso), para distinguir entre control formal y control efectivo.

La comunicación de resultados debe diseñarse según los públicos a los que se dirige, con formatos comprensibles y con explicitación de supuestos y límites, para fortalecer transparencia y rendición de cuentas (Mesa Intersectorial de Inclusión Financiera, 2025). Esta recomendación se alinea con orientaciones institucionales que enfatizan la claridad y la transparencia como condiciones para la confianza y protección del consumidor en *open finance* (OECD, 2023).

Dado que la metodología ha sido diseñada para su utilización pública, su implementación debe generar resultados que puedan ser comunicados eficazmente sin comprometer su rigor. Se recomienda adoptar una práctica de publicación periódica, la cual consistirá en la generación de dos productos:

- Un tablero técnico para especialistas, que incluya definiciones y series históricas.
- Un informe interpretativo para público amplio, que explique resultados, límites, brechas identificadas y acciones correctivas, con lenguaje claro y sin inflar conclusiones.

La fase de aprendizaje debe incorporar indicadores que orienten decisiones concretas (en regulación, educación o supervisión) y que sean fáciles de replicar y adaptar. Según la Mesa Intersectorial, estos deben contar con definiciones claras y cálculos accesibles para aplicarse a distintas poblaciones sin perder la consistencia metodológica (Mesa Intersectorial de Inclusión Financiera, 2025).

Recomendaciones y llamado a la acción



En Colombia, el SFA ha avanzado hacia la implementación de un diseño institucional que consolida la entrada en fase de implementación obligatoria, con reglas de reciprocidad como componente estructural del intercambio. Este diseño se apoya en estándares técnicos para el acceso y suministro de información, así como en requisitos operativos de consentimiento. El propósito es habilitar condiciones para que la portabilidad sea practicable en la experiencia de la persona usuaria y para que la innovación digital se conecte con objetivos de inclusión, al situar la autorización del titular y la movilidad de la información como componentes centrales del esquema. De esta manera, Colombia ha pasado de una adaptación descriptiva de modelos de open banking a la construcción de una arquitectura propia que integra obligaciones operativas, protección de datos personales, reglas de participación y un encuadre de política pública orientado a inclusión y desarrollo, con énfasis en la economía popular y en brechas territoriales.

En el plano conceptual, el argumento del documento se organiza alrededor del vínculo entre gobernanza de datos y agencia de la persona usuaria, con el Estado como responsable de asegurar condiciones de implementación que hagan exigible el control sobre la información. Las finanzas abiertas no se limitan a habilitar un flujo técnico de datos: regulan quién accede, bajo qué condiciones y con qué responsabilidades, y esas reglas inciden en la movilidad del usuario y en su capacidad de negociar condiciones de servicio. Desde esa perspectiva, la inclusión financiera exige un desplazamiento desde el acceso formal hacia la capacidad de comprender y decidir sobre el uso de los propios datos, incluida la posibilidad de gestionar autorizaciones en la práctica. Esto requiere un Estado con funciones activas de diseño institucional, supervisión y coordinación, capaz de sostener la interoperabilidad sin debilitar la protección del consumidor ni convertir el consentimiento en un trámite.

Bajo este marco, las finanzas abiertas pueden describirse como un régimen de gobernanza de datos que busca reducir asimetrías asociadas a la custodia exclusiva de información y ampliar el espacio de movilidad del usuario mediante autorización previa, expresa e informada. Ese objetivo se concreta cuando la portabilidad funciona como posibilidad real de cambio de proveedor y cuando la información circula con condiciones verificables, de modo que la competencia se traduzca en ofertas comparables y en servicios más pertinentes para población desatendida.

En paralelo, la inclusión en finanzas abiertas se verifica cuando la autorización deja de ser una formalidad y opera como control gestionable por el titular, lo cual implica comprensión suficiente, capacidad de delimitar el alcance de la autorización y existencia de mecanismos efectivos para corregir usos indebidos. Este estándar se vuelve especialmente relevante para las personas vinculadas a la economía popular y a territorios rurales, donde la adopción depende de conectividad, habilidades y mediaciones institucionales. Por su parte, el papel del Estado se expresa en su capacidad para ordenar la infraestructura, exigir cumplimiento operativo y sostener condiciones de supervisión que permitan prevenir sesgos y responder ante incidentes, sin trasladar la carga de protección al usuario.

Aun con los avances descritos, se identifican riesgos que pueden limitar la materialización de resultados inclusivos. Persisten brechas digitales, desigualdades en alfabetización financiera y diferencias territoriales en acceso tecnológico, lo que afecta la capacidad de ejercer derechos asociados a portabilidad y consentimiento en condiciones reales de uso. También se observa el riesgo de que el sistema se consolide como una infraestructura técnicamente sofisticada con beneficios concentrados en segmentos ya bancarizados, si el despliegue no se traduce

en casos de uso relevantes para la economía popular y si la estructura de capacidades del ecosistema favorece a participantes con mayor escala tecnológica. Bajo estas condiciones, la apertura puede ampliar el intercambio sin modificar asimetrías de decisión y sin generar mejoras verificables en acceso y uso efectivo para población desatendida. Por ello, la implementación requiere acompañamiento institucional, incentivos de adopción, inversión territorial y evaluación con enfoque diferencial, de modo que el consentimiento funcione como control efectivo y que la infraestructura se oriente a resultados de equidad social.

En este contexto se propone un **llamado a la acción** dirigido a la formulación de políticas públicas, con un enfoque en establecer condiciones de ejecución que garanticen el cumplimiento de los objetivos declarados.

La primera recomendación consiste en consolidar la reciprocidad plena como regla operativa exigible del intercambio y como criterio de supervisión efectiva en el esquema obligatorio del SFA. Su propósito es reducir asimetrías asociadas a la tenencia exclusiva de información y asegurar que todo participante que reciba datos también los provea cuando corresponda, bajo estándares comunes. Para ello se requieren reglas operativas claras, un régimen de consecuencias con capacidad disuasoria y mecanismos de verificación que permitan auditar evidencia del consentimiento y monitorear posibles sesgos en procesos automatizados de evaluación, con énfasis en mujeres y en actores de la economía popular.

Esta arquitectura demanda una coordinación interinstitucional precisa. La SFC debe conservar el papel central en la regulación y supervisión del intercambio de datos y en la administración del Directorio Único de Participantes. La articulación con el Banco de la República debe circunscribirse al ámbito de pagos inmediatos e interoperabilidad, en función de casos de uso donde la iniciación de pagos y los flujos de datos se complementen, sin convertir la infraestructura de pagos en condición para la obligatoriedad del sistema ni en un umbral de entrada que excluya a participantes de menor escala. Bajo este encuadre, la implementación debe priorizar despliegues con enfoque diferencial liderados por entidades con vocación social y presencia territorial, asegurando que los costos de integración y el acceso a infraestructura no profundicen brechas tecnológicas y que la apertura se traduzca en soluciones orientadas a necesidades verificables de la ruralidad y la economía popular, evitando la concentración de beneficios en actores con mayor capacidad tecnológica.

La segunda recomendación se orienta a infraestructura y costos de participación. Se debe priorizar la definición de la infraestructura de interoperabilidad del SFA como un bien público esencial, de modo que su acceso se rija por condiciones que reduzcan barreras de entrada y eviten que el cumplimiento técnico se convierta en un filtro de exclusión para actores de menor escala. Esta orientación exige asegurar condiciones de acceso a costos equitativos y previsibles, con criterios de neutralidad tecnológica y sostenibilidad operativa, para mitigar barreras para fintech y para actores vinculados a la economía popular que, aun con pertinencia territorial, enfrentan restricciones de integración y costos de cumplimiento. Esta definición tiene implicaciones directas para la competencia y para la inclusión, porque la interoperabilidad solo produce efectos distributivos cuando el acceso a la infraestructura no queda restringido a quienes ya concentran capacidad tecnológica.

Una tercera recomendación se centra en el fortalecimiento de las capacidades institucionales para la supervisión y protección. El desempeño del sistema dependerá de la capacidad estatal para sostener supervisión técnica y jurídica sobre el intercambio, incluyendo la gestión de incidentes y la respuesta ante fallas operativas. Esto requiere fortalecer capacidades para inspección y seguimiento de cumplimiento de estándares, y para coordinar respuestas cuando el tratamiento de datos involucre competencias concurrentes entre autoridades, de modo que la protección del usuario no se fragmente. En términos operativos, el sistema necesita rutas de queja y reparación que funcionen con tiempos compatibles con el riesgo, porque la confianza depende de la posibilidad real de corregir daños y de contener prácticas indebidas.

Una cuarta recomendación se centra en la adopción, los casos de uso y el enfoque territorial. La implementación debe incorporar estrategias diferenciadas que traduzcan el SFA en casos de uso de alta frecuencia y relevancia para territorios con brechas persistentes, con metas y métricas que permitan seguimiento. En ausencia de esa traducción, el sistema puede permanecer como capacidad técnica subutilizada, con efectos limitados sobre inclusión. Esta recomendación implica orientar pilotos y despliegues hacia problemas concretos de la economía popular y del ámbito rural, donde el valor del sistema depende de su capacidad para reducir fricciones en pagos, acceso a productos pertinentes y movilidad real entre proveedores.

Una quinta recomendación se concentra en el componente pedagógico como condición de efectividad del consentimiento. La inclusión en finanzas abiertas requiere que las personas usuarias puedan comprender el alcance de la autorización y gestionar su uso en la práctica, lo que exige estrategias de educación financiera y alfabetización digital articuladas a la implementación, con presencia territorial y mediaciones institucionales que reduzcan asimetrías de información. La pedagogía debe vincularse a indicadores de comprensión y de uso, para evitar que la autorización se degrade en un acto rutinario sin control efectivo. La comunicación pública de resultados debe explicitar supuestos y límites, con formatos comprensibles para distintos públicos, para generar una rendición de cuentas y aprendizaje institucional.

Las finanzas abiertas, tal como se han analizado en este documento, deben abordarse como una política pública que reorganiza relaciones de poder y condiciones de ejercicio de derechos, y no como un desarrollo tecnológico aislado. Su relevancia reside en cómo modifica capacidades de decisión y en si esas capacidades se distribuyen de manera que amplíen la agencia de población desatendida. La inclusión deja de ser un efecto supuesto de la interoperabilidad y pasa a depender

del modo en que el consentimiento se ejerce en la práctica, de la posibilidad real de revocar autorizaciones, de la movilidad efectiva entre proveedores y de la existencia de reparación frente a incidentes, abusos o fraudes.

En coherencia con este enfoque, la propuesta de indicadores presentada en el anexo se mantiene como parte estructural del argumento y no como un complemento técnico. Su función es traducir objetivos de inclusión y principios de gobernanza en evidencia empírica útil para decisiones regulatorias, ajustes institucionales y estrategias de adopción. Al privilegiar indicadores de proceso y resultados intermedios, el sistema de medición reconoce el carácter gradual y situado de la implementación y permite evaluar efectos de manera diferenciada por territorio y por condiciones de acceso y uso. En esa lógica, el anexo no clausura la discusión sobre impactos, sino que habilita un ciclo de seguimiento, aprendizaje y corrección, bajo el supuesto de que el valor público del SFA depende de su capacidad para producir control efectivo del usuario y beneficios verificables, además de su despliegue normativo y técnico.

Como cierre de este apartado, la Mesa Intersectorial de Inclusión Financiera convoca a una acción coordinada que trate el SFA como un asunto de gobernanza pública y no como una agenda exclusivamente técnica. Esta convocatoria parte de una premisa operativa: la apertura de datos solo adquiere valor público cuando el consentimiento funciona como control efectivo en la vida cotidiana, lo que exige reglas exigibles, supervisión con capacidad de corrección y un entorno de adopción que reduzca asimetrías de información. La articulación entre gobernanza de datos y educación financiera no constituye un componente accesorio. Es una condición de implementación para que la movilidad del dato no se traduzca en una movilidad desigual. De ahí que la coordinación entre reguladores, supervisores, industria y sociedad civil deba orientarse a sostener estándares comunes, facilitar la comprensión de la persona usuaria y asegurar rutas de reparación que funcionen, porque la confianza se construye en el punto en que el sistema responde ante riesgos y no solo en el punto en que se expiden normas.

Con este fin, el llamado a la acción se organiza alrededor de un criterio de justicia financiera entendido como resultados verificables para población desatendida. El SFA puede ampliar competencia y habilitar servicios más pertinentes, pero su legitimidad pública depende de que la captura de valor asociada al procesamiento de datos se traduzca en mejores condiciones de acceso y uso, sin reforzar exclusiones derivadas de brechas digitales, capacidades desiguales o concentración tecnológica. La Mesa plantea, por tanto, que el consentimiento debe operar como una herramienta real de poder ciudadano, ejercible en condiciones comprensibles y supervisables, y que la infraestructura del SFA debe funcionar como un mecanismo efectivo de justicia financiera, capaz de corregir asimetrías y de distribuir oportunidades. En consecuencia, la evaluación mediante indicadores se transforma de un simple ejercicio de reporte a un instrumento de aprendizaje y ajuste institucional, con el objetivo primordial de garantizar que la apertura de datos promueva la inclusión basada en evidencia y que la innovación financiera se gestione bajo criterios de equidad.

Referencias bibliográficas

Aitken, R. (2017). All data is credit data: Constituting the unbanked. *Environment and Planning A: Competition & Change*, 21(4), 274–300.

Higuera Díaz, T., Arango Macías, I., & García Zuluaga, J. D. (2023). *Finanzas abiertas en Colombia*. Universidad CES.

Arner, D. W., Barberis, J., & Buckley, R. P. (2017). FinTech, RegTech, and the reconceptualization of financial regulation. *Northwestern Journal of International Law & Business*, 37(3), 371-413.

Banco Central do Brasil. (2024). *Open Finance*. Banco Central do Brasil. <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/openfinance>

Banco de la República. (2025, 18 de septiembre). Bre-B continúa avanzando: el 23 de septiembre entra en funcionamiento el mecanismo del Banco de la República que permite la interoperabilidad plena del sistema de pagos inmediatos. <https://www.banrep.gov.co/es/noticias/bre-b-continua-avanzando>

Banco de la República. (s.f.). Bre-B: *Sistema de pagos inmediatos e interoperables* [página web]. Banco de la República de Colombia. <https://www.banrep.gov.co/es/bre-b>

Basel Committee on Banking Supervision. (2019, 19 de November). Report on open banking and application programming interfaces (APIs). Bank for International Settlements. <https://www.bis.org/bcbs/publ/d486.htm>

CGAP, Bank for International Settlements, International Monetary Fund, Office of the UNSGSA for Financial Health, & World Bank. (2024). Key considerations for open finance: Executive summary.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2018/2025). *Ley para Regular las Instituciones de Tecnología Financiera (art. 76)* [PDF]. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LRITF.pdf>

Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV). (2020, 4 de junio). Disposiciones de carácter general relativas a las interfaces de programación de aplicaciones informáticas estandarizadas a que hace referencia la Ley para Regular las Instituciones de Tecnología Financiera. *Diario Oficial de la Federación* (vía SIDO/SEGOB). <https://sidof.segob.gob.mx/notas/docFuente/5594445>

Crisanto, J.C., & Ehrentraud, J. (2021). Regulating BigTechs in finance: Converging policy approaches. FSI Insights on Policy Implementation, No 39.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2024). Indicadores básicos de tenencia y uso de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) en hogares y personas de 5 y más años de edad, 2023. Boletín técnico. DANE. <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/TICH/bol-TICH-2023.pdf>

Demirgüç-Kunt, A., Klapper, L., Singer, D., & Ansar, S. (2022). The Global Findex Database 2021: Financial Inclusion, Digital Payments, and Resilience in the Age of COVID-19. World Bank. <https://globalfindex.worldbank.org/>

Doerr, S., Frost, J., Gambacorta, L., & Shreeti, V. (2023). Big techs in finance (BIS Working Papers No. 1129). Bank for International Settlements.

Fenwick, M., McCahery, J. A., & Vermeulen, E. P. M. (2018). Fintech and the financing of SMEs and entrepreneurs: From crowdfunding to marketplace lending. En D. Cumming & L. Hornuf (Eds.), *The Economics of Crowdfunding: Startups, Portals and Investor Behavior* (pp. 103–130). Palgrave Macmillan.

Gabor, D., & Brooks, S. (2021). The digital revolution in financial inclusion: extractivism, data, and the transformation of development finance. *Development and Change*, 52(5), 1134–1164.

Hirschman, A. O. (1970). *Exit, Voice, and Loyalty*. Harvard University Press.

Herrera, D., Pereira, W., Volochen, L., & Zárate Moreno, A. M. (2023). *Open Finance in Latin America and the Caribbean: Great Opportunities, Large Challenges* (IDB-MG-1104). Inter-American Development Bank. <https://doi.org/10.18235/0004937>

IUPANA. (21 de febrero de 2023). *Data abierta y portabilidad financiera: el nuevo reto de Colombia*. Iupana. Recuperado de <https://iupana.com/2023/02/21/data-abierta-portabilidad-financiera-colombia/>

Méndez Urbano, Y. (2024). *La inclusión financiera en Colombia: Un análisis del acceso a los servicios financieros según el estrato socioeconómico y la relación con las empresas Fintech* [Tesis de maestría, Pontificia Universidad Javeriana Cali]. Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas.

Mesa Intersectorial de Inclusión y Educación Financiera. (2025). *Guía práctica de inclusión y educación financiera*. Colombia.

Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC). (2024, octubre). Índice de brecha digital 2023 [Presentación]. https://colombiatic.mintic.gov.co/679/articles-396961_recurso_1.pdf

OECD. (2022). *Dark commercial patterns*. OECD Publishing.

OECD. (2023). *Open finance policy considerations*. OECD Publishing.

Philippon, T. (2019). *The great reversal: How America gave up on free markets*. Harvard University Press.

Puentes Trujillo, L. V., & Amaya Osorio, L. (2022). Open data y open banking: El derecho en el contexto de los mercados digitales. Un modelo regulatorio por definir en el ordenamiento jurídico colombiano. *Revista Chilena de Derecho y Tecnología*, 11(2), 211–244. <https://doi.org/10.5354/0719-2584.2022.65972>

Quiroga Rubio, L. (2023, 28 de marzo). Desde mayo se ofrecerá 1 millón de créditos para combatir el “gota a gota”. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/economia/sectores/desde-mayo-se-ofrecera-1-millon-de-creditos-para-combatir-el-gota-a-gota-754289>

República de Colombia. (2020). CONPES 4005. *Política Nacional para la Inclusión y la Educación Económica y Financiera*. Departamento Nacional de Planeación.

República de Colombia. (2022). *Decreto 1297 de 2022 por el cual se establecen lineamientos para el desarrollo del sistema de finanzas abiertas en Colombia*. Diario Oficial No. 52.146.

República de Colombia. (2026). Decreto 0368 de 2026 [por el cual se modifica el Decreto 2555 de 2010 en lo relacionado con el Sistema de Finanzas Abiertas].

Superintendencia Financiera de Colombia (SFC). (2024a). *Circular Externa 004 de 2024: Instrucciones relacionadas con consentimiento, intercambio de información y estándares técnicos para el sistema de finanzas abiertas*. SFC.

Superintendencia Financiera de Colombia (SFC). (2024b, 18 de noviembre). <https://www.superfinanciera.gov.co/publicaciones/10115401/implementacion-de-las-finanzas-abiertas-deber-ser-por-fases-y-obligatorias/>

Taylor, L. (2017). What is data justice? The case for connecting digital rights and data governance. *Big Data & Society*, 4(2), 1-14.

Unidad de Regulación Financiera (URF). (2026). Documento técnico de soporte del Decreto 0368 de 2026. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

World Bank. (2014). *Global Financial Development Report 2014: Financial inclusion*. World Bank.

World Bank. (2024). Impulsar la inclusión financiera y potenciar la innovación y la competencia en el sector financiero a través de los servicios financieros digitales. World Bank. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099092624102058708/pdf/P502579-88c3e769-13fb-48e8-bf15-bd94188af2ae.pdf>

Zuboff, S. (2019). *The Age of Surveillance Capitalism: The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power*. PublicAffairs.

Glosario de Normas, Reglamentos y Políticas Públicas

- **Decreto 1297 de 2022:** expedido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, modifica disposiciones del Decreto 2555 de 2010 e introduce el marco habilitante del Sistema de Finanzas Abiertas (SFA) en Colombia, sin establecer aún obligatoriedad operativa. Este decreto faculta a la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC) para definir estándares técnicos, operativos y de seguridad para el intercambio de datos financieros entre entidades, con autorización expresa del titular. Es la norma fundacional de las finanzas abiertas en Colombia, alineándose con el habeas data y las tendencias internacionales de portabilidad y consentimiento informado.
- **Circular Externa 004 de 2024 – Superintendencia Financiera de Colombia:** esta circular reglamentaria fija condiciones operativas para el consentimiento en el SFA. Exige que la autorización sea previa, expresa e informada y que se encuentre delimitada por su alcance, de modo que especifique datos, finalidad y tiempo, además de identificar al receptor. También exige mecanismos de revocación y soportes de registro que permitan trazabilidad y auditoría, junto con estándares de seguridad e interoperabilidad aplicables al intercambio de información.
- **Ley 2294 de 2023 (Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026:** Colombia potencia mundial de la vida): Define la estrategia de desarrollo nacional con objetivos de inclusión, transformación digital, equidad territorial y economía popular. Reconoce la importancia de los datos y la innovación tecnológica en la reducción de las brechas sociales y económicas. Legitima políticamente las finanzas abiertas al vincular la portabilidad de datos financieros con metas de inclusión y democratización económica. Integra las finanzas abiertas en la política pública de desarrollo, bajo los principios de justicia digital y protección de las personas consumidoras de servicios financieros.
- **Proyecto de Decreto de Implementación Obligatoria (2025, versión para comentarios):** como antecedente técnico y normativo, este borrador de 2025 permite reconstruir la transición hacia obligatoriedad; su contenido debe leerse hoy a la luz del Decreto 0368 de 2026, que modifica el Decreto 2555 de 2010 y formaliza la fase obligatoria del sistema (República de Colombia, 2026).
- **Decreto 0368 de 2026:** decreto «por medio del cual se modifica el Decreto 2555 de 2010 en lo relacionado con el sistema de finanzas abiertas». Este Decreto consolida el tránsito hacia un régimen obligatorio y precisa componentes operativos del sistema, incluyendo (i) el alcance mínimo de información asociada a productos a nombre del titular, (ii) el deber de confirmación por parte del Proveedor de Datos antes de suministrar información a un Tercero

Receptor, (iii) la administración del Directorio de Participantes a cargo de la Superintendencia Financiera de Colombia y (iv) obligaciones de seguimiento institucional mediante indicadores definidos, calculados y publicados por la SFC (República de Colombia, 2026).

- **Decreto 2555 de 2010:** El Decreto 1297 de 2022 modifica este decreto para incluir el SFA. Este decreto regula la actividad financiera, aseguradora y del mercado de valores en Colombia. Es el soporte de toda la regulación financiera. Las finanzas abiertas se incorporan para garantizar coherencia entre las reglas tradicionales y las del ecosistema digital.

Finanzas Abiertas e Inclusión Financiera en Colombia: **Elementos fundamentales para su implementación**

- **Ley 1581 de 2012 (Protección de Datos Personales):** ley estatutaria que regula el habeas data en Colombia, estableciendo principios para el tratamiento de información personal y obligaciones para los manejadores de datos. Es el marco transversal del consentimiento informado, base jurídica de las finanzas abiertas, y articula la protección de datos con el SFA.
- **Política de Inclusión Financiera y Educación Financiera (referida en el PND y SFA):** las finanzas abiertas promueven el acceso a productos financieros, fortalecen la alfabetización económica y fomentan el uso responsable. Permite evaluar riesgos alternativos, personalizar productos y aumentar el acceso de poblaciones históricamente excluidas.
- **Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2022–2026 – Documento técnico: Artículo 89.** Este documento del DNP describe estrategias, indicadores y proyectos gubernamentales, como la transformación digital, la innovación financiera y la economía popular. Enmarca las finanzas abiertas en los objetivos del Estado para reducir desigualdades digitales y financieras.
- **Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2022–2026 – Documento técnico: Artículo 94.** Este artículo del Plan Nacional de Desarrollo establece lineamientos para el fortalecimiento del ecosistema de finanzas abiertas mediante el uso e intercambio de datos, la interoperabilidad y la participación de distintos actores del sistema financiero. Enmarca las finanzas abiertas como un instrumento para promover la competencia, la innovación y la inclusión financiera, al facilitar el acceso a productos y servicios a partir del aprovechamiento de la información.

Glosario de Actores Institucionales y Organismos de Referencia

- **Superintendencia Financiera de Colombia (SFC):** la autoridad de supervisión financiera regula, inspecciona y supervisa el sistema financiero. En las finanzas abiertas, expide la Circular 004/2024 y define estándares de consentimiento, seguridad y gobernanza de datos. Es el eje operativo y regulador del SFA, garantizando estabilidad, transparencia y protección al consumidor financiero. En el marco del Decreto 0368 de 2026, administra el Directorio Único de Participantes como instrumento de trazabilidad y ordenamiento operativo del sistema.
- **Unidad de Regulación Financiera (URF):** esta unidad técnica del Ministerio de Hacienda diseña propuestas de regulación financiera, analiza su impacto y formula proyectos como el borrador de decreto de obligatoriedad del SFA. Articula la política económica con la regulación, impulsando la actualización del marco jurídico ante la innovación digital.
- **Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP):** autoridad económica y financiera que lidera la política macroeconómica, el presupuesto y la regulación financiera. Emitió el Decreto 1297 de 2022, norma base de las finanzas abiertas.
- **Superintendencia de Industria y Comercio (SIC):** la autoridad nacional de protección de datos personales supervisa el cumplimiento de la Ley 1581 de 2012 y vigila el tratamiento de información personal. Complementa a la SFC en protección de datos y habeas data, asegurando coherencia entre el SFA y la normativa general de privacidad.
- **Banco de la República:** el Banco Central de Colombia garantiza la estabilidad monetaria y los sistemas de pago. Su infraestructura de pagos y rol de liquidez sistémica son clave para el crecimiento de las finanzas abiertas y los pagos instantáneos, aunque no regula directamente el SFA.
- **BIS – Bank for International Settlements (Banco de Pagos Internacionales):** este organismo internacional de cooperación financiera publicó estudios exhaustivos sobre la regulación, competencia y gobernanza de datos. Advierte sobre los riesgos de la concentración de poder en las *bigtech* y la necesidad de arquitecturas públicas de datos robustas y transparentes. Su análisis sustenta las recomendaciones sobre regulación obligatoria, reciprocidad en transacciones de datos y mitigación de asimetrías de información. Es una fuente de referencia fundamental para la formulación de políticas públicas en gobernanza de datos.
- **OCDE – Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos:** organismo internacional de política económica que establece lineamientos sobre innovación financiera, gobernanza digital y protección del consumidor en datos abiertos. Define las mejores prácticas internacionales en portabilidad de datos y consentimiento informado.

- **Banco Central do Brasil (BCB):** la autoridad monetaria y financiera de Brasil implementó Pix y *Open Finance* Brasil, con participación obligatoria y supervisión pública. Es un referente regional de éxito, mostrando cómo la infraestructura pública y la regulación obligatoria aceleran la adopción y mejoran la inclusión financiera.
- **Banco Interamericano de Desarrollo (BID):** organismo multilateral de desarrollo que financia proyectos e investigaciones sobre inclusión financiera y transformación digital en América Latina. Aporta evidencia sobre innovación, acceso y uso de datos para diseñar productos financieros para segmentos vulnerables.
- **Global Findex (Banco Mundial):** base de datos e informe global sobre inclusión financiera. Recoge indicadores de acceso, uso y bienestar financiero mundiales. Sustenta diagnósticos de brechas financieras y contextualiza los avances de Colombia con estándares internacionales.
- **Comisión para el Mercado Financiero de Chile (CMF):** el regulador financiero chileno implementa un modelo gradual de open finance (Ley 21.521/2022, NCG 514/2024) para estandarizar la tecnología y mejorar la interoperabilidad.
- **Autoridades Financieras de México (CNBV, Banco de México, Secretaría de Hacienda):** los reguladores financieros nacionales promulgaron la Ley Fintech (2018), que incorpora datos abiertos. Este es un precedente latinoamericano en regulación *fintech* y *open banking*, aunque su implementación ha sido lenta.

Anexos

Anexo 1. Conceptos fundamentales

Finanzas abiertas: de la gobernanza a la inclusión financiera

Las finanzas abiertas (open finance) se definen como un ecosistema normativo que traslada la titularidad de los datos desde las instituciones hacia las personas usuarias, facultándolas para autorizar de manera segura el intercambio de su información (BIS et al., 2024). Este modelo supone una transformación estructural del régimen de gobernanza de datos y de las reglas que organizan la competencia y la protección al consumidor, que desborda la mera actualización tecnológica de aplicaciones o interfaces. Al redefinir quién decide sobre la información y cómo se utiliza, se rompen las asimetrías informativas tradicionales: el consentimiento controlado permite a los usuarios transferir su historial para acceder a ofertas personalizadas según su perfil real, mientras que la interoperabilidad y las reglas de reciprocidad facilitan la entrada de nuevos actores al mercado (Arner et al., 2017). Sin embargo, esta transición exige un arreglo institucional robusto, pues la literatura advierte que los beneficios de la apertura no son automáticos y podrían derivar en nuevas formas de concentración si no se mitiga el riesgo de captura de valor por parte de quienes controlan las capacidades analíticas (Zuboff, 2019).

El grado de obligatoriedad y el tipo de datos que se comparten varían de país en país. También cambia la existencia de casos de uso visibles. Cuando existe obligatoriedad y se articulan casos de uso de alta frecuencia (por ejemplo, pagos minoristas de bajo valor), suele observarse una adopción más acelerada; aun así, la velocidad de adopción depende de la confianza, usabilidad, cobertura digital y percepción de valor.

Por otro lado, los esquemas basados en lineamientos voluntarios dependen de la iniciativa de los actores con posición dominante en el mercado y, en consecuencia, avanzan con mayor lentitud. Esta diferencia orienta la discusión colombiana hacia la necesidad de establecer estándares técnicos de interoperabilidad obligatorios que aseguren el intercambio efectivo de información entre entidades, acompañados de casos de uso de alta frecuencia que permitan evidenciar beneficios concretos para las personas y fortalecer la legitimidad del sistema.

En este marco, Colombia inició en 2022 un proceso con enfoque habilitante, orientado a sentar las bases jurídicas y técnicas del intercambio de datos, y, con la expedición del Decreto 0368 de 2026, formaliza la fase obligatoria del sistema. La discusión relevante se desplaza hacia el cronograma de implementación y hacia las condiciones de operatividad exigibles en estándares, trazabilidad

y seguridad (República de Colombia, 2026). Este proceso ha incluido la adopción de lineamientos técnicos sobre consentimiento informado y estándares de interoperabilidad mediante API, así como la articulación normativa de la portabilidad de datos con objetivos explícitos de inclusión financiera (República de Colombia, 2022; SFC, 2024; Ley 2294 de 2023).

Diversos trabajos señalan que la apertura de datos puede reconfigurar la competencia al facilitar la entrada de nuevos actores, siempre que existan estándares obligatorios de interoperabilidad y reglas de reciprocidad (Doerr et al., 2023; Arner et al., 2017). Sin embargo, también advierten que, sin reglas claras de gobernanza, puede afianzar dinámicas de concentración vinculadas al control de la infraestructura y de las capacidades analíticas que estructuran el mercado (BIS et al., 2024). Por ello, el valor público del SFA en Colombia depende de una gobernanza que reduzca barreras de acceso y establezca facultades efectivas de supervisión y sanción, garantizando además que el consentimiento sea válido y verificable en la operación del sistema (BIS et al., 2024; SFC, 2024).

En términos de evaluación, ello exige indicadores que distingan analíticamente entre acceso, uso, experiencia y resultados, evitando inferencias automáticas entre estos planos, tal como lo proponen los estudios empíricos recientes sobre *open banking* y *open finance* en economías emergentes (Doerr et al., 2023). En contextos caracterizados por una elevada informalidad, la disponibilidad de datos transaccionales puede facilitar la implementación de metodologías alternativas para la evaluación crediticia, así como la personalización de productos y servicios.

A partir de este punto, es posible reducir las barreras que enfrentan las mujeres, las organizaciones de la economía popular y la población rural, en la medida en que se disponga de canales de autorización comprensibles y accesibles, se habiliten casos de uso de alta frecuencia y se mitiguen las restricciones asociadas a la conectividad y alfabetización digital. Sin embargo, para lograr efectos inclusivos, se requieren capacidades digitales y confianza en el sistema, las cuales deben ser sustentadas por acciones permanentes de educación. Estas acciones pueden contribuir a que las personas comprendan mejor las autorizaciones, ejerzan la revocación y reduzcan errores al otorgar su consentimiento; no obstante, la evidencia disponible sugiere que estos efectos dependen de la calidad de la educación financiera y de las condiciones de implementación, más que de la mera disponibilidad de herramientas digitales (Demirgüç-Kunt et al., 2022; OECD, 2023; Herrera et al., 2023).

Economía digital y datos como infraestructura

En el ámbito de la economía digital, los datos constituyen el eje central de la creación y distribución del valor (Taylor, 2017; Zuboff, 2019; Gabor & Brooks, 2021). La automatización intensifica la producción y el uso de datos con fines de segmentación y evaluación de riesgos, orientados a la personalización de servicios. En el ámbito de las finanzas abiertas, el debate regulatorio se caracteriza por su naturaleza distributiva, en lugar de ser meramente técnica. Este debate define los sujetos autorizados para procesar datos, establece los límites de dicho procesamiento y especifica los mecanismos de control que deben implementarse (Arner et al., 2017; OECD, 2023). En contraste con los activos tradicionales, los datos poseen la capacidad de generar información contextual que permite identificar comportamientos y anticipar tendencias. Esta característica los convierte en la base fundamental para el desarrollo de nuevos modelos de negocio y para la creación de sistemas que evalúan riesgos y segmentan a las personas usuarias.

La digitalización del sistema financiero redefine las modalidades de prestación de servicios financieros y, al hacerlo, transforma los flujos de información, lo que a su vez modifica las relaciones de poder que estructuran el mercado.

Las plataformas tecnológicas han demostrado que el valor económico ha dejado de depender de la intermediación financiera tradicional y se sustenta ahora en el acceso y procesamiento de datos que revelan dinámicas tanto transaccionales como sociales (Zuboff, 2019). Emerge una nueva modalidad de intermediación centrada en los datos. La definición de estándares y el control de los registros de acceso determinan la inclusión en el mercado y la dirección de la innovación (Arner et al., 2017; Zuboff, 2019). En este paradigma, el gestor de la infraestructura de datos ejerce la autoridad sobre la circulación de información y sobre las condiciones que determinan la participación de los actores y el tipo de innovaciones que surgen. La apertura de los datos financieros implica una transferencia parcial del control de la información. Este cambio repercute en el funcionamiento de las tecnologías del sector y modifica la dinámica competitiva entre los actores involucrados.

La literatura especializada advierte que la mera apertura de datos no asegura, por sí misma, una economía más equitativa ni competitiva: mientras los análisis regulatorios advierten riesgos de concentración y gobernanza (BIS et al., 2024), los estudios sobre poder de mercado subrayan que la competencia depende de estructuras institucionales y no solo de la disponibilidad de información (Philippon, 2019). El impacto de las finanzas abiertas está intrínsecamente ligado a su marco regulatorio. La existencia de condiciones de acceso equitativas y la reciprocidad en el intercambio de datos propician una mayor participación. Por el contrario, la concentración de tecnología y datos en un reducido número de actores agrava las brechas existentes (BIS et al., 2024; Philippon, 2019). La dirección que tomarán las finanzas abiertas dependerá, en última instancia, del diseño institucional, la protección de los derechos de las personas usuarias de servicios financieros y la intervención del Estado para garantizar condiciones de acceso equitativas.

Gobernanza de datos y consentimiento como poder

En el ámbito de la economía digital, los datos financieros trascienden la sola información sobre transacciones individuales y se configuran como representaciones estructuradas del comportamiento económico y de la capacidad de pago de las personas. El control sobre el acceso y el flujo de estos datos confiere la facultad de determinar su procesamiento y, potencialmente, incidir en la conducta de los individuos. En este sentido, Zuboff (2019) denomina «poder instrumental» a la capacidad estructural de predecir y modular el comportamiento humano a partir del procesamiento masivo de datos. En este contexto, la apertura de datos exige la formalización de acuerdos claros que especifiquen quién puede acceder a la información, en qué circunstancias y con qué obligaciones. Esto implica definir con precisión la autoridad para el acceso a los datos y bajo qué condiciones, así como las responsabilidades asociadas a su uso.

El consentimiento informado constituye una condición necesaria para restituir el control sobre los datos. Sin embargo, su eficacia depende de que sea comprensible, revocable de manera efectiva, trazable y acompañado de rutas claras de reparación, ya que en contextos de asimetría informativa puede degradarse a una mera formalidad. En el ámbito de las finanzas abiertas, este

principio se orienta a garantizar que el titular pueda delimitar el alcance de la autorización y ejercer control sobre su vigencia y revocación. En la práctica, el consentimiento solo adquiere sentido operativo cuando la autorización es comprensible y la revocación produce efectos verificables en condiciones reales de uso (OECD, 2023). En el SFA, este estándar debe expresarse en procedimientos exigibles, con autenticación, evidencia de autorización válida y registros que permitan trazabilidad y auditoría, de acuerdo con las instrucciones operativas vigentes (BIS et al., 2024; SFC, 2024).

La transición de la banca abierta a las finanzas abiertas supone un desplazamiento conceptual y regulatorio: el foco deja de estar circunscrito al acceso a datos bancarios y se orienta hacia la configuración institucional que gobierna el uso, intercambio y supervisión de datos en el sistema financiero digital. La literatura especializada ha señalado que esta ampliación requiere una coordinación consistente entre la regulación financiera, los regímenes de protección de datos personales y los estándares de ciberseguridad, de modo que las reglas de competencia y las obligaciones de los participantes queden definidas con claridad y coherencia sistémica (Arner, Barberis & Buckley, 2017; OECD, 2023). En este marco, el consentimiento adquiere un carácter estructural dentro de la arquitectura normativa de las finanzas abiertas y la portabilidad se configura como un derecho cuyo ejercicio efectivo depende de condiciones operativas concretas, tales como la existencia de estándares de interoperabilidad, plazos de respuesta verificables y procedimientos que reduzcan fricciones en el cambio de proveedor, permitiendo que la movilidad y la negociación de condiciones trasciendan su dimensión puramente técnica (BIS et al., 2024).

Inclusión financiera: del acceso al empoderamiento

La definición tradicional de inclusión financiera se centra en el acceso a los servicios financieros (World Bank, 2014). Sin embargo, la evidencia reciente sugiere que el enfoque debería desplazarse hacia el uso sostenido y la capacidad de decisión como condiciones fundamentales para el bienestar (Demirgüç-Kunt et al., 2022). El desafío consiste en superar una concepción de la inclusión limitada a la apertura formal de una cuenta y avanzar hacia el uso efectivo y sostenido de servicios financieros pertinentes para las necesidades de las personas. Esto supone que dichos servicios se ofrezcan bajo reglas claras, con información comprensible sobre costos y condiciones contractuales, de modo que quienes los utilizan puedan evaluar alternativas y decidir con base en información relevante.

Las finanzas abiertas desplazan el énfasis en la bancarización hacia la portabilidad y uso del dato, al permitir que la información asociada al comportamiento financiero y no financiero se utilice para diseñar productos personalizados y evaluar riesgos mediante historiales que puedan ser transferibles. Este enfoque amplía la posibilidad de inclusión de personas con trayectorias crediticias informales o incompletas (Herrera et al., 2023). Desde esta perspectiva, la inclusión se entiende como la incorporación de la persona usuaria al sistema financiero digital bajo condiciones de control efectivo sobre el uso de sus datos y sobre las decisiones contractuales vinculadas a los servicios que adquiere (Herrera et al., 2023).

De acuerdo con autores como Gabor y Brooks (2021), ciertos modelos de inclusión financiera digital pueden derivar en extractivismo de datos cuando la expansión del acceso no está acompañada

por marcos regulatorios que garanticen control efectivo sobre la información personal y una distribución equitativa del valor generado a partir de su explotación. En consecuencia, la literatura reciente sobre inclusión financiera enfatiza el empoderamiento financiero como la capacidad de las personas para comprender productos, comparar alternativas disponibles y utilizar activamente los servicios financieros, lo que amplía el foco más allá del acceso formal hacia el uso efectivo y la agencia del usuario (Demirgüç-Kunt et al., 2022). Este enfoque vincula el consentimiento informado y la portabilidad de datos con la capacidad efectiva de las personas para cambiar de proveedor en función de condiciones contractuales comparables. En este sentido, el empoderamiento financiero puede definirse como la capacidad efectiva de las personas para cambiar de proveedor en función de condiciones comparables, dentro de un marco regulatorio que reduzca los costos de salida. Bajo este enfoque, las finanzas abiertas pueden alterar la distribución del poder de mercado asociado al control de datos cuando la regulación impone límites a su apropiación y establece mecanismos verificables de competencia y reparación frente a prácticas indebidas.

Estado, regulación y plataformas: una arquitectura público-privada

La experiencia comparada demuestra que los esquemas de banca abierta se han configurado a partir de intervenciones regulatorias que imponen obligaciones de acceso a datos y requisitos de interoperabilidad, más que como resultado de dinámicas espontáneas del mercado (Puentes Trujillo & Amaya Osorio, 2022). Su implementación exige una intervención regulatoria formal que establezca estándares técnicos vinculantes y asigne obligaciones claras a los participantes del sistema, junto con facultades efectivas de supervisión y cumplimiento. La experiencia comparada indica que los esquemas de finanzas abiertas con mayor grado de estandarización y alcance institucional se apoyan en marcos regulatorios explícitos y en mecanismos de coordinación entre autoridades y sector privado (Arner, Barberis & Buckley, 2017; BIS et al., 2024).

En este marco, el Estado interviene directamente en el diseño y gestión de la infraestructura digital, estableciendo protocolos de interconexión y estándares de interoperabilidad vinculantes (BIS et al., 2024; SFC, 2024). Esta intervención busca garantizar la integridad operativa de los sistemas y establecer reglas verificables que regulen el consentimiento en todas sus etapas de gestión. A estas obligaciones se suman las de reciprocidad entre los proveedores y receptores de datos, así como la implementación de estándares de seguridad. En este contexto, la regulación, lejos de constituir un obstáculo para la innovación, define las condiciones óptimas para que esta genere confianza pública mediante la promulgación de reglas claras y la promoción de una competencia efectiva mediante la reducción de barreras de entrada. La literatura especializada advierte, sin embargo, que la intervención estatal no se limita a la emisión de normativas (Arner, Barberis & Buckley, 2017; BIS et al., 2024). La implementación de las finanzas abiertas requiere que el Estado fortalezca capacidades institucionales de supervisión y cumplimiento, con el fin de asegurar estándares técnicos vinculantes y ofrecer mecanismos efectivos de resolución de controversias. La ausencia de capacidades estatales para supervisar el intercambio de datos y establecer estándares vinculantes puede desplazar funciones de gobernanza hacia plataformas privadas, con el consiguiente riesgo de concentración estructural en los mercados digitales (Crisanto & Ehrentraud, 2021). En consecuencia, las finanzas abiertas requieren un marco regulatorio estatal que oriente y supervise la innovación del mercado para asegurar protección efectiva de las personas usuarias y resultados verificables en inclusión y desarrollo.

Fintech, competencia y riesgo de captura

Las finanzas abiertas constituyen un argumento fundamental a favor de la competencia, al facilitar el acceso de nuevas empresas fintech a datos que tradicionalmente se encontraban en posesión exclusiva de las instituciones bancarias (Puentes Trujillo & Amaya Osorio, 2022). Diversos estudios demuestran que la incorporación de nuevos actores al mercado puede propiciar una reducción de costos y una mejora en la calidad de los servicios cuando se garantiza un acceso equitativo a los datos (Philippon, 2019). No obstante, los lineamientos institucionales advierten que la competencia no se encuentra asegurada de manera automática (BIS et al., 2024). Su materialización depende de la existencia de un marco normativo claro y de la implementación de estándares comunes para el acceso a los datos. Adicionalmente, el marco debe reducir barreras técnicas y regulatorias que, por costos de cumplimiento o exigencias de integración, limiten la participación efectiva de actores de menor escala.

Las *fintech* pueden convertirse en intermediarios opacos cuando los modelos de decisión automatizada no son explicables ni auditables y cuando las personas usuarias carecen de mecanismos efectivos de reclamación y reparación (Fenwick et al., 2018). La incursión de grandes plataformas tecnológicas puede aumentar el riesgo de concentración por ventajas asociadas a escala y acumulación de datos, lo que refuerza barreras de entrada (Zuboff, 2019; Philippon, 2019). Estas plataformas disponen de capacidades tecnológicas avanzadas y de redes globales que les otorgan control sobre diversas fuentes de datos, lo que les permite desplazar a bancos tradicionales y a pequeñas *fintech*. En suma, los lineamientos institucionales sobre finanzas abiertas señalan que su implementación debe acompañarse de medidas orientadas a la competencia efectiva y de marcos de gobernanza que limiten la dominancia de actores de gran escala, con el fin de evitar dinámicas de concentración y proteger a las personas usuarias (BIS et al., 2024).

Hacia una perspectiva de justicia financiera y de datos

Gabor y Brooks (2021) plantean que la inclusión financiera requiere desplazarse de un criterio centrado en el acceso formal hacia un enfoque orientado a la agencia de las personas. En este marco, la inclusión se evalúa por la posibilidad de acceder a información relevante, comparar condiciones y decidir en un entorno institucional que distribuya oportunidades de manera más equitativa. En términos operativos, las finanzas abiertas resultan inclusivas cuando garantizan control efectivo de las personas usuarias sobre sus datos y cuando ese control se traduce en una capacidad verificable para mejorar sus condiciones de acceso y uso de servicios financieros.

Este enfoque se complementa con el concepto de justicia de datos (Taylor, 2017), entendido como un criterio de equidad aplicado a la gobernanza de los datos: quién tiene acceso a ellos, con qué finalidad se utilizan y cómo se comparten, de manera que los procesos estén sujetos a rendición de cuentas y a control público. En el contexto de las finanzas abiertas, esto exige salvaguardas de gobernanza que reduzcan el riesgo de extracción de valor a partir de datos de poblaciones vulnerables y que incorporen mecanismos de participación social en el diseño y seguimiento del sistema. Asimismo, supone orientar la infraestructura y sus reglas de operación hacia necesidades de inclusión verificables, y no solo hacia objetivos comerciales

En esencia, la eficacia de las finanzas abiertas depende de reglas operativas de consentimiento y reciprocidad que puedan verificarse en la práctica, junto con capacidades de supervisión y reparación que contengan el riesgo de concentración. Sin estos componentes, el sistema puede operar formalmente, pero sin control efectivo del usuario ni resultados inclusivos verificables. Estas medidas son esenciales para prevenir la concentración de datos y fomentar un entorno donde múltiples actores y usuarios puedan negociar en condiciones equitativas. En ausencia de estos componentes, el sistema requiere estándares de consentimiento verificables en la operación y capacidades de supervisión sobre los procesos automatizados que identifiquen sesgos y aseguren trazabilidad, junto con vías de reparación que funcionen en tiempos compatibles con el riesgo para las personas usuarias. La reciprocidad requiere reglas operativas exigibles y un régimen sancionatorio que desincentive el incumplimiento, más allá de la mera verificación técnica.

Anexo 2. Propuesta de indicadores

Anexo 2: Propuesta de indicadores						
Dimensión	Nombre del indicador	Definición operativa (qué se mide)	Tipo de indicador	Método / fuente	Desagregación mínima	Uso para la Mesa
1. Gobernanza y marco regulatorio	Nivel de adopción institucional del SFA	Proporción de organizaciones que han incorporado explícitamente el SFA en sus lineamientos internos (protocolos, programas, pilotos o estrategias).	Proceso	Revisión documental institucional + auto-reporte validado	Tipo de organización; rol en el ecosistema	Identificar capacidades instaladas y brechas institucionales
	Existencia de protocolos de consentimiento alineados a Circular 004	Número y proporción de organizaciones que cuentan con protocolos formales de consentimiento previo, granular, revocable y trazable.	Proceso	Auditoría documental	Tipo de organización	Alinear prácticas con el estándar regulatorio
2. Interoperabilidad e infraestructura	Disponibilidad operativa de intercambio de datos	Proporción de organizaciones que participan en flujos reales de intercambio de datos (API, terceros de confianza o pilotos).	Proceso	Registro administrativo / encuesta técnica	Tipo de actor; territorio	Distinguir infraestructura potencial vs. uso real
	Incidencia de fallas técnicas reportadas	Número de incidentes de interoperabilidad (latencia, errores, caídas) por periodo.	Proceso	Registros de soporte / incidentes	Territorio; tipo de actor	Identificar cuellos de botella técnicos
3. Consentimiento y ejercicio de derechos	Comprensión efectiva del consentimiento	Proporción de usuarios/os que pueden explicar correctamente qué datos autorizaron, con quién y por cuánto tiempo.	Resultado intermedio	Encuestas breves + ejercicios pedagógicos	Género; territorio; nivel educativo	Ajustar estrategias de educación financiera
	Tasa de revocación ejercida	Número de revocaciones efectivas realizadas sobre consentimientos otorgados / total de consentimientos vigentes.	Resultado intermedio	Registros administrativos	Género; territorio	Evaluar control real del usuario

Anexo 2: Propuesta de indicadores

Dimensión	Nombre del indicador	Definición operativa (qué se mide)	Tipo de indicador	Método / fuente	Desagregación mínima	Uso para la Mesa
4. Seguridad, privacidad y reparación	Incidencia de eventos de fraude asociados a SFA	Número de eventos de fraude o uso indebido de datos asociados a flujos de open <u>finance</u> .	Resultado intermedio	Registros de quejas / SIC / SFC / organizaciones	Género; territorio	Ajustar rutas de protección y prevención
	Tiempo promedio de resolución de reclamos	Tiempo promedio entre reporte y cierre efectivo del caso.	Proceso	Registros administrativos	Tipo de actor; territorio	Evaluar efectividad de rutas de reparación
5. Confianza y educación financiera	Nivel de confianza en el uso de datos financieros	Proporción de usuarios que declaran confianza para autorizar, revocar y comparar ofertas usando datos.	Resultado intermedio	Encuestas de percepción	Género; territorio	Medir legitimidad social del SFA
	Participación en procesos de educación en finanzas abiertas	Número de personas formadas específicamente en consentimiento, portabilidad y riesgos de datos.	Proceso	Registros de programas educativos	Género; territorio; tipo de actividad económica	Ajustar cobertura pedagógica
6. Inclusión y efectos distributivos	Acceso a productos usando datos alternativos	Proporción de las personas usuarias sin historial bancario previo que acceden a crédito u otros servicios mediante datos alternativos.	Resultado intermedio	Registros de programas / productos	Género; territorio; tipo de ingreso	Medir inclusión más allá del acceso formal
	Uso sostenido de servicios habilitados por SFA	Porcentaje de personas usuarias que mantienen el uso del producto por más de X meses.	Resultado intermedio	Seguimiento administrativo	Género; territorio	Evaluar calidad de la inclusión
7. Competencia e innovación	Diversidad de actores participantes	Número y tipo de actores distintos (bancos, <u>fintech</u> , cooperativas, organizaciones territoriales) activos en el ecosistema.	Proceso	Directorios / registros Mesa	Tipo de actor	Detectar concentración o apertura real
	Movilidad efectiva entre proveedores	Proporción de personas usuarias que cambian de proveedor utilizando portabilidad de datos.	Resultado intermedio	Encuestas + registros	Género; territorio	Evaluar empoderamiento y disciplina de mercado

Mesa de trabajo inclusión financiera

