

INCLUSIÓN FINANCIERA DE LAS MUJERES RURALES JÓVENES

BALANCE DE POLÍTICAS PÚBLICAS
Y PROGRAMAS DE DESARROLLO

Documentos de Trabajo del programa Nuevas Trenzas

■ Mariana Paredes Hernández

Documentos de Trabajo del programa Nuevas Trenzas, 11

Inclusión financiera de las mujeres rurales jóvenes.
Balance de políticas públicas y programas de desarrollo

© IEP Instituto de Estudios Peruanos
Horacio Urteaga 694, Lima 11
Telf: (51-1) 332-6194/424-4856
Correo-e: <publicaciones@iep.org.pe>
URL: <www.iep.org.pe>

© Nuevas Trenzas

Impreso en Perú
Primera edición en español: Lima, junio de 2013
Primera impresión
200 ejemplares

Diseño editorial: ErickRagas.com
Fotografía en contracarátula: Proyecto Capital (Santiago de Chuco, La Libertad, Perú)

Distribución Gratuita

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2013-08531

ISBN versión impresa
ISBN: 978-9972-51-416-6

ISBN versión digital
ISBN: 978-9972-51-417-3

Inclusión financiera de las mujeres rurales jóvenes: balance de políticas públicas y programas de desarrollo. Mariana Paredes Hernández. Lima, IEP; Nuevas Trenzas, 2013. (Documento de Trabajo, 198. Serie Programa Nuevas Trenzas, 11)

1. INCLUSIÓN FINANCIERA; 2. MUJERES RURALES; MUJERES JÓVENES;
3. POLÍTICAS PÚBLICAS; 4. AMÉRICA LATINA

WD/14.04.02/N/11

CONTENIDOS

Resumen ejecutivo.....	4
Introducción.....	6
1. Marco general.....	8
2. Principales tendencias de las políticas y programas identificados.....	15
3. Algunos casos: la experiencia de programas de TMC.....	30
4. Reflexiones finales.....	38
Bibliografía.....	43

RESUMEN EJECUTIVO

4 La inclusión financiera es de indudable importancia dentro del conjunto de estrategias nacionales de lucha contra la pobreza como herramienta complementaria de compensación de los choques adversos. Este trabajo recoge el panorama general de 16 programas y políticas públicas dirigidas a promover y mejorar la inclusión financiera del colectivo de mujeres rurales jóvenes de América Latina. Estos programas muestran diversas experiencias que permiten identificar aspectos clave a considerar para desarrollar estrategias de inclusión financiera hacia el colectivo de mujeres jóvenes o la población en pobreza en general.

Las características socioeconómicas del colectivo de mujeres rurales jóvenes, sus problemas y potencialidades, ilustran cómo la focalización de estrategias de inclusión financiera en este colectivo puede ser un factor que contribuya a la multiplicación de los resultados a través del efecto demostración, pero también por la capacidad de utilización de servicios financieros por parte de este grupo. Teniendo en cuenta que los objetivos de los programas incluidos en este documento se dirigen a grupos de población más amplios que el colectivo de mujeres rurales jóvenes, la evidencia del efecto de los programas en este subgrupo específico es poca. Debido a esta condición es necesario contar con mayor información que permita determinar el efecto de los procesos de inclusión financiera emprendidos por programas, como los descritos en este documento, en el colectivo de jóvenes rurales. Asimismo, ya que los programas no se han dirigido solo a este grupo y sus resultados no se encuentran a ese nivel de desagregación, es importante que se profundice en los potenciales impactos

en la población rural pobre de programas de promoción de acceso y uso de servicios financieros canalizados a través de las mujeres jóvenes.

El logro de una verdadera inclusión financiera requiere necesariamente del uso de los productos financieros, empezando por señalar la importancia de que la oferta diseñe productos adecuados a las necesidades de la demanda en función de liquidez, versatilidad, costos de transacción y confianza. Adicionalmente, se debe promover la realización de procesos de preparación de la demanda a través de instrumentos de educación financiera que brinden a las familias los elementos necesarios para hacer un uso adecuado de los servicios financieros a los que pueden acceder.

INTRODUCCIÓN

6

El programa Nuevas Trenzas incluye dentro de sus objetivos generar y difundir conocimiento especializado sobre el colectivo de mujeres rurales jóvenes de América Latina, sus características y expectativas, así como sobre las políticas públicas y programas de desarrollo enfocados en ellas. En este contexto, incluye dentro de sus actividades la elaboración de documentos especializados por áreas temáticas, dentro de los cuales está la inserción financiera y el manejo de recursos financieros.

Este trabajo reconoce la importancia de la inclusión financiera como una de las herramientas de apoyo a las estrategias de reducción de la pobreza y vulnerabilidad, y busca mostrar el panorama general de los programas y políticas públicas dirigidos a promover y mejorar la inclusión financiera del colectivo de mujeres rurales jóvenes de América Latina. Asimismo, se propone aportar elementos a la discusión teniendo en cuenta sus limitaciones de alcance, puesto que se basa en la información disponible de fuentes secundarias de programas con información de acceso público durante el 2012. Es necesario señalar que los programas que tienen como objetivo la inclusión financiera hasta el momento han estado dirigidos a grupos de población amplios que en muchos casos incluyen el colectivo de mujeres rurales jóvenes, pero no se enfocan exclusivamente en él. En este sentido, la intersección entre mujeres rurales jóvenes y programas de inclusión financiera solo se ha dado hasta ahora de manera “indirecta” en la medida en que éstas forman parte de una población objetivo más amplia, que, por lo general, es la población de bajos ingresos.

Como se verá a lo largo del documento, hay otros programas dirigidos a combatir la pobreza y la vulnerabilidad, como los de transferencias monetarias condicionales (TMC) enfocados en las madres, en donde la necesidad de realizar pagos masivos periódicos los ha llevado a utilizar instrumentos financieros que han acercado a la población al sistema financiero sin que este fuera su objetivo principal. En estos casos, se da una coincidencia mayor con el colectivo que estudia Nuevas Trenzas, pues muchas de las madres a través de las cuales se da la intervención de estos programas son precisamente mujeres rurales jóvenes, si se considera la incidencia de la pobreza en las zonas rurales y las características de este grupo de población ilustradas por los resultados de los documentos ya elaborados dentro del programa Nuevas Trenzas.

Con el fin de conjugar la selección de programas de inclusión financiera con el objetivo de Nuevas Trenzas, se identificaron los programas en función de su foco rural y si su población objetivo abarca a las mujeres rurales jóvenes, aun cuando sus objetivos no estén precisamente enfocados en este colectivo. Adicionalmente, se utilizó como criterio que los programas tengan componentes de inclusión financiera, aunque su objetivo principal sea la reducción de la pobreza y la vulnerabilidad. Se identificaron distintos tipos de programas con componentes de inclusión financiera que se clasificaron como promoción de servicios financieros; TMC, cuyo pago se realiza a través de mecanismos financieros; y los de generación de capacidades financieras y productivas.

Posteriormente se incluye un breve análisis de algunos casos de programas de TMC con inclusión financiera para, finalmente, llegar a unas reflexiones alrededor de los aspectos a tener en cuenta para las estrategias de inclusión financiera.

MARCO GENERAL

8

Con el objeto de enmarcar la discusión alrededor de la inclusión financiera y el colectivo de mujeres rurales jóvenes, en esta sección se busca retomar el contexto aportado por la información publicada por Nuevas Trenzas y discutir los conceptos relacionados con la inclusión financiera y su importancia desde el punto de vista de reducción de la pobreza y la vulnerabilidad.

De acuerdo con la información reciente publicada por el programa (Asensio 2012), las mujeres rurales jóvenes (entre 14 y 35 años) representan entre el 4 por ciento y el 9,7 por ciento de la población total de los países analizados (Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Perú); en términos absolutos esto corresponde a un total de más de 5,6 millones de mujeres rurales jóvenes. Desde el punto de vista de la población rural en estos países, el colectivo de mujeres jóvenes representa en promedio más del 15 por ciento de la población rural. Sin embargo, la realidad interna de cada uno de los países muestra diferencias considerables que llevan a una dispersión de esta proporción, siendo la proporción más baja en Colombia (15,8%) y la más alta en El Salvador (19,1%).

En la dimensión de los hallazgos vinculados con la ruralidad y la juventud, se destaca que si bien hay diferencias grandes entre los países andinos y los centroamericanos, en todos los casos la proporción de la población joven dentro de la población rural es considerablemente alta pues oscila en un rango de casi 35 por ciento a algo más del 45 por ciento (Asensio 2012). Otra de las características que llama la atención en este grupo es que las mujeres rurales son madres a edades más tempranas

que en las zonas urbanas al punto que entre el 51 por ciento y el 64 por ciento de las mujeres rurales de los países del grupo entre 18 y 25 años ya son madres. Esto destaca la importancia de la coincidencia de algunos de los programas identificados que enfocan su intervención precisamente en las madres, aun cuando su población objetivo es más amplia.

El estudio ilustra la importancia de enfocar en el grupo de mujeres rurales jóvenes políticas basadas en la problemática que enfrentan para el desarrollo de sus vidas y la toma de decisiones autónomas. Aunque los países tienen realidades y contextos diferentes, se identificó como común denominador la persistencia de sesgos de género negativos que se manifiestan de forma importante en el acceso a los activos productivos y a la especialización profesional. Estas restricciones muy acentuadas en las zonas rurales explican en parte las altas tasas de migración de la población joven rural femenina (Asensio 2012).

Por otra parte, en la etapa inicial de Nuevas Trenzas se identificó con precisión la ampliación de la brecha de pobreza de las zonas rurales frente a las urbanas, tema que debe recibir especial atención por parte de los gobiernos de estos países, no solo por la importancia del desarrollo del sector agropecuario y todas las actividades productivas rurales, sino también como elemento clave de la lucha contra la pobreza nacional. La atención de los problemas identificados en la situación de las mujeres rurales jóvenes requiere fortalecer las iniciativas de reducción de la pobreza tanto desde el ámbito público, como desde la cooperación con el desarrollo por medio de estrategias que permitan complementar las herramientas utilizadas con mecanismos de compensación de los choques adversos que tienden a perpetuar y profundizar las condiciones de pobreza. De acuerdo con los estudios cualitativos realizados en los seis países analizados por Nuevas Trenzas, la atención específica de las mujeres rurales jóvenes puede ser clave en la reducción de la pobreza rural y en los procesos de desarrollo de las zonas rurales. La promoción de la inclusión financiera es una de las estrategias clave dentro de la batería de instrumentos utilizados en la lucha contra la pobreza por algunos países.¹

2.1 Inclusión financiera

La inclusión financiera implica lograr el acceso y el uso de una gama amplia de servicios financieros integrales (ahorro, crédito, seguros, pagos, transferencias), incluyendo la generación de capacidades dirigidas al uso adecuado de los servicios financieros y la toma de decisiones informadas al respecto. El logro de una mayor inclusión financiera es una preocupación creciente de los países de la región por su efecto en las estrategias de erradicación de la pobreza. Teniendo en cuenta las experiencias de varios de los países de la región como Colombia (Marulanda Consultores 2004), Honduras,

Ecuador, Panamá y Perú,² típicamente la población excluida del acceso a los servicios financieros es la de bajos ingresos y en especial aquella que habita las zonas rurales por una variedad de factores que dificultan el acceso y el uso de los servicios financieros. Dentro de estos factores se cuentan la falta de infraestructura financiera representada en una red suficiente de canales de distribución que lleguen a las zonas más apartadas, la inadecuación de los productos financieros ofrecidos por la oferta frente a las necesidades de la demanda y la incidencia de las fallas típicas de los mercados financieros como la información imperfecta, la falta de competencia y las externalidades negativas que alejan efectivamente a la oferta de la demanda.

A escala regional, históricamente los gobiernos han adoptado políticas de promoción de acceso a servicios financieros pero centradas en el acceso al crédito sin un enfoque integral que reconozca la importancia del uso de *todos* los servicios financieros. Durante la década pasada se dio progresivamente un cambio en esta concepción ante el reconocimiento de la importancia de todos los servicios financieros dirigidos a la población de bajos ingresos como herramienta de promoción del crecimiento y el desarrollo. Es así como para junio del 2004 dentro de CGAP y el G8 se definieron algunos principios básicos como la importancia del acceso a una variedad de productos financieros además del crédito; la importancia del acceso y uso de servicios financieros dentro de las herramientas de lucha contra la pobreza; y que el desarrollo de las microfinanzas implica el desarrollo de sistemas financieros que atiendan a los pobres.

10

A esto habría que agregarle el acceso a servicios financieros adecuados a sus necesidades, para asegurar su uso por parte de la población.¹ En efecto, una vez asegurado el acceso, el uso solo se da si se logra el desarrollo de productos financieros adecuados a las necesidades de la demanda. Los diagnósticos realizados en países como Colombia (Marulanda Consultores 2004), Honduras (Marulanda 2011), Ecuador (Marulanda 2012b), Panamá (Marulanda 2012) y Perú (Marulanda Consultores 2012) han mostrado que las entidades financieras ofrecen los mismos productos financieros en las zonas rurales y urbanas, y que las condiciones de costo, oportunidad, liquidez y rentabilidad no se adaptan a las necesidades específicas de la demanda. Esta situación ha llevado en muchos casos a que, aunque se dé el acceso a los servicios, estos sean abandonados por la demanda ante la falta de utilidad para resolver sus necesidades, lo cual se refleja en el elevado nivel de inactividad de servicios como las cuentas de ahorros en países como Colombia.

Los servicios financieros cuyo acceso y uso se requiere promover dentro de las herramientas de combate contra la pobreza y la exclusión son aquellos provistos por las entidades financieras formales sujetas a la vigilancia especializada del Estado.

1 Ver CGAP 2006.

En efecto, es importante destacar que la regulación y la supervisión especializada constituyen un elemento clave para la seguridad de los ahorros de la población en general y aún más si se trata de la población de bajos ingresos, en condiciones de pobreza y altamente vulnerable. Además, la regulación financiera permite que los servicios financieros formales sean de gran escala, lo cual tiene un efecto positivo en el precio, y que sean prestados en condiciones más equitativas que los servicios financieros informales. Si bien es cierto que las fallas inherentes a los mercados financieros restringen en muchos casos estos efectos, la intervención del Estado y la supervisión permiten asegurar que la población se beneficie de estas ventajas. En todo caso, aún con las imperfecciones, los mercados financieros formales tienen grandes ventajas para la población si se comparan con los mercados informales, en donde la falta de escala, el riesgo y los costos de transacción conducen a que el uso deba ser en condiciones poco transparentes y en exceso onerosas, sobre todo para la población vulnerable cuando no tiene la alternativa de utilizar los servicios financieros formales.²

Es conveniente detenerse en las razones por las que se considera muy importante la inclusión financiera dentro de las estrategias de combate contra la pobreza (Murdoch 1994 y 1995). El uso de servicios financieros formales adecuados es fundamental como herramienta de compensación de los choques adversos que afectan negativamente la situación económica de las familias de bajos ingresos y que agravan la situación de las familias en situación de pobreza. En ausencia del acceso y uso de servicios financieros formales las familias se ven obligadas a adoptar estrategias de compensación de los choques que en muchos casos deterioran más su calidad de vida y las dejan en condiciones de mayor pobreza. Varias encuestas nacionales públicas de los países de la región dan cuenta de las distintas estrategias que utilizan las familias para enfrentar emergencias o siniestros. Dadas las herramientas con las que disponen, estas estrategias incluyen sacar a los niños del colegio, ahorrar en alimentación y/o el ingreso de más miembros del hogar, como la madre o los niños, a la fuerza laboral. El uso de estos mecanismos reduce de forma considerable la calidad de vida de la familia y muchas veces resulta en condiciones de mayor pobreza, siendo prácticamente imposible para la familia recuperar la misma situación económica que tenía antes de la emergencia.

Al enfrentar emergencias, los hogares de bajos ingresos también acuden a los mecanismos financieros informales disponibles, como el crédito del agiotista (gota a gota) o la entrega de los activos de fácil realización a la casa de empeño.³ Si bien

2 Para una discusión en detalle de la diferencia entre servicios financieros formales e informales ver: Marulanda, B. y M. Paredes 2007.

3 Ver Econometría 2007.

a través de estos mecanismos logran enfrentar la emergencia en el corto plazo, son excesivamente costosos y requieren de la generación de mayores ingresos para poder devolver los recursos y/o recuperar los activos, esto sin lograr restablecer la situación económica antes de la emergencia. Los hogares pobres también ahorran en mecanismos informales como estrategia de prevención de emergencias, ya sea guardando dinero en efectivo en la casa, participando de grupos informales de ahorro o comprando activos de fácil liquidación como electrodomésticos o animales (Cohen et ál. 2000). Ante una emergencia, también acuden a la desacumulación de ahorro informal mediante el desahorro y la venta de los activos de fácil realización.⁴ En el caso de la venta de activos, esta se da en condiciones de emergencia por lo que la liquidación se da en condiciones de baja rentabilidad. Estos servicios informales también se utilizan para compensar el impacto de sucesos imprevistos y asegurable (muerte, robo, siniestros climáticos), pero generalmente son insuficientes para atender el siniestro y no permiten la recuperación de la situación económica antes del choque.

12

El acceso a servicios financieros formales integrales permite compensar de mejor forma estos choques y ayuda a evitar que se profundice la pobreza y se agrave la vulnerabilidad (Holzman 2000). En efecto, los distintos servicios financieros formales son más apropiados para compensar los choques sin minar la rentabilidad del ahorro y permiten recuperar la situación económica que se tenía antes de la emergencia. Sin embargo, es necesario señalar que no todos los servicios financieros formales sirven para lo mismo, por eso es importante que se dé el acceso a toda la gama de servicios integrales.

Uno de estos servicios es el ahorro transaccional, que sirve para acumular recursos líquidos dirigidos a los gastos del hogar y a cubrir gastos previsibles como fiestas, útiles escolares, etc. Permite, además, acceder a los alimentos y bienes de uso diario a precios menores, pues no es necesario hacer compras diarias sino que estas se pueden acumular en el tiempo para lograr precios con descuento. Una fracción del ahorro guardada lejos de las necesidades diarias puede servir para atender emergencias de bajo costo. Además, los productos de ahorro permiten el uso de otros servicios de importancia para la calidad de la vida, como son la posibilidad de hacer pagos y transferencias a través del sistema financiero formal. Cabe resaltar que el ahorro formal es el primer escalón para el acceso a otros servicios financieros como el crédito y sus productos asociados.

Junto con el ahorro, se considera que el aseguramiento es uno de los servicios financieros esenciales dentro de las herramientas de reducción de la vulnerabilidad y

4 Un ejemplo es la evidencia empírica recogida en varias encuestas realizadas en el caso colombiano: *Econometría 2007* y *Econometría 2011*.

del riesgo de caer en condiciones de mayor pobreza. En efecto, el uso de productos de seguros adecuados que permitan resguardar la vida y la salud del jefe del hogar y los miembros de la familia al igual que sus activos y los activos productivos es un elemento esencial para el restablecimiento de la situación económica de la familia ante la ocurrencia de sucesos asegurables que amenacen los principales activos generadores de ingresos en el hogar: la vida y los activos. La combinación del uso de productos de seguros y de ahorro permite garantizar una estabilidad de los ingresos suficiente para el acceso a productos como el crédito y así mejorar la capacidad de acumulación de la familia.

El crédito es un servicio financiero de gran utilidad pero solo una vez que ya se han asegurado ingresos suficientes para lograr una capacidad de pago adecuada. De lo contrario, el uso puede tener repercusiones adversas, como ocasionar una necesidad de pago que requiera de la generación de mayores ingresos, lo que puede llevar a la familia a una situación de mayor pobreza. Es por ello que en las estrategias de inclusión financiera propuestas en varios países e incluso en los programas de educación financiera no se propone el crédito como la puerta de entrada a los servicios financieros, sino más bien como un resultado del ahorro, el aseguramiento y la consolidación de la situación económica de la familia.

Pocos programas o políticas identificados en la región están dirigidos específicamente a lograr la inclusión financiera así entendida. En la región se han identificado varios programas dirigidos a promover el acceso a crédito, pero pocos se han dirigido a la promoción del acceso a servicios financieros integrales. El número de programas dirigidos específicamente a la población de mujeres rurales jóvenes es incluso menor, puesto que la mayor parte tiene como objetivo grupos de población más amplios que abarcan dentro de sí al colectivo de mujeres rurales jóvenes.

Por otra parte, algunos de los programas tienen efectos sobre la inclusión financiera por las estrategias de pago de subsidios adoptadas, aunque su objetivo principal no sea el logro de una mayor inclusión financiera. Tal es el caso de los programas de transferencias monetarias condicionadas (TMC) que adoptaron mecanismos de pago de las transferencias a través de instrumentos financieros. En estos casos, no todos los mecanismos de pago adoptados conducen a una mayor inclusión financiera, como por ejemplo el caso de los pagos a través de tarjetas prepago. En efecto, este tipo de producto permite el depósito de los recursos del subsidio para "cargar" las tarjetas y que los beneficiarios gasten los recursos, pero no permite el depósito de recursos de ahorro por parte de los beneficiarios, ni conduce al acceso a productos de crédito y/o de seguros.

La mayor parte de los programas de TMC tienen como foco principal a las madres en calidad de receptoras de los subsidios que se aportan a los ingresos de los hogares con el fin de que se destinen los recursos a gastos de salud y de la educación de los hijos menores, y evitar así la persistencia de la pobreza. La focalización en las familias más pobres ha llevado a estos programas a las zonas rurales en dónde típicamente se dan condiciones de mayor pobreza en varios de los países de la región, y el pago a través de mecanismos financieros de una u otra forma ha iniciado o promovido el contacto de esta población con el sector financiero formal. En el caso de la población rural pobre, son sin duda mecanismos que abren oportunidades de inclusión financiera aunque los procesos han mostrado ser complejos, como se ilustra más adelante.

Desde el punto de vista del colectivo de mujeres rurales jóvenes como foco de intervención, estas tienen condiciones que favorecen el desarrollo de procesos de inclusión financiera como lo documentaron los primeros resultados del Programa Nuevas Trenzas (Asensio 2012). En efecto, según estos resultados, constituyen un capital humano subutilizado de enorme potencial para el desarrollo rural y el desarrollo económico de los países. Las características de este grupo ilustran su potencial para hacer un puente entre el mundo rural y el mundo urbano, puesto que muchas mujeres rurales jóvenes han tenido experiencias urbanas por razones de educación y trabajo, lo cual facilita la adopción de adelantos tecnológicos y de telecomunicaciones tan importantes en la inclusión financiera rural. Este grupo también se ha identificado como de alto potencial de innovación para la generación de ingresos con acceso limitado a los activos relacionados con las actividades agropecuarias tradicionales. Por otra parte, los estudios muestran que puede ser especialmente vulnerable por su falta de acceso a los activos productivos y las dificultades que implica la maternidad en edades muy tempranas.

PRINCIPALES TENDENCIAS DE LAS POLÍTICAS Y PROGRAMAS IDENTIFICADOS

Con el fin de realizar una revisión crítica de las políticas públicas y proyectos de desarrollo enfocados en mejorar la inclusión financiera del colectivo de mujeres rurales jóvenes de América Latina —teniendo en cuenta que posiblemente no se encuentren programas públicos dirigidos a este grupo específico—, se llevó a cabo la identificación y revisión de la información secundaria pública disponible en el primer semestre de 2012 acerca de los programas y las políticas públicas de inclusión financiera en América Latina y el Caribe (LAC). Es importante aclarar que la selección de programas se orientó por la definición de inclusión financiera que se discutió en el capítulo anterior, entendida como el *acceso* y el *uso* de una gama amplia de servicios financieros integrales (ahorro, crédito, seguros, pagos, transferencias), incluyendo la generación de capacidades dirigidas al uso adecuado de los servicios financieros y la toma de decisiones informadas al respecto. También es necesario señalar que el objetivo principal de los programas hace una gran diferencia en el logro de resultados relacionados con la inclusión financiera. En efecto, como se verá en este capítulo, algunos de los programas identificados tienen como objetivo principal el logro de una mayor inclusión financiera mediante el acceso y uso de uno o varios productos financieros. Otros programas utilizan instrumentos financieros para canalizar los recursos de su intervención sin que su objetivo principal sea precisamente lograr mayor inclusión financiera.

Sobre la base de la información recogida se realizó un análisis de las principales tendencias de las políticas implementadas en la región para mejorar la inclusión financiera de la población de bajos ingresos. Debido a que no se identificaron programas de inclusión financiera dirigidos específicamente al colectivo de mujeres rurales jóve-

nes, se incluyeron programas de mayor alcance manteniendo en todo caso el foco rural. Varios de estos programas recogen la participación de la cooperación internacional, puesto que son el resultado de una alianza con los gobiernos. Teniendo en cuenta que los objetivos de los programas incluidos en este documento se dirigen a grupos de población más amplios que el colectivo de mujeres rurales jóvenes, la evidencia del efecto de los programas en este subgrupo específico es poca. Las evaluaciones de estos programas se han centrado en evaluar los resultados e impactos en función de sus objetivos y la población a la que van dirigidos, y no se han centrado en determinar la diferencia por género puesto que su población objetivo es amplia y no siempre buscan medir más allá de los objetivos de los programas.

Este ejercicio permitió la identificación de 16 programas en LAC con incidencia en el acceso y uso de servicios financieros de la población de bajos ingresos. Ninguno de estos programas tiene como única población objetivo el colectivo de mujeres rurales jóvenes pues, como se mencionó, tienen un ámbito de acción más amplio, por lo general dirigido a la población de bajos ingresos o familias en estado de pobreza, con énfasis en las zonas rurales. En todo caso, las mujeres jóvenes forman parte de los grupos objetivo.

El cuadro siguiente muestra los programas identificados en función de su alcance territorial y el ámbito de acción en el combate contra la pobreza y acceso a servicios financieros.

16

— CUADRO 1 —
Ámbito de acción y población objetivo

Nombre del programa	País	Año de creación	Población objetivo	Alcance territorial	Ámbito de acción
Bolsa Familia	Brasil	2003	Familias extremadamente pobres y familias con niños(as) y jóvenes entre 0 y 15 años, y con ingreso mensual de hasta de R\$ 140 (US\$ 80) per cápita.	Urbano y rural	Reducción de la pobreza

Chile Solidario	Chile	2002	Personas que viven en la calle; que forman parte de una familia donde hay un adulto cumpliendo pena privativa de libertad; o adultos mayores que además de ser vulnerables viven solos o con otro adulto mayor de igual condición.	Urbano y rural	Reducción de la pobreza
-----------------	-------	------	--	----------------	-------------------------



Nombre del programa	País	Año de creación	Población objetivo	Alcance territorial	Ámbito de acción
Programa Ahorro	Chile	2011	Familias activas o egresadas del Programa Puente dirigido a familias en situación de pobreza extrema.	Rural	Promoción del ahorro para reducir la pobreza
Banca de las Oportunidades	Colombia	2006	Familias en situación de pobreza; hogares no bancarizados; microempresarios; y pequeña empresa.	Urbano y rural	Acceso a servicios financieros
Familias en Acción	Colombia	1998	Familias de bajos ingresos con niños menores de edad.	Urbano y rural	Reducción de la pobreza
Mujeres Ahorradoras en Acción	Colombia	2007	Mujeres mayores de edad clasificadas en los niveles uno y dos del Sisbén.	Urbano y rural	Promoción del ahorro para reducir la pobreza
Oportunidades Rurales	Colombia	2007	Hombres y mujeres pertenecientes a microempresas con propuestas de negocios cofinanciadas por el Programa. Jóvenes rurales pertenecientes al Fondo de Incentivo al Ahorro.	Rural	Reducción de la pobreza
Programa de Promoción de la Cultura del Ahorro en Familias en Pobreza	Colombia	2009	Beneficiarios de subsidios de Familias en Acción en 12 municipios: 48.212 personas.	Urbano y rural	Promoción del ahorro para reducir la pobreza
Bono de Desarrollo Humano	Ecuador	2003	Familias en situación de pobreza con jóvenes menores de 16 años, adultos mayores y/o discapacitados.	Urbano y rural	Reducción de la pobreza
Comunidades Solidarias Rurales	El Salvador	2005	Familias en extrema pobreza con niños/as menores de 15 años y/o mujeres embarazadas que residen en municipios con mayor situación de pobreza extrema severa y alta.	Rural	Reducción de la pobreza
Mi Familia Progresa: Protección y Desarrollo de la Niñez y Adolescencia Trabajadora	Guatemala	2009	Niños y niñas menores de 16 años.	Urbano y rural	Reducción de la pobreza

Nombre del programa	País	Año de creación	Población objetivo	Alcance territorial	Ámbito de acción
Jóvenes con oportunidades	México	2003	Jóvenes becarios de familias del Programa Oportunidades, que concluyan la educación media superior antes de cumplir 22 años.	Urbano y rural	Reducción de la pobreza
Oportunidades	México	2002	Familias con ingresos inferiores a la línea de bienestar mínimo o familias en extrema pobreza. Grupos prioritarios: niños menores de 5 años, jóvenes menores de 21 años y mujeres en estado de gestación y lactancia.	Urbano y rural	Reducción de la pobreza
Tekoporá / Abrazo	Paraguay	2005	Familias en situación de pobreza extrema. Prioridad en niños, mujeres embarazadas, adultos mayores, comunidades indígenas y discapacitados.	Urbano y rural	Reducción de la pobreza
Promoción del ahorro en familias JUNTOS	Perú	2009	Población en mayor riesgo y vulnerabilidad, y en situación de extrema pobreza y exclusión. Prioridad en los niños y niñas de las regiones más pobres del país.	Urbano y rural	Generación de capacidades financieras
Programa JUNTOS	Perú	2005	Hogares vulnerables, excluidos o pobres que tengan entre sus miembros a niñas y niños de hasta 14 años de edad o mujeres en estado de gestación.	Urbano y rural	Reducción de la pobreza

Fuente: elaboración propia sobre la base de información pública de los programas.

Los programas identificados tienen como elemento en común el apoyo a familias en estado de pobreza y a la población de bajos ingresos ubicadas en las zonas urbanas y rurales. Si bien muchos son programas de alcance nacional, es frecuente que en varios países las condiciones de pobreza sean más acentuadas en las zonas rurales alejadas de los grandes centros urbanos, motivo por el cual la acción de varios programas se focaliza en áreas rurales. Por otra parte, los programas de TMC enfocan su intervención en las familias en situación de pobreza hacia la madre, lo cual los hace adicionalmente pertinentes para el análisis de programas con inclusión financiera y mujeres rurales.

Como se mencionó, la focalización de la mayor parte de los programas en actividades dirigidas a la reducción de la pobreza explica que los instrumentos utilizados sean por lo general TMC. En estos casos, si bien el objetivo del programa no es la inclusión financiera por sí misma, tienen incidencia en la inclusión financiera por los mecanismos de pago de las TMC a través del sistema financiero. Por otra parte, como muestra el cuadro siguiente, se identificaron programas cuyo objetivo principal es la promoción del ahorro, el crédito o los microseguros, siempre alrededor de su importancia como herramienta para contribuir a reducir la pobreza y la vulnerabilidad. Teniendo en cuenta los distintos tipos de objetivos identificados, los programas se pueden clasificar en:

- Programas de TMC cuyo objetivo es reducir la pobreza y la vulnerabilidad.
- Programas cuyo objetivo es el acceso a uno o varios productos financieros.
- Programas cuyo objetivo es la generación de capacidades financieras y económicas.

— CUADRO 2 —

Objetivo y tipo de programa en función de su objetivo principal

Nombre del programa	País	Objetivo	Tipo de programa
Bolsa Familia	Brasil	Alivio inmediato a la pobreza por medio de transferencias directas a la familia.	Transferencias condicionadas
Chile Solidario	Chile	Mejorar las condiciones de salud, educación y alimentación, con el fin de promover la formación de capital humano entre los sectores de la población que viven en pobreza extrema.	Transferencias condicionadas
Programa Ahorro	Chile	Incentivar el ahorro en familias mapuches del Programa Puente en 15 comunas de La Araucanía. Mejores conductas de ahorro y protección ante riesgos, viabilizar proyectos de largo plazo y alcanzar la inclusión financiera.	Promoción del ahorro
Familias en Acción	Colombia	Capital humano de las familias en extrema pobreza, con incentivos monetarios para la asistencia escolar y nutrición de los niños menores de 7 años.	Transferencias condicionadas





Nombre del programa	País	Objetivo	Tipo de programa
Mujeres Ahorradoras en Acción	Colombia	Mitigar los riesgos potenciales de las familias pobres a través de microseguros de vida y patrimonio.	Promoción del seguro de los activos
Mujeres Ahorradoras en Acción	Colombia	Fortalecimiento socioempresarial de las mujeres en situación de vulnerabilidad social.	Promoción del ahorro y generación de capacidades productivas
Programa de Promoción de la Cultura del Ahorro en Familias en Pobreza	Colombia	Transformar ahorro no formal en ahorro financiero formal; incrementar el ahorro de las familias; facilitar transacciones financieras a través de medios seguros y eficientes para mejorar las condiciones de vida de las familias beneficiarias.	Promoción del ahorro
Oportunidades Rurales	Colombia	Acceso de los pobladores rurales y sus microempresas a recursos financieros, servicios técnicos, conocimientos e información para el desarrollo de sus iniciativas y su participación en la construcción de políticas públicas.	Generación de capacidades productivas
Crédito de Desarrollo Humano	Ecuador	Mejorar los niveles de vida de la población ubicada por debajo de la línea de pobreza, mediante el acceso a crédito, capacitación y asistencia integral especializada.	Transferencias condicionadas y generación de capacidades financieras y productivas
Bono de Desarrollo Humano	Ecuador	Ampliar el capital humano en las familias en pobreza y evitar la continuidad de la pobreza mediante la entrega de compensaciones monetarias directas a las familias.	Transferencias condicionadas
Bono de Desarrollo Humano	Ecuador	Ampliar el capital humano en las familias en pobreza y evitar la continuidad de la pobreza mediante la entrega de compensaciones monetarias directas a las familias.	Transferencias condicionadas
Bono de Desarrollo Humano	Ecuador	Apoyo a la estrategia nacional de protección social para reducir la pobreza y fomentar las inversiones en capital humano entre los hogares pobres.	Transferencias condicionadas



Nombre del programa	País	Objetivo	Tipo de programa
Comunidades Solidarias Rurales	El Salvador	Mejorar condiciones de vida de las familias en situación de extrema pobreza, con énfasis en el área rural. Programas de desarrollo productivo y microcrédito, que permitan potenciar sus capacidades para aprovechar estas oportunidades y mejorar la calidad de vida personal, familiar y comunitaria.	Transferencias condicionadas
Mi Familia Progresá Protección y Desarrollo de la Niñez y Adolescencia Trabajadora	Guatemala	Generar capital humano en familias de extrema pobreza con niños de hasta de 15 años y madres gestantes, promoviendo la inversión en educación, salud y nutrición.	Transferencias condicionadas
Jóvenes con oportunidades	México	Incentivar entre los jóvenes de familias pobres extremas que continúen sus estudios medios y superiores hasta concluir el bachillerato y proporcionarles capital incipiente para estudios o micronegocios.	Transferencias condicionadas
Oportunidades	México	Mejorar las condiciones de salud, educación y alimentación, con el fin de promover la formación de capital humano entre los sectores de la población que viven en pobreza extrema.	Transferencias condicionadas
Tekoporá / Abrazo	Paraguay	Romper la transmisión intergeneracional de la pobreza y reforzar las actividades de apoyo sociofamiliar a los hogares beneficiados.	Transferencias condicionadas
Programa JUNTOS	Perú	Generar capital humano en hogares en pobreza para reducir la pobreza y romper la transmisión intergeneracional de la pobreza extrema.	Transferencias condicionadas
Promoción del Ahorro en Familias JUNTOS	Perú	Articular la entrega de TMC con un programa de promoción del uso de sus cuentas de ahorro y de otros servicios financieros (giros, transferencias, pagos).	Promoción del ahorro y generación de capacidades financieras

Fuente: elaboración propia sobre la base de información pública de los programas.

En el cuadro a continuación en las últimas dos columnas se incluyen los servicios financieros que buscan promover los programas identificados y el instrumento de

pago de los incentivos o TMC según el caso. Como se observa, la mayor parte de los programas de TMC utilizan el abono en cuenta de ahorros para realizar los pagos de las transferencias, acercando a las familias, en particular a las madres en su condición de receptoras de las transferencias, al sector financiero. Otros programas de TMC han buscado promover el acceso a instrumentos financieros de aseguramiento como herramienta para la compensación del impacto de sucesos asegurable.

— CUADRO 3 —
Tipo de programas identificados y los servicios financieros que utilizan o promueven

Nombre del programa	País	Tipo de programa	Servicio financiero	Instrumento de pago
Bolsa Familia	Brasil	Transferencias condicionadas	Ahorro	Abono en cuenta
Chile Solidario	Chile	Transferencias condicionadas	Ahorro	Abono en cuenta
Programa Ahorro	Chile	Promoción del ahorro	Ahorro	Abono en cuenta
Familias en Acción	Colombia	Transferencias condicionadas	Ahorro	Abono en cuenta
Mujeres Ahorradoras en Acción	Colombia	Promoción del seguro de los activos	Microseguros	N.A.
Mujeres Ahorradoras en Acción	Colombia	Promoción del ahorro y generación de capacidades productivas	Ahorro	Abono en cuenta
Programa de Promoción de la Cultura del Ahorro en Familias en Pobreza	Colombia	Promoción del ahorro	Ahorro	Abono en cuenta
Oportunidades Rurales	Colombia	Generación de capacidades productivas	Crédito	N.A.
Crédito de Desarrollo Humano	Ecuador	Transferencias condicionadas y generación de capacidades financieras y productivas	Crédito	Tarjeta monedero y abono en cuenta
Bono de Desarrollo Humano	Ecuador	Transferencias condicionadas	Crédito	Abono en cuenta





Nombre del programa	País	Tipo de programa	Servicio financiero	Instrumento de pago
Bono de Desarrollo Humano	Ecuador	Transferencias condicionadas	Microseguros	Abono en cuenta
Bono de Desarrollo Humano	Ecuador	Transferencias condicionadas	Ahorro	Abono en cuenta
Comunidades Solidarias Rurales	El Salvador	Transferencias condicionadas	Ahorro, microcrédito	Tarjeta monedero
Mi Familia Progresa Protección y Desarrollo de la Niñez y Adolescencia Trabajadora	Guatemala	Transferencias condicionadas	Ahorro	Abono en cuenta
Jóvenes con Oportunidades	México	Transferencias condicionadas	Ahorro y microseguros	Abono en cuenta
Oportunidades	México	Transferencias condicionadas	Ahorro	Tarjeta prepago y abono en cuenta
Tekoporá / Abrazo	Paraguay	Transferencias condicionadas	Ahorro	Tarjeta monedero
Programa JUNTOS	Perú	Transferencias condicionadas	Ahorro	Abono en cuenta
Promoción del Ahorro en Familias JUNTOS	Perú	Promoción del ahorro y generación de capacidades financieras	Ahorro	Abono en cuenta

Fuente: elaboración propia sobre la base de información pública de los programas.

Programas de acceso a algún producto financiero. El único programa estructurado en función de la promoción del acceso a servicios financieros es el Programa Banca de las Oportunidades (Colombia) que se diseñó como una política integral de inclusión financiera dirigida a toda la población con problemas de acceso a servicios financieros, no solo hacia la población pobre. Este programa se diferencia de los demás identificados no solo por su ámbito de acción, que es nacional y se dirige a la totalidad de la población y actividades que requieran profundizar el acceso y uso de los servicios financieros, sino también por sus instrumentos de intervención que lo hacen una política integral de largo plazo con diversos niveles desde el macro hasta el micro. En efecto, este programa ha realizado intervenciones a escala macro para crear las condiciones que permitan la prestación de los servicios financieros a la población excluida, a escala intermedia promoviendo actividades que acerquen a la oferta y la

demanda, y a escala micro mediante incentivos directos a la oferta de servicios financieros en Colombia.⁵ Una de las intervenciones de este programa es precisamente el Programa de Promoción de la Cultura del Ahorro en Familias en Pobreza, incluido como programa separado en el cuadro anterior.

Los demás programas de acceso a servicios financieros identificados se concentran en la promoción del ahorro y los microseguros como instrumentos clave de reducción de la vulnerabilidad y lucha contra la pobreza. En algunos casos, se considera el ahorro como el inicio de la relación con el sistema financiero que permitirá la utilización de otros servicios como los giros, transferencias y pagos. Estos programas se diseñaron y desarrollaron a partir del 2007 para combatir la pobreza en sus distintas dimensiones y a través de distintos tipos de estrategias complementarias. La mayoría incluye estrategias de preparación de la demanda a través de educación financiera y la transmisión de mensajes por distintos canales, incluyendo el celular.

Programas de generación de capacidades financieras y económicas. Otros de los programas buscan reducir la vulnerabilidad y promover las capacidades productivas y de generación de ingresos a través de la promoción del acceso al crédito y a los microseguros, utilizando el microseguro como incentivo para promover el ahorro en las cuentas. En el caso de los microseguros, es común que los programas asuman el pago de las primas y apoyen el proceso de entrega de pólizas y de reclamaciones por parte de los beneficiarios, con el fin de acercar la oferta a estos mercados y mostrarle a la demanda los beneficios del aseguramiento. Si bien estos son pocos, es necesario destacar su importancia en cuanto a las estrategias de preparación de la demanda para la realización de actividades productivas y el uso de los servicios financieros con ese propósito.

Programas de TMC. Los demás programas que se recogen en este estudio se apoyan en el aporte de TMC para el logro de sus objetivos y son precisamente los mecanismos de pago de estas transferencias los que los acercan a la inclusión financiera de su población objetivo. En la medida en que las TMC se canalizan a través de las madres, también los acercan al colectivo de interés de Nuevas Trenzas. En la mayor parte de los casos actuales, los programas buscan realizar los pagos con abono en cuentas de ahorro abiertas por lo general para el efecto. En muchos casos estas cuentas son de bajo costo para los usuarios en cuanto al costo de las transacciones y cuotas periódicas de manejo, dado que los programas de TMC deben pagar una comisión por cada pago realizados a las entidades financieras. Por lo general, la mayor parte

5 Para mayores detalles ver: www.bancadelasoportunidades.gov.co

de estos programas realizan los pagos a través de la banca pública, aunque también se da el pago a través de bancos privados. Sin perjuicio de esto, se ha observado en algunos estudios desarrollados que posiblemente los productos financieros utilizados para el efecto no son los más adecuados a las necesidades de la demanda (CGAP 2012), evidencia de que se requiere una mejor preparación de la oferta y un caso de negocio que le permita prestar los servicios de manera sostenible.

Es importante destacar que el pago de las TMC a través del sistema financiero se inicia cuando los programas buscan reducir los costos de la realización de los pagos a sus beneficiarios. Por lo general, los programas debían hacer los pagos en efectivo, lo que implicaba transportar grandes sumas de dinero y que los beneficiarios se desplazaran físicamente para recibir los recursos. Estos mecanismos de pago significaban elevados costos de transacción para todos, en especial para los beneficiarios, sin hablar de los problemas de seguridad y eficiencia. Para resolver esa situación se recurrió a los mecanismos de pago a través del sector financiero, que además se esperaba que fueran el puente para el acceso de una amplia gama de servicios financieros formales.

Resultados

Los resultados de los programas de inclusión financiera o con inclusión financiera descritos son por lo general consistentes con los objetivos propuestos en cada programa. En el siguiente cuadro se recogen los resultados de los programas identificados tal como están disponibles en las fuentes públicas. Como se observa, esta información da cuenta del número de beneficiarios a los que se hace el abono en cuenta en el caso de TMC, o del número de personas que recibieron el producto financiero. Lo que muestran los resultados publicados por los programas es cuántas personas tuvieron el acceso a un producto financiero, pero no permiten tener una idea clara acerca del *uso* real que se les ha dado a los servicios financieros a los que accedieron, si estos responden a sus necesidades y si han permitido suavizar el consumo como herramienta de combate contra la pobreza. El logro de una verdadera inclusión financiera requiere necesariamente del uso de los productos financieros, lo cual pasa por señalar la importancia de que la oferta diseñe productos adecuados a las necesidades de la demanda en función de la liquidez, la versatilidad, los costos de transacción y la confianza. Adicionalmente, tal como muchos de los programas han señalado, se requiere la realización de procesos de preparación de la demanda a través de instrumentos de educación financiera que le den a las familias los elementos necesarios para hacer un uso adecuado de los servicios financieros a los que pueden acceder.

— CUADRO 4 —
Resultados de los programas

Nombre del programa	País	Tipo de programa	Servicios financieros	Resultados logrados
Crédito de Desarrollo Humano	Ecuador	Transferencias condicionadas y generación de capacidades financieras y productivas	Crédito	Junio de 2010: 29.858 beneficiarios capacitados y se había entregado 178.425 créditos durante el mismo periodo
Bolsa Familia	Brasil	Transferencias condicionadas	Ahorro	Mayo de 2011: 12.900.000 hogares
Bono de Desarrollo Humano	Ecuador	Transferencias condicionadas	Ahorro, crédito y microseguros	Noviembre de 2010: 1.178.921 familias y 6.100.311 personas
Chile Solidario	Chile	Transferencias condicionadas	Ahorro	2009: 332.955 familias y 1.198.138 personas
Comunidades Solidarias Rurales	El Salvador	Transferencias condicionadas	Ahorro y microcrédito	2009: 102.450 familias y 508.320 personas
26 Familias en Acción	Colombia	Transferencias condicionadas	Ahorro	2.600.000 familias beneficiarias, aprox. 11 millones de personas (25% de la población total)
Jóvenes con Oportunidades	México	Transferencias condicionadas	Ahorro y microseguros	2010: 218.000 personas con cuentas de ahorro en el sistema financiero
Mi Familia Progresa: Protección y Desarrollo de la Niñez y Adolescencia Trabajadora	Guatemala	Transferencias condicionadas	Ahorro	-2010: 917.330 familias y 3.253.635 personas al año -2008: 1.190 menores en edad escolar
Oportunidades	México	Transferencias condicionadas	Ahorro	2010: 5.560.540 familias y 27.246.646 personas
Programa JUNTOS	Perú	Transferencias condicionadas	Ahorro	2012: 480.000 familias incorporadas; 257,000 reciben el pago a través del Banco de la Nación
Tekoporâ / Abrazo	Paraguay	Transferencias condicionadas	Ahorro	2011: 109.692 familias
Mujeres Ahorradoras en Acción	Colombia	Promoción del seguro de los activos	Microseguros	2010: 233 pólizas

Nombre del programa	País	Tipo de programa	Servicios financieros	Resultados logrados
Mujeres Ahorradoras en Acción	Colombia	Promoción del ahorro y generación de capacidades productivas	Ahorro	2010: 28.937 mujeres y 56 organizaciones vinculadas al sistema financiero
Promoción del Ahorro en Familias JUNTOS	Perú	Promoción del ahorro y generación de capacidades financieras	Ahorro	2009 - 2010: 3.800 beneficiarias
Programa Ahorro	Chile	Promoción del ahorro	Ahorro	N.D.
Programa de Promoción de la Cultura del Ahorro en Familias en Pobreza	Colombia	Promoción del ahorro	Ahorro	-48.000 familias en 12 municipios - Junio de 2010: saldo promedio de ahorro aumentó de alrededor de US\$7 a US\$10 (los municipios con educación financiera con más incentivo monetario fueron los que más incrementaron su ahorro)
Oportunidades Rurales	Colombia	Generación de capacidades productivas	Crédito	N.D.

Fuente: elaboración propia sobre la base de información pública de los programas.

Como se destacó en el párrafo anterior, los resultados que se muestran en el Cuadro 4 se dan en función de los objetivos de cada programa. Se ha observado, en especial en los programas de TMC, que el objetivo de generar inclusión financiera ha sido hasta ahora secundario a la importancia de que la familia gaste rápidamente las transferencias que recibe. Esto implica que, a pesar de haber desarrollado estrategias de inclusión financiera por lo general a través del abono en cuentas de ahorro, los mensajes que aún transmiten los programas de TMC están dirigidos a controlar el destino inmediato de las transferencias en detrimento de la acumulación de recursos en las cuentas. Los programas de TMC suelen enfocarse en complementar los ingresos de las familias pobres con el fin de evitar que caigan en mayores niveles de pobreza. Dentro de esta concepción muchos de los programas promueven el gasto de los recursos que reciben las familias, que a primera vista puede ser entendido como contrario a la promoción del ahorro. Es necesario señalar que un objetivo no se contrapone con el otro, puesto que el dinero es fungible y el hecho de que acumulen recursos en las cuentas no implica que los compromisos de las TMC no se vayan a

cumplir. Adicionalmente, es importante recalcar que la posibilidad de acumular los recursos en una cuenta de ahorros permite planear mejor los gastos de la familia, estabilizando el consumo y mejorando su calidad de vida.

El que la inclusión financiera no sea parte de los objetivos de los programas identificados en muchos casos ha llevado a la pérdida de la efectividad de las estrategias adoptadas para promover la inclusión financiera. Por ejemplo, en el caso del Programa de Promoción de la Cultura del Ahorro desarrollado en Colombia, las primeras evaluaciones de resultados y los distintos grupos focales realizados han mostrado el efecto de los mensajes del programa de TMC que sumado al “voz a voz” han hecho pensar a los beneficiarios que si dejan recursos en las cuentas los pueden perder o los pueden sacar del programa.

La vinculación de los programas de TMC con iniciativas de inclusión financiera ha tenido un efecto importante en el acercamiento de las madres al sector financiero, resultado destacable sobre todo desde la óptica de Nuevas Trenzas. En efecto, las características de la pobreza en los países de la región con mayor incidencia en las zonas rurales y la participación de las madres jóvenes en la recepción de las TMC hacen que sean precisamente estos programas los que más resultados positivos pueden tener en la inclusión financiera de este colectivo.

28 De igual forma, los otros tipos de programa tienen efectos en este colectivo pues aunque este no sea su única población objetivo, la focalización en los beneficiarios de los programas de TMC o la focalización en la población no incluida los lleva necesariamente a canalizar su intervención principalmente a través de las madres. Así, los resultados que han obtenido algunos de los programas de la región pueden indicar un efecto positivo de estos acercamientos sobre las madres beneficiarias de TMC. Tal es el caso del Programa Piloto de Promoción del Ahorro en Familias Juntos en Perú, cuyos primeros resultados mostraron que antes del inicio del programa la mujeres no ahorraban en sus cuentas y como resultado del programa había aumentado considerablemente la proporción de madres con saldos superiores a S/. 10 en sus cuentas entre 2009 y 2010 (Trivelli et ál. 2011). Los resultados del trabajo cualitativo en este caso también ilustran el aprendizaje de las mujeres en relación con la utilidad del ahorro formal, pues permite utilizar mejor el dinero. El estudio de Trivelli et ál. (2011) también da cuenta del empoderamiento logrado en estas beneficiarias, pues el acercamiento al sector financiero aumentó su autoestima y las llevó incluso a utilizar otros servicios financieros como los giros, las transferencias y hasta los seguros.

En el caso del Programa de Promoción de la Cultura del Ahorro en Familias en Pobreza en Colombia, se ha observado que si bien la expectativa de las beneficiarias es muy positiva por la posibilidad de mejorar el manejo de sus recursos y su calidad de

vida, son muy críticas de la calidad del servicio bancario asociado con el pago de TMC, hecho que posiblemente ha impedido el logro de mayores resultados. Aun así, se han observado incrementos en los saldos de un grupo de beneficiarias, lo cual requerirá un estudio a mayor profundidad. En materia del impacto, los resultados de la primera toma de la evaluación de impacto indican un avance positivo en el ahorro formal, la capacidad de ahorro, la cobertura de emergencias con ahorro y el dinero guardado para gastos habituales (Fedesarrollo 2012), pero aún es muy pronto para determinar los impactos en la calidad de vida de las beneficiarias.

Los resultados cualitativos de estos ejemplos indican efectos positivos en materia de autoestima por la percepción de recuperación de los derechos ciudadanos de las madres en pobreza. Sin embargo, es temprano para determinar los impactos finales de la inclusión financiera en estos aspectos.



ALGUNOS CASOS: LA EXPERIENCIA DE PROGRAMAS DE TMC

30

Los programas de TMC son el vehículo más adecuado para lograr una focalización precisa de las intervenciones de inclusión financiera de la población de bajos ingresos y llegar a buena parte de la población en pobreza, y más aún en el grupo de mujeres rurales jóvenes como receptoras de las TMC dirigidas a sus familias. Por este motivo, de común acuerdo con el Instituto de Estudios Peruanos, tres casos relevantes de programas en países distintos (México, Brasil y Paraguay) que buscan atar las TMC con la inclusión financiera fueron elegidos con el fin de ilustrar los retos que han enfrentado.⁶

Estos tres programas se han movido de la realización de los pagos en efectivo a sus beneficiarios hacia la utilización de instrumentos financieros que permitan la dispersión de los pagos a un menor costo para el programa y sus usuarios. Sin embargo, desde el punto de vista de la inclusión financiera, los instrumentos financieros son de utilidad limitada y no siempre dan acceso a los servicios financieros integrales como herramienta para la compensación de las distintas circunstancias adversas que enfrentan las familias de bajos ingresos.

3.1 Bolsa Brasil

Bolsa Familia en Brasil es un programa de TMC del Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS) y ejecutado por la Secretaría Nacional de Renta de Ciudadanía (Senarc) y el Consejo Gestor del Programa Bolsa Familia. Es un programa

6 La revisión de los tres casos se basa totalmente en fuentes secundarias.

del ámbito federal que reúne también los esfuerzos regionales para dar un subsidio directo a la demanda como una inversión en capital humano. Con el fin de asegurar el logro de los objetivos del subsidio, los beneficiarios deben cumplir con la asistencia escolar de los niños y adolescentes, el seguimiento de la salud de los miembros de la familia y la participación en las actividades de educación alimentaria ofrecidas por el Gobierno.⁷ El programa tiene como objetivo reducir la pobreza y la desigualdad actual y futura mediante el estímulo a la inversión en capital humano con la vinculación de las familias a los servicios sociales del Estado.

Este programa se inició en el 2003 y recogió otros programas de TMC existentes desde la mitad de la década de 1990.⁸ De esta forma el programa se convirtió en el eje central de la estrategia nacional de reducción de la pobreza.

La población objetivo son las familias con ingreso per cápita mensual por debajo de la línea de pobreza y en extrema pobreza, y que tengan menores de 17 años y/o mujeres embarazadas o en lactancia. Para principios del 2011, el programa estaba atendiendo a más de 12.900.000 familias, más de 49 millones de personas. Existen cuatro tipos de beneficios que se otorgan mensualmente: Básico, Variable, Variable Vinculado a Adolescentes y Variable de Carácter Extraordinario que se entrega para compensar pérdidas financieras por cambio en programas anteriores a Bolsa Familia (Bolsa Escuela, Bolsa Alimentación, Cartón Alimentación y Auxilio Gas). Según cifras de marzo del 2011, los beneficios promedio pueden estar entre US\$ 19,3 (BRL\$ 32) y US\$ 146 (BRL\$ 242) como máximo.

Estas transferencias se pagan a los beneficiarios a través de una tarjeta prepago o monedero (Cartão Bolsa Família) emitida y entregada por la Caixa Econômica Federal (banco público) a nombre del titular del subsidio que es normalmente la mamá. Esta tarjeta es de uso personal e intransferible y su presentación es obligatoria para la recepción de los pagos, si bien se pueden retirar los recursos en ventanilla sin necesidad de presentarla. Esta tarjeta solo permite retirar las transferencias, pero no hacer uso de un servicio financiero como el ahorro para hacer más depósitos, pagos y otras operaciones. Es simplemente un mecanismo de pago alternativo al efectivo, y los recursos solo son depositados en la tarjeta con la frecuencia del pago de los subsidios. Los beneficiarios deben ir a los puntos de atención de la Caixa para activar la tarjeta por primera vez o realizar otros trámites como la reposición.

7 Asistencia escolar de los niños y adolescentes de 6 a 15 años a un mínimo de 85 por ciento de las clases; cumplimiento de la agenda de salud y nutrición de las mujeres grávidas o lactando, y niños menores de 7 años; participar en acciones de educación alimentaria.

8 Campinas y de Brasília, D.F., Renda Mínima (1998), Bolsa-Escola (2001), Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, Auxílio-Gás, y Cartão-Alimentação. Para mayores detalles ver: Draibe 2008.

3.1.1 Proceso de inclusión financiera

A partir del 2008, se inició el proceso de realizar los pagos a través de abonos en cuentas bancarias, que progresivamente estimuló la apertura de las cuentas por parte de los beneficiarios, iniciando con aquellos que ya tenían cuenta en la Caixa (4.200). La siguiente fase se dio con los beneficiarios que tuvieran cuenta en otros bancos (302.000), para luego pasar a aquellos (1,5 millones) que recibían los pagos en el canal CaixaAquí y finalmente incluir al resto. A partir de 2010 se iniciaron las campañas informativas acerca los beneficios de abrir la cuenta bancaria, y para setiembre del 2010 ya había 2,5 millones de beneficiarios con cuenta de depósitos simplificado. De acuerdo con la información recogida por CGAP (2012), para 2011 el 15 por ciento de los beneficiarios recibía sus pagos con abono en cuenta bancaria con tarjeta débito, mientras que el 84 por ciento seguía utilizando la tarjeta prepago o tarjeta monedero en donde los recursos deben ser retirados en los siguientes sesenta días en los ATM de la Caixa.

3.1.2 Limitaciones y problemas enfrentados

Este proceso ilustra la complejidad de la utilización de cuentas para el abono de los subsidios, agregado al hecho de que el proceso de aceptación de los beneficiarios sobre la base de un producto útil para sus necesidades es bastante complejo. En el caso del Brasil, la cuenta destinada a las personas de bajos ingresos es de uso restringido, pues desde el punto de vista del sector financiero se deben establecer límites que permitan controlar adecuadamente los riesgos operativos y de lavado de activos. Esta cuenta, entonces, solo permite transacciones de hasta BRL\$ 2.000 (US\$ 1.205) al mes, incluyendo depósitos, retiros y compras, que se pueden realizar en comercios autorizados por la Caixa (farmacias, mercados, almacenes y loterías) o en los ATM o sucursales del mismo banco.

Con el fin de reducir los costos para los beneficiarios, esta cuenta no tiene cuota de manejo y permite a sus cuentahabientes acceder a los servicios bancarios básicos. Los requisitos de conocimiento del cliente (KYC, por sus siglas en inglés) para su apertura son simplificados, pues solo se requiere el documento de identificación, ser brasilero y mayor de 16 años, pero no se puede tener otra cuenta en otro banco o en la misma Caixa. En cuanto a los costos para los usuarios, los depósitos y consultas de saldo son gratis, en tanto que se pueden realizar hasta cuatro retiros y consultas de extractos sin costo al mes. La quinta de estas transacciones se cobra a la tarifa que fije el banco. Los retiros se pueden realizar en más de 36.000 puntos de pago sin costo, en tanto que la tarjeta magnética puede ser utilizada en más 50.000 ATM y puntos de venta (POS, por sus siglas en inglés).

Si bien la cuenta es de utilidad restringida si se compara con cualquier otra cuenta de ahorros en la medida en que no tiene un medio de manejo de uso universal, da la posibilidad de acceder a un crédito rotativo hasta por BRL\$ 200 (US\$ 121) al mes con plazo de hasta 120 días, con el fin de obtener liquidez en momentos de necesidad. La tasa de interés del crédito es del dos por ciento mensual con una tarifa de contratación y renovación del préstamo de BRL\$ 4,00 (US\$ 2,41). Dentro de los requisitos para acceder al crédito se incluye ser mayor de 18 años, tener la cuenta Caixa Fácil por más de noventa días y no tener un saldo de ahorros superior a los BRL\$ 1.000 (US\$ 603), además de no tener otra operación de crédito en el banco.

Desde el punto de vista de la inclusión financiera entendida como el acceso y el uso de los servicios financieros por parte de la población de bajos ingresos, los resultados de esta experiencia no son distintos de otras que se han estudiado. Esto en el sentido de que aún hay temas importantes por resolver, no solo para lograr el uso de los servicios financieros formales por parte de la población de bajos ingresos, sino también para lograr que este sea un negocio razonablemente atractivo para la oferta.

Desde el punto de vista del Gobierno, el pago de las TMC a través de los canales bancarios ha resultado ser menos costoso en el caso de Brasil dado que de acuerdo con CGAP, se ahorra alrededor del 5,8 por ciento del costo de pagar al 15 por ciento de los beneficiarios bancarizados. Por supuesto, el ahorro sería aún mayor si todos los beneficiarios pasaran a recibir sus pagos con abono en cuenta. Cabe señalar que la forma de recibir el pago es de elección voluntaria.

De acuerdo con el estudio país realizado para la preparación del Focus Note 77 (CGAP), por el lado bancario la oferta de este tipo de productos para el pago de TMC aún no demuestra su rentabilidad, lo cual representa un reto enorme pues la oferta de servicios financieros sostenibles es central en los procesos de inclusión financiera de la población de bajos ingresos y más aún en la población pobre. En el caso de Brasil, los procesos de apertura y mantenimiento de las cuentas siguen siendo costosos y no alcanzan a ser cubiertos con la comisión que paga el programa de TMC, aun cuando la Caixa procura aumentar los ingresos mediante la inversión de los recursos captados, las comisiones y la venta cruzada de productos a los clientes.

El estudio del caso de Brasil realizado por CGAP concluye que es posible llevar servicios de ahorro a los clientes en pobreza, pero con un margen de utilidad muy estrecho, por lo que la banca privada aún es reacia a participar en procesos de este tipo. Además, los usuarios tienden a retirar la totalidad del subsidio de las cuentas, lo cual tiene mucho que ver con los mensajes que entregan los programas de TMC en el sentido de privilegiar el uso de los recursos de las transferencias en educación, salud y alimentación en detrimento del ahorro en la cuenta como parte de un proceso de inclusión financiera.

El producto no parece reunir las características requeridas para resolver las necesidades de la demanda, lo que puede limitar las decisiones de ahorro de los beneficiarios (CGAP 2012). Los beneficiarios aún perciben el ahorro financiero como fuera de su alcance, además de que algunas de las características del producto podrían estar operando como desincentivos al ahorro. Tal es el caso de limitar el saldo ahorrado para acceder al crédito y la restricción a tener otras cuentas bancarias.

3.2 Oportunidades México

Oportunidades es un programa dirigido a promover el desarrollo humano y combatir la pobreza dentro de los planes sociales, de educación y de salud trazados de 2007 a 2012. Estos planes van acompañados de políticas de desarrollo económico en el marco de la Estrategia Vivir Mejor. Fue creado luego de la crisis financiera de 1994 como parte de un conjunto de medidas diseñadas para aliviar los crecientes niveles de pobreza y romper el ciclo intergeneracional de la pobreza mediante la inversión en capital humano a través del desarrollo de la educación, nutrición y la salud de las familias beneficiarias. Se basa en una TMC que se complementa con intervenciones directas en salud, educación y nutrición, y se desarrolla bajo la responsabilidad de la Secretaría de Desarrollo Social.

34

El programa está dirigido a la población en condiciones de pobreza alimentaria registrada como beneficiarios según el Sistema Integral de Padrones de Programas Gubernamentales (SIPP-G). Se inició en 1997 con 300.000 familias de zonas rurales, en el 2001 se expandió a zonas semiurbanas, y se amplió a las zonas urbanas en el año 2010. En diciembre del 2010 alcanzó una cobertura de 5.560.540 familias.

Los compromisos que deben cumplir las familias para recibir las TMC en salud tienen que ver con la asistencia de todos los miembros del hogar a controles médicos programados; destinar los apoyos correspondientes a alimentación del hogar y consumir suplementos nutricionales; y asistir a las sesiones de orientación para la salud.

El programa tiene seis componentes básicos: Educativo, Alimentario, Energético, Salud, Jóvenes con Oportunidades, y Adultos Mayores. Cada uno de estos componentes recibe una transferencia en función de los objetivos específicos.⁹ El componente de Jóvenes con Oportunidades otorga un incentivo económico para que los estudiantes terminen la educación media superior antes de cumplir los 22 años, que se desembolsa cuando acrediten su terminación. Los beneficiarios son los jóvenes de las familia beneficiarias del Programa Oportunidades, quienes reciben el incentivo a través del abono en cuenta bancaria.

9 Para mayores detalles ver: Maldonado et ál. 2011.

3.2.1 Proceso de inclusión financiera

El pago de las TMC se realiza bimestralmente en efectivo o con abono en cuenta bancaria y es controlado por la madre. Estos pagos se hacen a través de Bansefi, que canaliza las TMC del 23,7 por ciento de los beneficiarios, y Telecom, que recoge el 51,7 por ciento. Las modalidades de pago son básicamente cuatro: efectivo; abono en cuenta de ahorro (sin tarjeta) en Bansefi; abono en cuenta con tarjeta (Debicuenta Bansefi), implementado en 2009; y la tarjeta prepagada (2008), que puede ser utilizada para retirar dinero o hacer compras en las tiendas Diconsa que actúan como corresponsal no bancario de Bansefi.

El abono en una cuenta de ahorros funciona en zonas urbanas y semiurbanas en donde hay sucursales de Bansefi. Desde el punto de vista de inclusión financiera esta es la modalidad de pago que tiene un verdadero potencial para promover el acceso y el uso de servicios financieros, aunque evidentemente se ve restringida por la cobertura física del banco pagador, en este caso, Bansefi.

De acuerdo con el Focus Note 77 (CGAP), el 66 por ciento de los pagos se realizan en efectivo y el 34 por ciento restante se realizan a través de Bansefi en tres modalidades: 16 por ciento vía Debicuenta (cuenta de ahorros con tarjeta de débito); 12 por ciento vía tarjeta prepago; y 6 por ciento vía cuenta de ahorros sin tarjeta accesible, solo a través de las sucursales de Bansefi. Estos productos financieros tienen las siguientes características:

- Cuenta de ahorros con tarjeta (Debicuenta): no remunerada; monto mínimo de apertura en efectivo equivalente a US\$ 4,15; retiros en la red de ATM y ventanillas de Bansefi; consultas de saldo gratuitas; saldo promedio mensual mínimo de US\$ 4,15; se pueden realizar depósitos desde US\$ 2,49 y se pueden realizar retiros en algunos comercios hasta por MXN\$ 1.000.
- Cuenta de ahorros sin tarjeta: similar a la cuenta con tarjeta, pero los retiros solo se pueden hacer en Bansefi y tiendas autorizadas.

Si bien los pagos que se hacen vía cuenta de ahorros permiten no retirar la totalidad de los recursos, en el caso de la tarjeta prepagada estos se deben retirar en su totalidad, por lo cual, desde el punto de vista de inclusión financiera, es equivalente al pago en efectivo.

3.2.2 Limitaciones y problemas enfrentados

De acuerdo con los estudios disponibles, el proceso de inclusión financiera completa en este caso no se ha alcanzado plenamente, pues aún existen muchas restricciones al uso de las cuentas de ahorros relacionadas con los requerimientos del programa

(por ejemplo, la necesidad del retiro completo de la transferencia). Desde el punto de vista de los costos de la realización de los pagos para el programa a través del abono en cuenta, se estimó que podría implicar un costo promedio ponderado de 2,5 por ciento del pago promedio, lo cual implicaría un aumento del costo cercano al 7,5 por ciento, frente al 2010 con la combinación de todas las formas de pago.

En este caso, como en los otros programas de TMC, no es claro que las entidades financieras puedan ofrecer cuentas de ahorro para los beneficiarios de forma sostenible sin depender por completo de las comisiones que pagan los programas de TMC. En el caso particular de Bansefi, la limitación legal de otorgar financiamiento a personas restringe los servicios financieros que se les pueden ofrecer a estos clientes, este es un reto para la demostración de la rentabilidad de atender este mercado (CGAP).

3.3 Abrazo Paraguay

El programa paraguayo de transferencias condicionadas Tekoporâ / Abrazo fue creado en el 2005 bajo la responsabilidad de la Presidencia de la República y ejecutado por la Secretaría de Acción Social (SAS). En diciembre del 2010 el número de familias beneficiarias alcanzó las 109.692 familias beneficiarias. Este programa está dirigido a reducir el trabajo infantil y romper la transmisión intergeneracional de la pobreza por medio de transferencias monetarias, así como reforzar las actividades de apoyo socio-familiar a los hogares beneficiados. La población objetivo son los hogares en situación de pobreza extrema, sea en el área rural o urbana, con prioridad en los niños, mujeres, embarazadas, adultos mayores, comunidades indígenas y discapacitados.

Los receptores de las TMC deben cumplir con la asistencia a los controles de salud, asistencia regular a las clases, y contar con documentos de identificación, participar en las actividades del Estado para la seguridad alimentaria y, en general, en actividades de la comunidad.

3.3.1 Proceso de inclusión financiera

El pago de las TMC del Bono Solidario fijo se realiza en forma mensual a la madre. Cuando el programa se inició en el 2005 los pagos se realizaban totalmente en efectivo en eventos organizados por las entidades pagadoras, que se aprovechaban para prestar servicios básicos de salud, odontología, ginecología, vacunación y cedula. En 2010 se inició el pago de las TMC mediante una tarjeta prepago o monedero que permite retirar el subsidio en ATM de la red bancaria de Visión Banco. El proceso también contó con la participación del Banco Itaú, que utiliza el mismo instrumento de pago y ofrece la funcionalidad de consultas y compras. Todos los retiros y consultas de saldo son gratis, sin ninguna restricción.

3.3.2 Limitaciones y problemas enfrentados

Para agosto del 2010 más de 30.000 familias recibían sus beneficios por medio de las tarjetas prepago, que si bien es un avance frente a los pagos en efectivo, es un instrumento de utilidad limitada desde el punto de vista de la inclusión financiera. En efecto, este tipo de instrumento facilita la dispersión de los pagos, pero no permite a los beneficiarios hacer uso real de los servicios financieros, como el ahorro mediante el depósito, ni el acceso a otros servicios financieros ofrecidos por la entidad.



REFLEXIONES FINALES

4.1 Desde el colectivo de mujeres rurales jóvenes

38

La importancia de la inclusión financiera dentro de las estrategias nacionales de combate contra la pobreza es indudable como herramienta complementaria de compensación de los choques adversos. Los programas descritos muestran diversas experiencias que permiten identificar aspectos clave a tener en cuenta al desarrollar estrategias de inclusión financiera hacia el colectivo de mujeres jóvenes o hacia la población en pobreza en general. Más aún, teniendo en cuenta las características socioeconómicas de este colectivo, sus problemas y potencialidades que ilustran en detalle los primeros documentos de Nuevas Trenzas en el grupo de países seleccionado, la focalización de estrategias de inclusión financiera en las mujeres rurales jóvenes puede ser un factor que contribuya a la multiplicación de los resultados vía el efecto demostración, pero también por la capacidad de utilización de servicios financieros por parte de este grupo. En efecto, Asensio (2012) muestra cómo este colectivo está en capacidad de tener un uso intenso de las nuevas tecnologías de comunicación. Esta característica, unida a la gran penetración de la telefonía celular en los hogares rurales de la mayor parte de los países del grupo, es una oportunidad para el éxito de los programas de inclusión financiera que se focalizan en este colectivo. Los avances recientes en los procesos de inclusión financiera de los países han indicado la necesidad de mejorar la capilaridad de los sistemas financieros para alcanzar las zonas rurales y alejadas de los centros urbanos mediante la utilización de canales muy livianos como la telefonía celular. La inquietud que surge en relación con la llegada a las zonas rurales es la capacidad de la población para utilizar estas tecnologías, por lo que los hallazgos de Nuevas Trenzas

en el caso del colectivo de mujeres rurales jóvenes muestran el enorme potencial que representa este grupo para las políticas nacionales de inclusión financiera.

No obstante, es necesario contar con mayor información que permita determinar el efecto de los procesos de inclusión financiera emprendidos por programas como los descritos en este documento, en el colectivo de mujeres rurales jóvenes. Debido a que los programas no se han dirigido solo a este grupo y a que sus resultados no se encuentran a ese nivel de desagregación, es importante que se profundice en los potenciales impactos en la población rural pobre de programas de promoción de acceso y uso de servicios financieros canalizados a través de las mujeres jóvenes.

Por otro lado, los resultados obtenidos hasta ahora por algunos de los programas de inclusión financiera en cuanto a mejora de la autoestima y empoderamiento de las beneficiarias indican que esta puede ser una herramienta poderosa para contribuir (junto con otros instrumentos) a contrarrestar las brechas y trampas de género que enfrenta este colectivo. En particular el acceso y uso de los servicios financieros por parte de este grupo podría contribuir a contrarrestar la desventaja en el acceso a los activos productivos, puesto que tendría activos financieros propios, facilitando la reducción de la dependencia, y aumentando su importancia en los procesos de toma de decisiones familiares, en especial las relacionadas con las inversiones, gastos y consumo. Estos efectos benéficos podrían contribuir a equilibrar el poder dentro del hogar y mejorar la calidad de vida de este colectivo.

Los programas de inclusión financiera que se diseñen con este propósito deben tener especial cuidado de desarrollar incentivos dirigidos a lograr el acceso y el uso de servicios financieros que sean sostenibles y que no impliquen en sí mismos un aumento tal de los ingresos del hogar que justifiquen y promuevan la maternidad temprana, y el aumento de la cantidad de hijos en los hogares. Si bien no hay evidencia de que los incentivos de algunos de los programas descritos promuevan estos comportamientos, es necesario señalar que los incentivos monetarios deben ser calculados de tal forma que su monto sea el mínimo requerido para lograr el objetivo. Si se busca además que los incentivos al uso de los servicios financieros puedan ser replicados por la oferta privada, los que se desarrollen desde los programas públicos no deben generar distorsiones que promuevan comportamientos perversos como endeudarse con los agiotistas para aumentar el saldo en las cuentas de ahorro y así obtener un incentivo monetario mayor.¹⁰

10 Algunos grupos focales han indicado que esta podría ser la situación de Mujeres Ahorradoras en Acción en Colombia, puesto que el incentivo es equivalente al cincuenta por ciento de los recursos ahorrados por la beneficiaria, lo cual implica una tasa de rentabilidad del ahorro muy superior a la ofrecida por el sistema financiero.

4.2 Desde el ámbito nacional

En la mayoría de los países de la región, los retos de la inclusión financiera surgen de las características de la población excluida, que por lo general es la de menores ingresos y que habita las zonas más alejadas y/o las zonas periurbanas. Estudios realizados en la región en los últimos años indican que la falta de inclusión financiera de la población tiene su origen en causas muy diversas. En efecto, se han identificado restricciones en varios niveles, desde el macro hasta el micro, que afectan tanto a la oferta de servicios financieros como a la demanda. Estas restricciones resultan en elevados costos de prestación de los servicios financieros de bajo monto para la oferta, que se traducen en elevados costos para la demanda, a lo que se agregan los altos costos de transacción por la inadecuación de la cobertura física del sistema financiero y la inadecuación de los productos a las necesidades de la demanda. Estas limitaciones alejan a la oferta de la demanda, y tienen su origen en varios niveles, por eso una estrategia de inclusión financiera de un grupo de población específico debe tener en cuenta que en el ámbito de la política pública general se deben abordar las restricciones de impacto sistémico como son la rigidez del marco regulatorio y la infraestructura física del sistema financiero.

40

En cuanto al marco regulatorio, la inclusión financiera requiere un marco adecuado como condición básica para el éxito de los programas de inclusión financiera, sin descuidar la debida protección del ahorro del público. En este ámbito, no solo es importante el marco general sino su implementación a través de las normas específicas de supervisión que buscan proteger al consumidor financiero, y generar un marco adecuado de administración y control de los riesgos de lavado de activos y financiación del terrorismo, lo mismo que los riesgos de las operaciones con los productos financieros dirigidos a la población de bajos ingresos. En muchos casos, con el objetivo de cuidar los riesgos del sector financiero y sus clientes, en especial si son de bajos ingresos, muchas de estas normas van más allá y terminan imponiendo mayores costos al suministro, al acceso y al uso de los servicios financieros, y finalmente alejan a la oferta de la demanda. Es por ello que varios países —entre ellos México, Brasil, Colombia y Perú— han trabajado en la introducción de normas simplificadas de control del lavado de activos y financiación del terrorismo (LA/FT) para facilitar el acceso a los servicios financieros por parte de la población pobre, y han establecido normas de control de riesgo operativo proporcionales a los riesgos que implican las cuentas de muy bajo monto definiendo límites geográficos, en montos, saldos, medios y canales, de tal forma que se logre el control adecuado del riesgo de fraude y de lavado.

Otra de las limitaciones que es necesario abordar es la falta de una cobertura adecuada de los sistemas financieros, que terminan restringiendo el alcance de los programas de inclusión financiera dirigidos a la población de bajos ingresos, y más aún

si es rural. En efecto, el desarrollo natural de los sistemas financieros los ha llevado a concentrar sus canales de distribución en las zonas más densamente pobladas por ser allí en donde se concentra la mayor parte de la actividad financiera. Esto ha resultado en la falta de atención en las zonas más alejadas, que desde el punto de vista de la política social y el desarrollo económico se quedan sin acceso a herramientas adecuadas de administración de la vida y los negocios. Tal es el caso colombiano, que ante esta realidad el Estado debió tomar la decisión de invertir recursos públicos para promover desde el 2006 la cobertura física del sistema financiero para alcanzar la totalidad de los municipios del país.¹¹

En ausencia de una política pública dirigida a abordar la falta de cobertura física de los servicios financieros, son los programas sociales los que tal como los de TMC se enfrentan al reto de canalizar los pagos al menor costo terminan asumiendo el costo de la falta de infraestructura. Los casos de los programas de TMC que se mostraron y otros más ilustran las dificultades de realizar los pagos originadas en la falta de canales de distribución del sistema financiero, lo cual termina limitando los efectos de la posible inclusión financiera que se pretende lograr por esta vía. Es este el caso de los beneficiarios que deben recibir sus pagos a través de instrumentos financieros restringidos como las tarjetas prepagadas, pues normalmente el problema es que por su ubicación solo pueden acceder a canales de retiro de los subsidios como los ATM.

Otro de los aspectos a considerar es el tipo de canales de distribución de los servicios financieros que realmente sirven para llevar los servicios a zonas muy alejadas y de baja densidad demográfica de forma sostenible. Al considerar este problema, los canales electrónicos surgen como la solución más adecuada, pues en principio permiten la llegada a los sitios más alejados. Sin embargo, se requiere en todo caso abordar temas de política pública importantes, como la infraestructura de comunicaciones y los modelos de banca móvil en donde deben participar tanto los proveedores de telefonía como los de servicios financieros.

La experiencia de los programas de TMC que han tomado la decisión de realizar los pagos con abono en cuenta recogida por CGAP (2012), y la de programas de inclusión financiera como el Programa de Promoción de la Cultura del Ahorro en Colombia, ilustran la importancia de abordar el desarrollo de productos adecuados por parte de la oferta con el fin de satisfacer las necesidades de la demanda. Solo así se logra el objetivo de la inclusión financiera: el uso de los servicios financieros por parte de la población para compensar los choques y generar opciones de desarrollar actividades de acumulación. Estas experiencias implican la necesidad de que se aborde a profundidad el desarrollo de los productos por parte de la oferta, lo cual incluye

11 Ver: www.bancadelasoportunidades.gov.co

no solo consultar y adaptarlos a las necesidades de la demanda, sino también adaptar los procesos de la oferta para atender a la población y el desarrollo de actividades de información adecuada acerca de su funcionamiento. Esto es necesario, además, para lograr un caso de negocio rentable para la oferta, de tal forma que se logre un suministro sostenible de servicios financieros a la población excluida.

Por último, pero no por eso menos importante, existe la necesidad de repensar las estrategias de preparación de la demanda basadas en la educación financiera. Varios países y programas han realizado esfuerzos importantes al desarrollar programas de educación financiera, pero aún quedan muchos retos por resolver. Uno de ellos es el canal de divulgación más adecuado para que los esfuerzos sean sostenibles y lleguen a toda la población de bajos ingresos. De igual forma, es necesario repensar las metodologías, pues llegar a millones de personas en todas las zonas de un país requiere contenidos adaptados a medios masivos que además permitan la repetición periódica de los mensajes.

BIBLIOGRAFÍA

ABAL MEDINA, Juan Manuel, *La asignación básica universal en Argentina: un nuevo paso hacia la inclusión social*. En III Foro de Pensamiento Social Estratégico. Nueva York , febrero de 2010. 2010

ACCIÓN SOCIAL – Departamento Nacional de Planeación, *El camino recorrido. Diez años Familias en Acción*. Bogotá. 2010

ADATO, Michelle y Terry Roopnaraine, *Un análisis social de la "Red de Protección Social" (RPS) en Managua*. Managua: IFPRI. 2004

ASENSIO, Raúl H., *Nuevas (y viejas) historias sobre las mujeres rurales jóvenes de América Latina. Resultados preliminares del programa Nuevas Trenzas*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, Documentos de Trabajo del Programa Nuevas Trenzas, n.º 1. 2012

ASTETE VERIA, J. y P. De ZUTTER, *Vida campesina y manejo de los recursos naturales: impactos y experiencias recogidas en el Proyecto de Desarrollo Sierra Sur*. Lima. 2008

BANCA DE LAS OPORTUNIDADES, *Informe Programa de Inversión "Banca de las Oportunidades" (PIBO), enero-diciembre*. Bogotá. 2011

Principales resultados. Bogotá. 2012

BID/ FOMIN, *Programa de Apoyo a la Articulación de Políticas Sociales*. Tegucigalpa. 2010

CGAP G2P, *Research Project Brazil Country Report, Public Version*. Washington D.C. 2011a

Research Project Mexico Country Report, Public Version. Washington D.C. 2011b

CGAP, *Social Cash Transfers and Financial Inclusion: Evidence from Four Countries*. Washington D.C.: BID, serie Focus Note, n.º 77. 2012

COHEN, Monique y Jennefer SEBASTAD, "Microfinance, Risk Management, and Poverty. Synthesis Study Based on Field Studies Conducted by Ronald T. Chua, Paul Mosley, Graham A. N. Wright, Hassan Zaman". Disponible en < http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNACJ418.pdf>. 2000

D'ELIA, Vanesa, et ál., *Asignación universal por hijo para protección social: una política de inclusión para los más vulnerables*. México D.F.: Gerencia Estudios de la Seguridad Social, Administración Nacional de la Seguridad Social, serie de Estudios Especiales Seguridad Social, 260. 2010

DERCON, Stefan, Tessa BOLD y Cesar CALVO, "Insurance for the Poor?". En *QEH Working Paper Series* 125. Oxford: Universidad de Oxford. 2004

DRAIBE, Sonia Miriam, *Brasil: Bolsa-Escola y Bolsa-Familia*. Sao Paulo. 2008

44 ECONOMETRÍA, *Encuesta del Mercado de Crédito Informal en Colombia*. Bogotá: MIDAS y USAID. 2007

-Evaluación de impacto: acceso a servicios financieros en los municipios intervenidos por el Programa de Inversión Banca de las Oportunidades (2007-2010). Bogotá. 2011

FAO, "Los programas de transferencias condicionadas desde un enfoque de derechos humanos". En *Memorias, VI Seminario Internacional sobre PTC*. Santiago de Chile. 2011

FEDESARROLLO, *Primer seguimiento de la Evaluación de Impacto del piloto del Programa de Promoción de Cultura del Ahorro*. Bogotá: Banca de las Oportunidades. 2012

FRANKE, Pedro y Edgardo CRUZADO, *Transferencias monetarias condicionadas e instrumentos financieros en la lucha contra la pobreza*. Proyecto Capital. 2009

HELMS, Brigit, *Access for All: Building Inclusive Financial Systems*. Washington D.C.: Banco Mundial. 2006

HOLZMAN, Robert y Steve JORGENSEN, "Social Risk Management: A new Conceptual Framework for Social Protection, and Beyond." En *Social Protection Discussion Paper* 0006. Banco Mundial. 2000

- LAVARREDA, Jorge, *Programa "Mi Familia Progresa"*. Ciudad de Guatemala. 2011
- LAVINAS, María Helena y Miguel SZÉKELY, *Mi Familia Progresa: ejercicio de apreciación sustantiva*. Ciudad de Guatemala. 2011
- MALDONADO, Jorge Higinio, et ál., *Los programas de transferencias condicionadas: ¿hacia la inclusión financiera de los pobres en América Latina?* Lima: IEP – Proyecto Capital, serie Análisis Económico, 26. 2011a
- Programas de transferencias condicionadas e inclusión financiera: oportunidades y desafíos en América Latina*. Bogotá: IDRC. 2011b
- MALUCCIO, John, et ál., *Red de Protección Social – Mi familia: rompiendo el ciclo de pobreza*. Managua: IFPRI. 2005
- MARTÍNEZ DOBRONSKY, José y José ROSERO MONCAYO, *Impacto del bono de desarrollo humano en el trabajo infantil*. Quito: Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social del Ecuador. 2010
- MARULANDA, Beatriz, *Microfinanzas y pobreza, estrategia para la erradicación de la pobreza extrema*. Bogotá: DNP. 2007
- Diagnóstico sobre el Acceso a Servicios Financieros en Honduras*. Bogotá: BID. 2011
- Diagnóstico del estado de la inclusión financiera en Panamá*. Panamá: BID. 2012a
- Diseño, reglamentación y acompañamiento para la implementación de los procesos concursales del Fondo de Incentivos para Ampliar la Inclusión Financiera en Ecuador*. Quito: BID. 2012b
- MARULANDA Beatriz y Mariana PAREDES, *Reflexiones alrededor de la encuesta de crédito informal*. Bogotá: MIDAS – USAID. 2007
- MARULANDA Beatriz, Mariana PAREDES y Lizbeth FAJURY, *Colombia. Promoción de la cultura del ahorro en familias en pobreza*. Lima: IEP, Documento de Trabajo, 168. 2012
- MARULANDA CONSULTORES, *Estrategia de inclusión financiera del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social*. Lima: BID. 2012
- MINISTERIO DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL, *Programa de Bonificación a la Contratación de Mano de Obra e Intermediación Chile Solidario 2011*. Santiago de Chile: Gobierno de Chile. 2011
- MORALES, María José, *Trabajo infantil y programas de transferencias monetarias condicionadas: el caso del Programa Avancemos de Costa Rica*. San José. 2007.

MORDUCH, Jonathan, "Poverty and Vulnerability". En *American Economic Review*, Vol. 84, n.º 2. 1994

"Income Smoothing and Consumption Smoothing". En *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 9, n.º 3. 1995.

PAXSON, Christina y Norbert SCHADY, *Does Money Matter? The Effects of Cash Transfers on Child Health and Development in Rural Ecuador*. Washington D.C.: Banco Mundial. 2007

RAMÍREZ, Andrés, *Los programas de transferencias de ingresos condicionadas en la crisis: Mi Familia Progresiva Guatemala*. Santiago de Chile. 2009

RANGEL, Marta, *Pobreza rural y los programas de transferencias condicionadas en América Latina y El Caribe*. Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Documento de Trabajo, n.º 3. 2011

RODRÍGUEZ Mojica, Alexis, *PTC, políticas sociales y combate a la pobreza en Panamá, Taller de expertos "Protección social, pobreza y enfoque de derechos: vínculos y tensiones"*. CEPAL – GTZ. 2009

46

SCHADY, Norbert y María Caridad ARAUJO, *Cash transfers, conditions, school enrollment, and child work: Evidence from a randomized experiment in Ecuador*. Banco Mundial. 2006.

TRIVELLI, Carolina, *Mejorando el acceso de las mujeres a servicios financieros*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos. 2007

TRIVELLI, Carolina, Jimena MONTENEGRO y María Cristina GUTIÉRREZ, *Un año ahorrando: primeros resultados del Programa Piloto "Promoción del Ahorro en Familias Juntas"*. Lima: IEP - Proyecto Capital, Documento de Trabajo, n.º 159. 2011

SE TERMINÓ DE IMPRIMIR EN LOS TALLERES GRÁFICOS DE

TAREA ASOCIACIÓN GRÁFICA EDUCATIVA

PASAJE MARÍA AUXILIADORA 156 - BREÑA

TAREAGRAFICA@TAREAGRAFICA.COM

WWW.TAREAGRAFICA.COM

TELÉF: 332-3229 FAX: 424-1582



DOCUMENTOS DE TRABAJO DEL PROGRAMA NUEVAS TRENZAS

Nuevas Trenzas es un programa regional que busca generar y difundir conocimiento sobre quiénes son hoy en día las mujeres rurales jóvenes. Nos interesa conocer la evolución reciente de este colectivo, clave para las dinámicas del mundo rural, sus aspiraciones y expectativas, aquello que las conecta y aquello que las diferencia de sus madres y abuelas, los problemas y oportunidades que encaran y los retos que deben enfrentar para salir de situaciones de estancamiento y pobreza y acceder a una vida digna.

Mariana Paredes Hernández es economista de la Universidad de Los Andes de Bogotá, con amplia experiencia en temas relacionados con el desarrollo y sostenibilidad del sistema financiero. Ha realizado consultorías sobre la banca de desarrollo de primero y segundo piso como en servicios financieros a poblaciones sin acceso y bancarización. Asimismo, ha realizado múltiples investigaciones sobre las causas y efectos de las fallas en los mercados financieros y la falta de acceso a servicios financieros por parte de ciertas actividades económicas y grupos de población.

Durante los últimos 8 años se ha concentrado en profundizar sus conocimientos y experiencia en la promoción de la inclusión financiera participando en el diagnóstico, diseño e implementación del Programa Banca de las Oportunidades en Colombia, lo mismo que en diagnósticos de la situación de inclusión financiera en varios países de América Latina.