

en breve



Número 22 / junio 2011

PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS E INCLUSIÓN FINANCIERA: OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS EN AMÉRICA LATINA*

JORGE HIGINIO MALDONADO
ROCÍO MORENO-SÁNCHEZ
ISABEL GIRALDO PÉREZ
CAMILA ANDREA BARRERA ORJUELA

INTRODUCCIÓN

Buscando mejorar la eficiencia en el proceso de desembolso a los beneficiarios, varios de los programas de transferencias monetarias condicionadas (PTMC) en Latinoamérica y el Caribe (LAC) están ajustando los mecanismos de pago. En ese proceso, los programas han venido acercando, en diferentes grados, a los beneficiarios con el sistema financiero formal permitiéndoles, en algunos casos, acceder a varios de sus productos y servicios.

La evidencia ha mostrado que los hogares pobres sí ahorran y se endeudan, generalmente utilizando estrategias informales, lo que refleja una demanda efectiva por servicios financieros; sin embargo, su acceso real a éstos es limitado. La intersección que se observa entre la inclusión financiera y los programas de transferencias condicionadas parece ser una sinergia útil en los objetivos de alivio de la pobreza, a través no sólo del aumento en el consumo presente y la inversión en capital humano, sino de la acumulación de activos, la inversión productiva y el manejo del riesgo (a partir de servicios financieros como depósitos, crédito y microseguros).

* El documento completo está disponible en Proyecto Capital: <www.proyectocapital.org>.

Con el propósito de estimular el análisis y la investigación en torno al diseño de PTMC que impulsen de manera más efectiva el acceso y uso de servicios financieros de esta población vulnerable, este documento presenta un resumen del estado de los avances en los procesos de inclusión financiera en los PTMC en Latinoamérica. Este estudio forma parte de la iniciativa del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC), en el marco del proyecto “Protección Social y Empoderamiento Económico: Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas, Inclusión Financiera y Tecnologías de Información y Comunicación”, con el apoyo del Proyecto Capital y el Instituto de Estudios Peruanos (IEP), y presenta los principales resultados de la revisión de las experiencias de TMC y su relación con el sistema financiero, los principales desafíos enfrentados y una revisión de la demanda por servicios financieros en América Latina.

OFERTA DE SERVICIOS FINANCIEROS EN LOS PTMC EN LATINOAMÉRICA Y EL CARIBE

- En Latinoamérica y el Caribe existen al menos 17 programas de TMC¹, que aunque varían en el tipo de beneficiarios, criterios

1. El programa de TMC nicaragüense se encuentra actualmente inactivo. Los programas incluidos en este estudio son Asignación Universal por Hijo (Argentina), Bono Madre Niño Niña Juana Azurduy y Bono Juancito Pinto (Bolivia), Bolsa Familia (Brasil), Familias en Acción (Colombia), Avancemos (Costa Rica), Chile Solidario (Chile), Bono de Desarrollo Humano (Ecuador), Comunidades Solidarias Rurales (El Salvador), Mi Familia Progresiva y Protección y Desarrollo de la Niñez y Adolescencia Trabajadora (Guatemala), Bono de 10.000 (Honduras), PATH (Jamaica), Oportunidades (México), Red de Oportunidades (Panamá), Tekoporà (Paraguay), JUNTOS (Perú), Solidaridad (República Dominicana) y Asignaciones Familiares (Uruguay).

y métodos de focalización, montos, mecanismos de pago y condicionalidades, entre otros; todos son programas de protección social cuyo propósito último es reducir la pobreza y la desigualdad.

- Los PTMC en Latinoamérica y el Caribe estarían atendiendo a cerca de 26.8 millones de familias, que representan aproximadamente a 111 millones de personas; es decir, los programas de transferencias monetarias condicionadas estarían beneficiando a poco más del 21% de la población total en la región.
- La gran mayoría de los PTMC en la región han tenido, desde sus inicios, una estrecha relación con entidades bancarias, tanto públicas como privadas. En algunos casos los programas utilizan las instalaciones bancarias como sitios de entrega de dinero en efectivo; en otros casos, los PTMC se han reforzado con otros programas complementarios que exhiben componentes específicos de inclusión financiera (programas de incentivos al ahorro y programas de crédito). Y otros, han iniciado procesos recientes de bancarización con el objetivo primario de mejorar la eficiencia en la entrega y con el objetivo complementario de ofrecer acceso a servicios financieros a los beneficiarios.
- En términos generales, existen tres tipos de mecanismos de pago de las transferencias: en efectivo, con tarjeta monedero o electrónica, y a través de una cuenta de ahorros.
- La primera modalidad incluye pagos directos en efectivo, con cheques o con bonos que se entregan en oficinas bancarias,



cuando hay presencia de ellas, o en instituciones oficiales o a través de eventos organizados para tal fin. También se incluyen aquellos pagos realizados a través del correo postal. Aunque en varios casos esta modalidad de pago se hace a través de bancos, la entrega del mismo no lleva acompañada ningún elemento de inclusión financiera. Por lo tanto, podemos afirmar que bajo esta modalidad la *inclusión financiera es nula*. Por lo menos en 13 de los casos analizados, existe o existió esta modalidad como forma de entrega de la transferencia. Si bien algunos países han migrado a otras formas de pago, en zonas muy apartadas y sin ninguna infraestructura, ésta sigue siendo la única alternativa para llevar el dinero a los beneficiarios.

- La tarjeta monedero, electrónica o prepago surge como resultado de la búsqueda de eficiencia en la entrega de las TMC. Bajo esta modalidad, los PTMC depositan el dinero electrónicamente en la tarjeta y los beneficiarios pueden retirarlo en bancos, cajeros automáticos y, en algunos casos, a través de *retails* (almacenes de cadena y supermercados) o corresponsales no bancarios. Se incluyen en esta categoría todas las tarjetas que no tienen asociada una cuenta de ahorros, también llamadas tarjetas prepago, débito y otras denominaciones locales como Keycard Cash (Jamaica), Tarjeta Eficaz (Colombia), Tekopora (Paraguay), Tarjeta MIES (Ecuador) y Solidaridad (República Dominicana). Por lo menos en nueve de los casos analizados, se reporta el uso de estas tarjetas y varios de los países tratan de consolidar este medio de pago por su eficiencia. Bajo esta modalidad, los usuarios perciben los beneficios asociados

al acceso a los medios de pago financieros *pero no* aquellos asociados a los servicios financieros, tales como depósitos, créditos o seguros. En este caso, la *inclusión financiera puede ser considerada como de alcance medio*. Para los beneficiarios estas tarjetas se convierten en una primera aproximación al sector y redundan en reducción del tiempo y costos monetarios en el proceso de pago; sin embargo, aún se mantienen aislados de los servicios financieros.

- Otra modalidad de pago consiste en depositar las transferencias en cuentas de ahorro a nombre del beneficiario del programa. Bajo este esquema, se asume que los beneficiarios ganan acceso a los servicios financieros ofrecidos por el sistema, especialmente la posibilidad de movilizar depósitos, hacer giros y transferencias, y en menor grado, acceso a crédito. Siete casos en la región cuentan con este sistema (sin incluir Costa Rica donde el programa ha cancelado el esquema de cuenta de ahorros), con diferentes niveles de profundización en términos de acceso al sector financiero. Esta es una modalidad que se asocia a una inclusión financiera mucho más profunda que la de los anteriores medios de pago, aunque no necesariamente implica que los beneficiarios tomen total ventaja de los servicios ofrecidos.
- En varios países de la región persiste la presencia de más de una modalidad de pago, dependiendo de las posibilidades de cobertura y atención en cada caso. Una estimación con base en la información disponible, muestra que cerca del 56% de la población beneficiaria en Latinoamérica y el Caribe, estaría recibiendo el pago a tra-

vés de tarjeta monedero, siendo el medio de pago más difundido, sirviendo a cerca de 15 millones de beneficiarios; cerca del 17% aún estaría recibéndolo a través de pagos en efectivo, y el esquema de cuentas de ahorros estaría disponible para el 28% de los beneficiarios, porcentaje que equivale a cerca de 7.4 millones de receptores de la transferencia.

- En los PTMC en Latinoamérica y el Caribe, el propósito de incluir a sus beneficiarios en el sistema financiero formal se ha llevado a cabo principalmente a partir de dos estrategias: i) utilizando cuentas de ahorro (asociadas o no a tarjetas magnéticas) como mecanismo de pago y ii) diseñando y ofreciendo programas que apunten específicamente a incentivar el ahorro o proveer créditos a los receptores de las transferencias, que aquí hemos denominado programas complementarios.
- En el primer caso, la cuenta de ahorros además de los servicios de depósitos ofrece, generalmente aunque no necesariamente de forma explícita, otros servicios como seguros, giros o transferencias de remesas, e incluso créditos. Sin embargo, la literatura y la evidencia sugieren que el uso de otros servicios ligados a las cuentas de ahorros, en el mejor de los casos, es limitado, usualmente por falta de conocimiento acerca de su existencia, su uso y su manejo, o por las características propias de las cuentas ofrecidas.
- El servicio financiero más utilizado en términos de oferta es el de depósitos: en siete de los programas de TMC se ofrece la posibilidad de ahorrar en una cuenta de ahorros formal (Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guatemala, México y Perú). La oferta de ser-

vicios financieros es seguida por el crédito, con dos casos Brasil y Ecuador. De forma similar, se encontraron dos casos, Ecuador y México, (tres si incluye el programa de Mujeres Ahorradoras en Acción, en Colombia) en los cuales se ofrecen servicios de seguros, por lo general microseguros de salud, de vida o funerarios. Otros servicios financieros ofrecidos son giros y transferencias, en tres casos (Colombia, Chile y México), y la posibilidad de recibir o enviar remesas en dos casos (México y Colombia).

- Sin embargo, agregando por programas, se encuentra que solamente siete de los programas por países ofrecen por lo menos un servicio financiero como parte de su estrategia, lo que equivale a 41% de los programas de TMC. Entonces, se observa que la inclusión financiera no ha sido masivamente adoptada por los programas. Sin embargo, este resultado requiere mayor análisis para poder entender la dinámica de la inclusión financiera en la región, las dificultades y los retos asociados, así como las ventajas tanto para las instituciones oferentes como para la población demandante.
- En el segundo caso, los programas complementarios, al ser programas específicamente orientados a estimular la inclusión financiera y que incorporan un componente importante de alfabetización financiera, han favorecido de manera más efectiva la inclusión de estos hogares en el sistema financiero formal. En algunos de estos programas complementarios, además del objetivo de inclusión financiera específico (ahorros o créditos, generalmente), se proveen otros servicios como microseguros. Entre los países que cuentan con



programas complementarios de inclusión financiera se encuentran Colombia (Mujeres Ahorradoras en Acción y Proyecto de Promoción de la Cultura del Ahorro en Familias en Pobreza), Ecuador (Crédito de Desarrollo Humano), Perú (Programa de Promoción del Ahorro de Familias Beneficiarias de JUNTOS), Brasil (créditos –no exclusivos– para receptores de Bolsa Familia a través de programas urbanos y rurales del Banco del Nordeste de Brasil) y México (Jóvenes con Oportunidades).

- Existe actualmente un debate sobre si el programa de Crédito de Desarrollo Humano de Ecuador puede ser considerado realmente como un programa de crédito. Las opiniones en contra sostienen que éste no puede ser considerado un crédito porque: i) no hay un proceso de evaluación para asignarlo, ii) no se verifican las condicionalidades, iii) no se hace un estudio real del proyecto productivo que se quiere implementar, y iv) es en realidad, el bono adelantado. Las opiniones a favor de considerarlo crédito parten de la definición de crédito como una asignación inter temporal del dinero, lo que les permite a los hogares suavizar su senda de ingreso y de consumo, o acceder a bienes que de otra forma no serían accesibles.
- Además de los programas mencionados, en Chile se está trabajando en la implementación de un programa piloto de ahorro denominado Programa Ahorro, orientado a los receptores de transferencias sociales. La idea es ofrecer cuatro tipos de cuentas de ahorros con el fin de estimular el ahorro de los beneficiarios del programa Puente: i) con incentivos mensuales fijos, ii) con incentivos variables, iii) con lotería,

y iv) con cuenta de ahorro tradicional. Los resultados de este ejercicio piloto ofrecerán luces sobre la efectividad y la aceptación de diferentes diseños de incentivos en estos programas complementarios de inclusión financiera.

- Para adaptarse a las necesidades de la población atendida, los PTMC que han implementado la oferta de servicios de depósitos, por lo general recurren a cuentas de ahorros de bajo costo, sin cargo de manejo y con exenciones en cobro de algunas transacciones por mes (retiros, consultas de saldo), aunque en algunos casos con limitaciones (por ejemplo, límites en la cantidad de dinero ahorrado, uso de tarjetas exclusivamente en bancos proveedores de cuentas, bajos o nulos retornos, etcétera). De manera similar, en los programas complementarios se diseñan estrategias que favorezcan la inclusión financiera efectiva, tales como el uso de incentivos en el caso de los ahorros (Mujeres Ahorradoras en Acción y Proyecto de Promoción de la Cultura del Ahorro en Familias en Pobreza en Colombia y Promoción del Ahorro en Familias JUNTOS de Perú) o tecnologías innovadoras en el caso del crédito (el Crédito de Desarrollo Humano en Ecuador que se repaga con el dinero de la transferencia).

DEMANDA POR SERVICIOS FINANCIEROS ENTRE HOGARES POBRES EN LAC

- Los hogares pobres en Latinoamérica sí ahorran y se endeudan. Ellos ahorran, principalmente, como estrategia de suavización del consumo (ahorros preventivos para emergencias y anticipar *shocks* o eventos que afecten el ingreso) y cuando es posible,

para construir activos al invertir en capital humano (educación de sus hijos o de ellos mismos), mejoras en vivienda y pequeños negocios. De la misma manera, cuando se presentan *shocks* inesperados, como enfermedades o desempleo, y los ahorros no son suficientes o no los tienen, los hogares pobres recurren a préstamos informales que en su mayoría son otorgados por amigos, parientes y prestamistas, entre otros.

- Sin embargo, el acceso a servicios financieros de los hogares pobres es, en el mejor de los casos, limitado. Tejerina, Buillon y Damaestri (2006) encuentran que solamente 14,5% de los hogares pobres en Latinoamérica y el Caribe está vinculado a entidades formales o semiformales por medio de una cuenta de ahorro u otro producto financiero.
- El acceso a servicios financieros formales por parte de beneficiarios de programas sociales parece ser aun más bajo: encuestas realizadas a madres beneficiarias del PTMC colombiano, Familias en Acción, muestran que el porcentaje de madres que ahorra en una entidad financiera formal no supera el 3% (Maldonado y Urrea, 2010). Duryea y Schargrodsky (2007) encontraron que, entre los hogares beneficiarios del programa argentino Jefes y Jefas de Hogar, solamente cerca del 2% de los beneficiarios del programa en dos ciudades tenía cuentas de ahorro o corriente en instituciones financieras formales o semi-formales (cooperativas).
- Existen varias razones, tanto desde la oferta de servicios financieros como desde la demanda, que limitan la inclusión financiera de los más pobres. Desde el lado de la demanda se destacan, en el caso de recepto-

res de TMC, no tener ingresos suficientes, altos costos de transacción y de manejo, excesiva documentación y trámites, desconocimiento, y falta de confianza en el sistema financiero (Maldonado y Moreno-Sánchez, 2010; Samaniego y Tejerina, 2010; Rosen, 2010).

- A pesar de las limitaciones para acceder a servicios financieros formales, los hogares pobres suplen su demanda por servicios de depósitos utilizando varias estrategias; entre éstas se destacan ahorrar en efectivo en algún sitio de la casa, ahorrar en alcancía, en “ladrillos” (materiales de construcción), en joyas y animales (cerdos, gallinas) o invertir en sus micro negocios (De los Ríos y Trivelli, 2011; Berumen y Asociados, 2010; Maldonado *et ál.*, 2010; Maldonado y Urrea, 2010; Rosen, 2010). En algunos países, los pobres forman clubes de ahorros entre vecinos, amigos o parientes que a su vez son utilizados para otorgar préstamos a sus miembros de manera rotativa; entre estos clubes se encuentran las ROSCAS (*Rotating savings and credit associations*), los grupos de autoayuda (en India, Bolivia, Perú), y las cadenas o tandas (en Colombia). En otros casos, los ahorros son facilitados por un “colector” sea este el tendero, el empleador o incluso prestamistas locales (Maldonado y Moreno-Sánchez, 2010; Alpizar, Svarch y Gonzalez-Vega, 2006; Rutherford, 2000).
- Los hogares pobres en América Latina usan sus ahorros para múltiples propósitos (De los Ríos & Trivelli, 2011; Trivelli, Montenegro & Gutiérrez, 2011; Berumen & Asociados, 2010; Maldonado y Moreno-Sánchez, 2010; Maldonado y Urrea, 2010;



Samaniego y Tejerina, 2010): pago de servicios (electricidad, agua o teléfono), educación de los hijos, mejora o desarrollo de nuevos emprendimientos productivos, compra o mejora de vivienda, compra de bienes durables para el hogar, pagar deudas, prevención de emergencias, enfrentar imprevistos, cubrir costos de salud, anticipar eventos especiales, entre otros.

- Cuando a los hogares pobres se les acerca o se les ofrece la posibilidad de acceder a los servicios financieros y se les provee de alfabetización financiera adecuada, ellos no solamente pierden los temores hacia el sector financiero sino que reconocen las ventajas de, por ejemplo, mantener sus depósitos en bancos u otras entidades financieras formales (Samaniego y Tejerina, 2010; Zilveti y Fuentes, 2010; IICA, 2009a; Trivelli y Yancari, 2008). Además, otras experiencias indican que las mujeres receptoras de transferencias sociales tienen la capacidad de ahorrar en el sistema formal, tienen el deseo de hacerlo, invierten y tienen la habilidad para usar otros servicios financieros como micro créditos y seguros de vida (Trivelli, Montenegro y Gutiérrez, 2011; Rosen, 2010; Trivelli y Yancari, 2008).
- Varios estudios afirman que las TMC tienen un efecto positivo sobre los comportamientos de ahorro e inversión de sus beneficiarios. Los programas de transferencias condicionadas, a través del dinero entregado, pueden favorecer la liquidez de los hogares, la acumulación de ahorros preventivos e incluso la inversión (en cultivos, animales, tierra o micronegocios) (Trivelli, Montenegro y Gutiérrez, 2011; Soares *et ál.*, 2008 en: Rosen, 2010; Francke y Cruzado, 2009; Ba-

rrios, Galeano y Sánchez, 2008; Gertler *et ál.*, 2006; Adato y Roopnaraine; 2004).

- De la misma manera, así como los hogares pobres ahorran, también se endeudan como mecanismo para enfrentar *shocks* y suavizar el consumo. Sin embargo, el acceso al crédito formal se ve limitado, entre otros factores, por la falta de cobertura, falta de colateral o garantías por parte del prestatario o por la escasa oferta de productos de crédito adaptados a las necesidades de esta población. No obstante, los hogares pobres recurren a diferentes estrategias informales para obtener préstamos². Entre estas estrategias sobresalen tomar dinero prestado de amigos, parientes y tenderos, de prestamistas locales, de grupos de ahorro y préstamo (por ejemplo ROSCAS) y dejar en “empeño” bienes del hogar. Estas estrategias que se basan en reciprocidad o se caracterizan por ser de alto costo, no son la excepción entre los hogares pobres de Latinoamérica (Maldonado y Urrea, 2010; Maldonado y Moreno-Sánchez, 2010).
- Al igual que los ahorros, los préstamos entre los hogares pobres tienen múltiples propósitos, entre los que se resaltan compra y mejora de vivienda, compra de in-

2. Alpizar, Svarch y González-Vega (2006) definen un hogar con crédito como aquellos que exitosamente aseguran un préstamo, participan en una Rosca o compran bienes o servicios usando crédito. Hogares con crédito formal son aquellos que reciben un préstamo de instituciones formales como un banco, cooperativa y asociaciones de crédito. Hogares con crédito informal son aquellos que reciben un préstamo de fuentes informales como amigos, parientes o empleados. Finalmente, los autores definen a los hogares con crédito semi-formal como aquellos que reciben préstamos de prestamistas, comerciantes, almacenes, vendedores de insumos y fuentes similares.

muebles, adquisición de equipos, artículos e insumos para pequeños negocios, compra de víveres y alimentos, pagar deudas y enfrentar imprevistos; sin embargo, el destino de los dineros varía dependiendo de si la fuente del préstamo es formal o informal (Maldonado y Urrea, 2010).

- Teóricamente, los programas de transferencias condicionadas pueden afectar la demanda por crédito de manera ambigua. En la práctica, este efecto dependerá de múltiples variables entre las que se resaltan el tamaño de la transferencia, las tasas de retorno de las inversiones productivas, las tasas de interés, la cobertura de servicios financieros, y las alternativas productivas que enfrentan los hogares (Svarch, 2009). En Latinoamérica, estudios realizados para evaluar efectos de las transferencias sobre el crédito formal o informal, han mostrado efectivamente resultados ambiguos (Maldonado y Tejerina, 2010; Hernández *et ál.*, 2009; Svarch, 2009; Barrios, Galeano y Sánchez, 2008; Adato y Roopnaraine, 2004).

EVALUACIONES DE LOS PROCESOS DE BANCARIZACIÓN E INCLUSIÓN FINANCIERA EN PTMC DE AMÉRICA LATINA

- El cambio en los medios de pago, desde pagos en efectivo hacia tarjetas monedero o tarjetas electrónicas vinculadas a cuentas de ahorro, ha generado beneficios tanto a los programas como a los receptores de las transferencias, en términos de reducción en costos, ahorros en tiempo invertido, comodidad, seguridad, independencia en el retiro y manejo del dinero, entre otros (Berumen y Asociados, 2010; Maldonado y Urrea, 2010; Maldonado y Moreno-Sán-

chez, 2010; Samaniego y Tejerina, 2010; Duryea y Schargrodsky, 2007).

- A pesar de las dificultades iniciales asociadas al uso de tarjetas magnéticas, que se presentan debido al limitado o nulo contacto que los hogares beneficiarios de transferencias han tenido con el sistema financiero, este mecanismo de pago genera alta satisfacción y preferencia entre los usuarios (Maldonado y Urrea, 2010; Samaniego y Tejerina, 2010; Duryea y Schargrodsky, 2007; PATH, 2007).
- Los efectos de la vinculación de los beneficiarios de PTMC al sistema financiero a través de cuenta de ahorro sobre los ahorros de los receptores parecen ser positivos (De los Ríos y Trivelli, 2011), aunque los estudios revisados no permiten atribuir aumentos en ahorros a la bancarización por sí misma; algunos autores discuten si estos aumentos en los ahorros son el resultado del deseo, la capacidad y la facilidad de ahorrar, ahora en el sistema financiero formal, o es el resultado de presiones que perciben los beneficiarios por parte de los programas o de los funcionarios de los bancos. En algunos casos, los receptores de TMC ven el ahorro como una imposición o requerimiento (Berumen y Asociados, 2010; Rosen, 2010). Aunque en algunos estudios se percibe que la vinculación al sistema formal podría estar estimulando el desplazamiento de ahorros informales hacia ahorros formales (Maldonado y Tejerina, 2010), en otros se reporta el mantenimiento de los dos tipos de ahorros (De los Ríos y Trivelli, 2011). Este es un aspecto que requiere investigación en el futuro.
- Por otra parte, el cambio a tarjetas monedero (sin vinculación a cuenta de ahorros)

no muestra efectos positivos sobre el ahorro (Samaniego y Tejerina, 2010; Duryea & Schargrotsky, 2007). No obstante, en estos estudios no se puede establecer atribución directa entre la tarjeta monedero y la decisión de ahorro de los usuarios.

- Adicionalmente, la literatura muestra que el comportamiento de ahorro varía dependiendo de si el beneficiario es solamente receptor de un programa de transferencias, donde el mecanismo de pago se realiza a través de un depósito en su cuenta de ahorros personal, o si el receptor, además de ser parte del programa de TMC, es también parte de un programa complementario que incentive al ahorro como en los casos de Mujeres Ahorradoras en Acción en Colombia o el Programa de Promoción al Ahorro de las Familias JUNTOS en Perú.
- Con respecto al crédito, algunos estudios realizados han encontrado relaciones positivas entre la vinculación financiera de los receptores de transferencias y el uso de créditos (De los Ríos y Trivelli, 2011; Maldonado y Tejerina, 2010; Samaniego y Tejerina, 2010; Zilveti y Fuentes, 2010; IICA, 2009a). Al igual que con los ahorros, la bancarización o inclusión financiera de los beneficiarios de programas de TMC puede afectar el acceso al crédito en tres vías: i) a través de acercar a los beneficiarios al sistema financiero (tarjetas prepagadas), ii) a través de mecanismos de pago que se acompañen de productos financieros (cuentas de ahorro con o sin tarjeta magnética, que ofrezcan servicios de crédito además de depósitos) y iii) a través de programas específicos que favorezcan el acceso al crédito y que se diseñen exclusivamente para los benefi-

ciarios de programas de TMC. Al igual que con el caso del ahorro, se requieren evaluaciones rigurosas que permitan evaluar los efectos de la inclusión financiera sobre el uso de créditos en estas familias.

- Se encuentra que la bancarización y la inclusión financiera y particularmente los programas complementarios de ahorro en Colombia y Perú han favorecido el empoderamiento de las mujeres receptoras en varios aspectos: control sobre el manejo y uso del dinero, conocimiento acerca del sistema financiero y su funcionamiento, autoestima, sentido de ciudadanía económica, autovaloración y reconocimiento de su contribución al hogar, seguridad, mejoramiento de relaciones intrafamiliares, toma de decisiones dentro del hogar y en la comunidad, entendimiento de aspectos empresariales y de negocios, entre otros (Trivelli, Montenegro y Gutiérrez, 2011; De los Ríos, 2010; Maldonado y Urrea, 2010; Zilveti y Fuentes, 2010; IICA, 2009b)

DISCUSIÓN

- La población objetivo de los PTMC y sus familias, a pesar de sus bajos niveles de ingreso, sí tienen demanda por servicios financieros; sin embargo, dado su aislamiento del sector financiero formal, en muchas oportunidades deben recurrir a servicios informales.
- A pesar de que las estrategias informales son oportunas y se asocian a bajos costos de transacción, generalmente son riesgosas y pueden estar atadas a otros costos no monetarios que, eventualmente, pueden

convertirse en trampas de pobreza para sus usuarios.

- En el caso de ahorros informales, aunque son estrategias que se ajustan a las condiciones particulares, algunos de éstos no son suficientemente líquidos ó divisibles (animales, materiales de construcción) cuando se requieren para enfrentar un *shock*. Asimismo, muchas veces no son seguros, no tienen retornos y no están protegidos contra la inflación (Banerjee y Duflo, 2006).
- En el caso de los préstamos informales se presentan al menos dos desventajas: i) los préstamos provenientes de prestamistas locales constituyen montos pequeños y de alto costo (altas tasas de interés) y ii) los préstamos de amigos, familiares o vecinos son también pequeños y, debido a que estas personas generalmente viven en las mismas localidades, tienen la misma ocupación o viven en condiciones similares, no cubren *shocks* sistémicos que los afecten a todos por igual (una sequía que, por ejemplo, afecte los cultivos en la región). Además, debido a que estas fuentes de préstamo proveen intermediación limitada (en el espacio, tiempo y estados de la naturaleza), su papel para asignar los recursos económicos es también limitado (Gonzalez-Vega, 2003 en: Svarch, 2009).
- Los servicios financieros formales favorecen escapar de estas trampas, mejorar la asignación inter temporal del consumo al interior del hogar y explotar oportunidades productivas que de otra forma serían imposibles de llevar a cabo. Sin embargo, como se muestra en este documento, el acceso a servicios financieros formales por parte de los hogares pobres es, en el mejor de los casos, limitado.
- Entre las principales razones que se identifican para la baja inclusión financiera de los pobres se encuentran, por el lado de la oferta, baja cobertura de entidades financieras en zonas rurales y urbanas marginales, altos costos operativos, riesgo asociado a las transacciones (altos costos de monitoreo y *screening* para créditos, por ejemplo), inestabilidad jurídica, límites a las tasas de interés (ASOBANCARIA, 2009; Marulanda, 2006); y por el lado de la demanda, desconocimiento y desconfianza hacia las instituciones financieras, requerimientos de depósitos mínimos, documentos de identificación, falta de colateral o garantías (crédito), excesivos trámites y documentación, cuotas de manejo e impuestos a las transacciones (Tejerina y Westley, 2007; Marulanda, 2006).
- Uno de los principales retos de la banca formal consiste en diseñar productos financieros adecuados a las necesidades de estos usuarios, que reduzcan los costos de transacción en términos de trámites y requisitos, y acerquen efectivamente los servicios a estas poblaciones. También se requiere un esfuerzo en el tema de alfabetización financiera de manera que disminuyan de forma transparente y efectiva las dudas e incertidumbres acerca del funcionamiento del sector financiero y del uso de sus servicios. Estos son pasos que se están dando, en diferentes niveles, en los procesos de modificación de los mecanismos de pago y bancarización que se llevan a cabo en los PTMC en Latinoamérica.
- La estrategia de hacer los pagos a través de la tarjeta electrónica, incluso sin acceso a



cuentas de ahorro u otros servicios financieros, ha mostrado ser una primera puerta abierta para los beneficiarios de los P_{TMC} hacia el sector financiero y sus beneficios.

- El reto principal del sistema de pagos a través de la tarjeta electrónica es ampliar la cobertura de las opciones de retiro, especialmente en pequeños centros urbanos y en la zonas rurales, donde la presencia de bancos, cajeros automáticos y almacenes de cadena es muy escasa (Maldonado y Urrea, 2010). En este sentido, cobra cada vez más importancia el papel que pueden jugar los corresponsales no bancarios (CNB) en suplir esta demanda.
- En zonas aisladas o remotas, experiencias de banca móvil o de pagos a través de telefonía celular también deben considerarse. La amplia cobertura y penetración de la telefonía celular permitiría que el uso de este medio llegara prácticamente a toda la población beneficiaria.
- Una oportunidad evidente de los sistemas de pago que utilizan tarjetas prepago (o incluso telefonía móvil) es que facilitan la transición hacia un mecanismo con mayor inclusión financiera, como la creación de cuentas de ahorro para los usuarios. El caso de Colombia ilustra cómo las madres beneficiarias que ya tenían tarjetas electrónicas tuvieron pocos inconvenientes para adoptar el esquema de cuentas de ahorro con tarjeta (Maldonado y Tejerina, 2010; Maldonado y Urrea, 2010).
- En algunos casos, los beneficiarios han aprovechado la existencia de las cuentas para mantener allí algunos excedentes, sacando provecho de este servicio. Sin

embargo, si retirar el dinero en una emergencia no es fácil o si los rendimientos financieros ofrecidos por las cuentas son muy bajos y existen cargos adicionales o comisiones al momento de acceder al servicio, es probable que los hogares prefieran seguir usando formas tradicionales de ahorro. En zonas remotas, el costo del transporte (monetario y en tiempo) hasta el lugar donde hacer el retiro puede ser prohibitivamente alto. Por otra parte, en algunos casos todavía prevalece la desconfianza hacia el sector financiero y los beneficiarios preferirán no dejar el dinero en el banco.

- Cualquier nivel de ahorro por parte de estos hogares requiere un esfuerzo que puede llegar a ser significativo para los mismos y el sacrificio en consumo presente tiene un costo de oportunidad alto. Si los beneficios de ahorrar en el sistema formal no son evidentes, la racionalidad de los hogares los llevará a preferir no ahorrar o ahorrar bajo otros esquemas. Los hogares siempre estarán combinando alternativas tanto formales como informales para manejar el riesgo, que es una variable de alto impacto en estas poblaciones.
- En ese sentido, quizá la apertura de cuentas deba ser vista como una puerta de acceso al sector financiero para este grupo de la población más que como un objetivo en sí mismo. Cuando los beneficiarios detectan que el servicio es útil para reasignar intertemporalmente sus decisiones de consumo e inversión, y cuando los rendimientos son suficientes para cubrir los costos administrativos y de transacción, la demanda se hará efectiva. Lo importante es garantizar

que el servicio esté allí disponible para estos hogares.

- Si el reto es aumentar los ahorros formales de los beneficiarios de PTMC, se deben atender los factores que inciden en la baja disponibilidad de los hogares a dejar sus depósitos allí. En este sentido, se requiere el uso de cuentas de bajo costo adaptadas a las condiciones de esta población, pero, especialmente cobra fuerza el tema de la alfabetización financiera para garantizar que los beneficiarios, generalmente iletrados en el tema financiero, entiendan claramente cuáles son las condiciones de la cuenta de ahorros que están recibiendo, cuáles son las posibilidades para acceder al dinero, cómo usar adecuadamente los medios de pago (incluidos cajeros automáticos), cuáles servicios financieros adicionales pueden utilizar, cuánto les cuesta cada transacción realizada y, sobre todo, la existencia de mecanismos y entidades de regulación que garantizan que como consumidores del sector financiero tienen derechos y protección y que, por tanto, la desconfianza puede ser infundada.
- Una vez que los hogares tienen acceso al sector financiero formal y se sienten cómodos en él, un paso natural es explorar otros servicios como el crédito o los seguros. Existe evidencia de que una vez ganado el acceso, el crédito formal puede desplazar al crédito informal, que suele ser mucho más costoso, y los hogares pueden embarcarse en empresas de tipo productivo (De los Ríos y Trivelli, 2011; Maldonado y Tejerina, 2010; Samaniego y Tejerina, 2010).
- Los efectos de la inclusión financiera de los receptores de TMC sobre crédito y ahorros

no son claros. Se requieren estudios que muestren estas relaciones con rigurosidad y las variables que intervienen. En particular el uso del crédito dependerá, además del acceso, de múltiples variables entre las que se encuentran las tasas de retorno a las inversiones, las tasas de interés y las alternativas productivas disponibles.

- La demanda de otros servicios financieros como microseguros es especialmente relevante entre las poblaciones beneficiarias de los PTMC (Maldonado y Urrea, 2010). Esquemas de seguros contra muerte o invalidez o servicios de ayuda para gastos funerarios, juegan un papel muy importante en esta población en donde los *shocks* pueden conducir al uso de estrategias con consecuencias negativas en el largo plazo, como aquellas que afectan la formación de capital humano. Varios PTMC, y particularmente las entidades financieras vinculadas, ya han empezado el proceso de ofrecer seguros de vida, incapacidad y funerarios a los receptores de transferencias.
- Se observa que el reto central de las entidades financieras consiste en la generación de tecnologías de servicios financieros que sean adecuadas para este sector de la población, en términos de costos (bajos costos, incluso con cargos administrativos y comisiones subsidiadas o exención de impuestos donde los haya), acceso (diseñar productos que lleven los servicios financieros a donde ellos los necesitan) y facilidad (diseñar esquemas de capacitación que muestren a los usuarios las ventajas y el funcionamiento de los servicios financieros ofrecidos). Collins *et ál.* (2009) resumen los principios de diseño críticos para los pro-

ductos financieros dirigidos a los pobres en: fiabilidad, flexibilidad, conveniencia y estructura. Eventualmente, esto puede requerir una revisión cuidadosa del marco regulatorio de las entidades financieras, de forma que se reduzcan los obstáculos encontrados por las entidades para ofrecer estos productos especializados. ●

REFERENCIAS

- Adato, M. y Roopnaraine, T. 2004. *Sistema de Evaluación de la Red de Protección Social de Nicaragua: Un Análisis Social de la "Red de Protección Social" (RPS) en Nicaragua*. Informe Final. International Food Policy Research Institute.
- Alpizar, C., Svarch, M. y Gonzalez-Vega, C. 2006. *El entorno y la participación de los hogares en los mercados de crédito en México*. Proyecto Afirma-USAID México - Programa de Finanzas Rurales Ohio State University.
- Asobancaria. 2009. Balance Social del Sector Bancario.
- Banerjee, A.V. y Duflo, E. 2006. *The Economic Lives of the Poor*. The World Bank: Washington D.C.
- Barrios, F., Galeano, L.A. y Sánchez, S. 2008. *El impacto del Programa Tekopora de Paraguay en la Nutrición, el Consumo y Economía local*.
- Berumen y Asociados. 2010. *Proyecto Mejorando la efectividad del Programa Oportunidades en Zonas Urbanas. Evaluación Cualitativa del uso de tarjetas electrónicas y cuentas de ahorro en la entrega de apoyos del programa Oportunidades en zonas urbanas*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Collins, D., Morduch, J., Rutherford, S. y Ruthven, O. 2009. *Portfolios of the Poor: How the World's Poor Live on \$2 a Day*. Princeton University Press.
- De Los Ríos, J. 2010. "Efecto Sinérgico de los Micro Ahorros y de los Micro Seguros sobre la Vulnerabilidad en la Sierra Sur del Perú". En: *Enbreve* n.º 15. Proyecto Capital. Disponible en: <www.proyectocapital.org>.
- De los Ríos, J. y Trivelli, C. 2011. *Savings Mobilization in Conditional Cash Transfer Programs: Seeking Mid-Term Impacts*. Instituto de Estudios Peruanos.
- Duryea, S. y Schargrodsky, E. 2007. "Financial Services for the Poor: Welfare, Savings and Consumption". Inter-American Development Bank: Washington D.C.
- Francke, P. y Cruzado, E. 2009. "Transferencias Monetarias Condicionadas e Instrumentos Financieros en la lucha contra la Pobreza". Proyecto Capital.
- Gertler, P., Martínez, S. y Rubio-Codina, M. 2006. "Investing Cash Transfers to Raise Long-Term Living Standards," *World Bank Policy Research Working Paper 3994*. The World Bank: Washington D.C.
- Hernandez, E., Sam, A., González-Vega, C. & Chen, J. 2009. "Impact of Conditional Cash Transfers and Remittances on Credit Market Outcomes in Rural Nicaragua". Selected Paper prepared for presentation at the Agricultural & Applied Economics Association 2009 AAEA & ACCI Joint Annual Meeting, Milwaukee, Wisconsin.
- IICA. 2009a. *Mujeres Ahorradoras en Acción: Una Sistematización desde la Mirada de sus Protagonistas*. Acción Social-IICA, Bogotá.
- IICA. 2009b. *Línea de Base y Evaluación Proyecto Mujeres Ahorradoras en Acción*. Acción Social-IICA, Bogotá.
- Maldonado, J. y Moreno-Sánchez, R. 2010. *Estrategias de suavización del consumo y del ingreso de las madres beneficiarias del programa Familias en Acción: un análisis cualitativo*. Documentos CEDE 2010- 23. Universidad de los Andes, Bogotá.
- Maldonado, J. y Tejerina, L. 2010. "Investing in Large Scale Financial Inclusion: The Case of Colombia". *Inter-American Development Bank, Social Protection and Health Division. Technical Notes* n.º IDB-TN-197.
- Maldonado, J. y Urrea, M. 2010. "Bancarización y acceso a servicios financieros de beneficiarios urbanos del Programa Familias en Acción". *Documentos CEDE 2010-41*. Universidad de los Andes, Bogotá.
- Maldonado, J.H., García, L., Moreno-Sánchez, R., Rodríguez, C., Chipategua, L., Morales, A., Restrepo, M., Rodríguez-Sánchez, A. y Urrea, M. 2010. *Evaluación de la gestión y la operación de la bancarización a través del programa Familias en Acción. Informe final*. Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE), Universidad de los Andes, entregado a Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento Nacional de Planeación y Acción Social, proyecto RG-K1048. Bogotá.

- Marulanda, B. 2006. *Una nueva política para un mayor acceso a los servicios financieros en Colombia*. Secretaría General Iberoamericana.
- PATH. 2007. PATH Keycard Cash Pilot Study. *Planning and Monitoring Unit*. PATH-Ministry of Labour and Social Security.
- Rosen, B. 2010. "The Experience of Participants in both an Incentivized Savings and CCT Program in Rural Peru". Proyecto Capital.
- Rutherford, S. 2000. *The Poor and Their Money*. Oxford University Press: Oxford.
- Samaniego, P. y Tejerina, L. 2010. *Financial Inclusion Through the Bono de Desarrollo Humano in Ecuador. Exploring options and beneficiary readiness*. Inter-American Development Bank. Social Protection and Health Division. Technical Notes No. IDB-TN-206.
- Svarch, M. 2009. *Do Conditional Cash Transfers Affect Credit Market Outcomes: Evidence from Households in Mexico*. Master Thesis Agricultural, Environmental, and Developmental Economics Graduate Program, Ohio State University.
- Tejerina, L., Buillon, C. P. y Damaestri, E. (Eds.) 2006. *Financial Services and Poverty Reduction in Latin America and the Caribbean*. Inter American Development Bank: Washington D.C.
- Tejerina, L. y Westley, G. D. 2007. *Financial Services for the Poor: Household Survey Sources and Gaps in Borrowing and Saving*. Sustainable Development Department Technical Papers Series. Inter-American Development Bank: Washington D.C.
- Trivelli, C. y Yancari, J. 2008. *Las primeras ahorristas del proyecto Corredor Evidencia de la primera cohorte de ahorristas de un proyecto piloto*. Instituto de Estudios Peruanos. Documento de Trabajo 153, Serie Economía 48.
- Trivelli, C., Montenegro, J. y Gutiérrez, M.C. 2011. *Primeros resultados del Programa Piloto "Promoción del ahorro en Familias Juntos"*. Proyecto Capital. Documento de Trabajo n.º 59.
- Zilveti, V. y Fuentes, L. 2010. "Una mirada externa del proyecto mujeres ahorradoras en acción lecciones aprendidas de esta experiencia". *EnBreve* n.º19. Documento de trabajo, Proyecto Capital. ●

Jorge Higinio Maldonado,
Rocío Moreno-Sánchez,
Isabel Giraldo Pérez,
Camila Andrea Barrera Orjuela,
Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico – CEDE, Facultad de Economía, Universidad de los Andes, Bogotá – Colombia.



La investigación presentada en esta publicación es fruto de un proyecto apoyado por el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo - IDRC (www.idrc.ca).



Esta publicación es posible gracias al apoyo de la Fundación Ford.

