



COLOMBIA.

Promoción de la cultura de ahorro en familias en pobreza.

Documento de Trabajo, 168

COLOMBIA.
PROMOCIÓN DE LA CULTURA DE AHORRO EN FAMILIAS EN POBREZA. RESULTADOS DEL PRIMER AÑO DEL PROGRAMA PILOTO.

Este documento fue elaborado por Beatriz Marulanda, Mariana Paredes y Lizbeth Fajury, de la firma colombiana MARULANDA CONSULTORES. El programa piloto “Promoción de la Cultura de Ahorro en Familias en Pobreza” fue una iniciativa de la Banca de las Oportunidades, el Departamento para la Prosperidad Social (antes Acción Social) y el Departamento Nacional de Planeación y contó con el apoyo del Proyecto Capital. Para la elaboración de este documento se contó con el apoyo y colaboración de funcionarios de estas entidades, sin lo cual este esfuerzo habría sido imposible.





EL PROYECTO CAPITAL ES UNA INICIATIVA CONJUNTA DE:

Instituto de Estudios Peruanos



COLOMBIA.

PROGRAMA DE PROMOCIÓN DE LA CULTURA DEL AHORRO EN FAMILIAS
EN POBREZA. RESULTADOS DEL PRIMER AÑO DEL PROGRAMA PILOTO.

Instituto de Estudios Peruanos

Documento de trabajo, 168

Documento de trabajo (ISSN: 1022-0356)

Este documento ha sido elaborado en el marco de las actividades de apoyo que brinda el Proyecto Capital al proyecto piloto "Promoción de la Cultura de Ahorro en Familias en Pobreza", financiado por la Fundación Ford (Donación N° 1110-0760). Para mayor información sobre el Proyecto Capital ver <www.proyectocapital.org>.

© IEP Instituto de Estudios Peruanos
Horacio Urteaga 694 Lima 11
Teléfono: (51-1) 332-6194 / 424-4856
publicaciones@iep.org.pe
www.iep.org.pe

ISBN formato impreso: 978-9972-51-337-4

ISBN formato digital: 978-9972-51-338-1

Impreso en Perú
Primera edición, abril de 2012
1000 ejemplares

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú: 2012-04276
Proyecto editorial N° 11501131200273

Fotos de carátula: Helkin René Díaz
Edición, diseño y diagramación: Mónica Ávila Paulette
Impresión: Forma e Imagen empresa gráfica
Avenida Arequipa 4558, Miraflores
Lima - Perú

Reservados todos los derechos a los editores, bajo el protocolo 2 de la Convención Universal de Derechos de Autor. Sin embargo, por la presente, se concede permiso para reproducir este material total o parcialmente para propósitos educativos, científicos o en desarrollo, con mención de la fuente.

Colombia. Promoción de la cultura de ahorro en familias en pobreza. Beatriz Marulanda; Mariana Paredes y Lizbeth Fajury. Lima, IEP; 2012. (Doc. de Trabajo, 168. Economía, 52)

WD/03.01.02/E/52

AHORROS; ALIVIO DE LA POBREZA; EDUCACION FINANCIERA; COLOMBIA

ÍNDICE

SIGLAS	9
RESUMEN EJECUTIVO	11
EXECUTIVE SUMMARY	17
1 INTRODUCCIÓN	23
2 ANTECEDENTES	25
Objetivo	27
Diseño definitivo del proyecto	30
Instrumentos	30
Evaluación de Impacto	34
3 IMPLEMENTACIÓN: AVANCES Y DIFICULTADES	41
Educación Financiera	42
Incentivo Monetario	50
Evaluación de Impacto	53
4 RESULTADOS PRELIMINARES	57
Resultados Cualitativos	59
Resultados Cuantitativos	64
Comparación de saldos promedio por zona	65

Resultados por tipo de intervención	67
Resultados por tipo de intervención y municipio	68
Análisis del comportamiento de las cuentas cuyos saldos promedio se ubican en el cuartil superior después de las intervenciones	73
Resultados de transacciones	76
5 RETOS AL FUTURO	81
BIBLIOGRAFÍA	85
ANEXO 1 Preguntas que busca responder la Evaluación de Impacto	87
ANEXO 2 Cuadros Soporte de Resultados	88

 SIGLAS

AS:	Acción Social
ATM:	Cajero automático (por sus siglas en inglés)
BA:	Banco Agrario
BANCÓLDEX:	Banco de Comercio Exterior y Desarrollo Empresarial
BdO:	Banca de las Oportunidades
BFA:	Bankable Frontier Associates
BID:	Banco Interamericano de Desarrollo
BRI:	Bank Rakyat Indonesia
CGAP:	Consultative Group to Assist the Poor
CIREC:	Centro Integral de Rehabilitación de Colombia
CNB:	Corresponsal no bancario
COP:	Pesos colombianos

DEPP:	Dirección de Evaluación de Política Pública del DNP
DNP:	Departamento Nacional de Planeación
EF:	Educación Financiera
ETESA:	Empresa Territorial para la Salud
FA:	Familias en Acción
FUNDASEG:	Fundación de Aseguradores Colombianos
GACL:	Grupos de ahorro y crédito local
ICV:	Índice de Calidad de Vida
IEP:	Instituto de Estudios Peruanos
IM:	Incentivo Monetario
MO:	Microfinance Opportunities
NBI:	Necesidades Básicas Insatisfechas
PC:	Proyecto Capital
PEA:	Población Económicamente Activa
PET:	Población en Edad de Trabajar
PGEF:	Programa Global de Educación Financiera
PPCA:	Proyecto de Promoción de Cultura del Ahorro
PROM. ANTES:	Promedios antes de la intervención
PROM. DESPUÉS:	Promedios después de la intervención
SENA:	Servicio Nacional de Aprendizaje
UT:	Unión Temporal
VPN:	Valor Presente Neto

El principal reto que enfrentan los gobiernos latinoamericanos en su tarea de lucha contra la pobreza es identificar los instrumentos más efectivos y eficaces que consideren un enfoque multi-dimensional y partan del reconocimiento de los diversos riesgos que enfrentan las familias pobres. A partir de este desafío, se ha reconocido a la inclusión financiera como un elemento importante que facilita y permite a estas familias protegerse y así evitar caer en las denominadas “trampas de la pobreza”.

Es así como, la existencia de programas de subsidios condicionados ofrece una posibilidad excepcional para la promoción de la inclusión financiera por su focalización en la población objetivo, y la necesidad de resolver el reto operativo de pagar los subsidios en el que normalmente participa alguna institución financiera. A partir de esta realidad, en el año 2008 el gobierno colombiano tomó la decisión de pagar los subsidios del Programa de Familias en Acción (FA) a través del abono en una cuenta de ahorros abierta a nombre de cada beneficiaria. El gobierno decidió ir aún más allá y promover la cultura del ahorro formal aprovechando la bancarización de las beneficiarias. Con este objetivo se diseñó el programa piloto del Programa de Promoción de la Cultura del Ahorro dirigido a apoyar este proceso y utilizó en el diseño dos instrumentos: educación financiera e incentivos monetarios. Paralelamente, pensando en ampliar el programa piloto a un mayor número de beneficiarias en el futuro, se vio la necesidad de contar con información consistente y concluyente acerca de los resultados de las intervenciones diseñadas, por lo que se tomó la decisión de acompañar la implementación del programa piloto con una evaluación de impacto.

El objetivo de este documento es presentar los resultados del primer año de operación de este programa piloto, con el fin de documentar su implementación, identificar restricciones y cuellos de botella en su ejecución, así como determinar cuál ha sido hasta el momento el instrumento más efectivo para promover el ahorro formal. Dado que solo ha transcurrido el primer año del programa piloto, los resultados de este documento no son concluyentes, pero permiten identificar la tendencia de los resultados de la comparación de las diferentes intervenciones realizadas sobre el comportamiento del ahorro de las familias.

El Proyecto de Promoción de Cultura del Ahorro (PPCA), ha contado con el apoyo del programa FA administrado por Acción Social, del Departamento Nacional de Planeación, de la Banca de Las Oportunidades, y del Proyecto Capital.¹ Para su implementación se apoyó en el Banco Agrario, como banco responsable del pago y la administración de las cuentas y, en ASSEDA² como empresa encargada de implementar el componente de educación financiera. En cada una de estas instituciones innumerables personas estuvieron involucradas en el diseño e implementación de los diferentes componentes y fueron las responsables de que este proyecto haya podido ser una realidad.

DISEÑO Y TRATAMIENTOS DE INTERVENCIÓN DEL PROGRAMA PILOTO

La selección de la población beneficiaria del programa piloto se realizó en función del diseño de la evaluación de impacto, seleccionando los municipios en donde el proceso de apertura de cuentas en el Banco Agrario ya hubiera tenido lugar. Se seleccionó a un grupo de municipios que contaban con una oficina en línea del Banco Agrario o un corresponsal no bancario, que tenían como máximo otro banco, y que no tenían ninguna intervención de otros programas gubernamentales con objetivos similares. Tras la aplicación de estos criterios principales y teniendo en cuenta el diseño de la evaluación, se seleccionaron aleatoriamente doce municipios en tres regiones (norte, sur y centro), incluyendo tres municipios de control. Los diferentes tipos de intervención se aplicaron en nueve municipios (tres en cada región), mientras que en los municipios de control no se ofreció ningún incentivo adicional a las cuentas de ahorro. El universo de beneficiarios se estimó en un total de 48.212 personas. Dependiendo del municipio que habitaban las beneficiarias podían recibir: i) educación financiera acompañada de un incentivo monetario (E+I), ii) únicamente educación financiera (E), iii) únicamente incentivo monetario (I), o iv) no recibir nada pues pertenecían al grupo de control (C).

El incentivo monetario, tenía como objetivo estimular a las familias a vencer su desconfianza hacia el sistema financiero. Este consistía en un sorteo trimestral en cada uno de los municipios donde se aplicó esta intervención, en donde cada beneficiaria participaba en el sorteo con su número de cuenta. A la beneficiaria ganadora se le otorgaba como premio un valor equivalente a multiplicar por diez su saldo promedio del ahorro del trimestre anterior, sin que pudiese superar la cantidad de US \$2.500.

1. Véase: <www.proyectocapital.org>.

2. La compañía especializada en logística y tecnología, forma parte del grupo Carvajal. Su razón social en el transcurso de la implementación de la educación financiera cambió a Carvajal Tecnología, no obstante en este documento se mencionará con el nombre de Assenda con el cual se conoció durante el desarrollo del programa piloto.

La educación financiera se concibió desde el principio como el medio para transmitir a las madres conocimientos y dejar sembrados mensajes que apoyarán el objetivo del proyecto y lograrán un cambio de comportamiento a largo plazo. El programa piloto del PPCA sobre la base de los mejores programas de educación financiera a nivel internacional, adaptó y elaboró dos modelos de cartillas que se aplicaron de acuerdo a la intervención diseñada por tipo de municipio. La cartilla completa incluía seis talleres para ser desarrollados en seis meses, con una duración aproximada de 2 horas 30 minutos por sesión y un total de 14 horas 45 minutos, tratando diversos temas.

CUADRO 1
TIPOS DE INTERVENCIÓN POR REGIÓN Y MUNICIPIO

TIPO DE INTERVENCIÓN	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	NÚMERO DE MADRES	REGIÓN
EDUCACIÓN + INCENTIVO	Antioquia	Necoclí	7.687	Norte
	Huila	Gigante	2.516	Sur
	Meta	Puerto López	2.780	Centro
EDUCACIÓN	Córdoba	Ayapel	6.141	Norte
	Huila	Timaná	2.285	Sur
	Norte de Santander	El Zulia	2.378	Centro
INCENTIVO	Caldas	Samaná	2.418	Centro
	Córdoba	San Andrés de Sotavento	9.128	Norte
	Nariño	Yacuanquer	1.393	Sur
CONTROL	Córdoba	Ciénaga de Oro	7.282	Norte
	Nariño	Consaca	1.096	Sur
	Norte de Santander	Tibú	3.108	Centro
TOTAL			48.212	

Fuente: Banca de las Oportunidades

PRINCIPALES RESULTADOS

Al finalizar el primer año se cuenta con información acerca de la evolución de los ahorros de las beneficiarias que participaron en el programa piloto, a partir del análisis de las cifras que compartió el Banco Agrario. Además, a lo largo de este año fue posible recabar información de carácter cualitativo, no representativo estadísticamente, a través de grupos focales, acercamientos y conversaciones de las beneficiarias con los operadores de ASSEDA o del mismo banco, acerca de la opinión que tenían las beneficiarias sobre los diferentes aspectos relativos al PPCA.

- Las beneficiarias manifestaron como “muy probable” la posibilidad de dejar parte del subsidio que reciben del programa FA en la cuenta del banco. Al indagar sobre sus motivaciones para ahorrar en una institución formal, afirmaron que allí el dinero estaba más seguro y que además les permitía recibir un interés. Sobre la finalidad del ahorro, señalaron estar interesadas en el ahorro para el futuro de sus hijos, especialmente para los estudios así como para comprarles ropa. También mencionaron su utilidad para atender emergencias. Con un propósito más de largo plazo mencionaron que con éste podrían montar un negocio, comprar algunos electrodomésticos o arreglar o comprar una vivienda.

- Estas apreciaciones permitirían ser optimistas acerca del impacto logrado con la educación financiera, sin embargo las beneficiarias mencionaron en algunos casos ciertas quejas y molestias:
 - La calidad del servicio al momento del pago del subsidio no es perfecto, aún persisten las extensas filas, que se agravan por las fallas de los cajeros automáticos:

“... yo no sé manejar el cajero él si sabe (refiriéndose a su hijo), él me dice que lo deje retirar y yo sólo lo hago cuando veo que hay una necesidad, por eso prefiero decirle a una amiga que me acompañe a sacar...”.
(Grupo focal beneficiaria de Puerto López).³
 - Los abusos de algunos de los establecimientos comerciales autorizados para realizar los retiros, quiénes al momento de pagar el subsidio les cobraban una comisión por cada retiro.

“... Lo que pasa es que si uno es cliente los chicos lo conocen a uno vienen y le hacen el favor, pero a la gente del campo no, varias personas de San Andrés les siguen quitando COP 2.000.⁴ O tiene uno que comprarles COP 5.000 o COP 10.000...”.
(Grupo focal beneficiaria de Sotavento)
 - El temor de las beneficiarias a dejar los ahorros en la cuenta ante la posibilidad de que el programa FA las retire del programa al considerar que ya no se justifica la necesidad del subsidio.

“Se sabe [...] que uno no puede consignar más de un millón en el mes, más de dos salarios mínimos. Si yo vendo ahora las cuatro camas me pagan COP 500.000, si me los consignan a la cuenta [...] El año pasado me ocurrió así, después me dijeron no lo hagas porque después se dan cuenta y van a decir que ganas mucho, que estás bien y que no necesitas el Plan Colombia [...] eh, Familias en Acción...”.
(Grupo focal beneficiaria de Sotavento)

Por otra parte y sobre la base del movimiento de las cuentas de ahorro de las beneficiarias en el Banco Agrario entre junio de 2009 (antes del PpCA) y junio de 2011 (PpCA ya implementado),⁵ se trabajó la información correspondiente a los saldos promedios por cuenta en los 12 municipios del programa piloto a partir de lo cual:

- El primer resultado que arrojan las cifras analizadas es positivo, ya que el saldo promedio de las cuentas de ahorro de la totalidad de la muestra se incrementó después de la intervención aunque de manera marginal. Los resultados fueron distintos en las tres regiones intervenidas notando que hay variables económicas y culturales que afectan el comportamiento del ahorro de manera diferente entre regiones y que los motivadores no son los mismos en todas las zonas geográficas.
- Como resultado de la bancarización, las beneficiarias parecen estar comenzado a utilizar naturalmente sus cuentas de ahorro y a dejar mayores saldos en dichas cuentas, lo que se confirma cuando se analiza el resultado del ahorro en los municipios de control, en los que tanto las

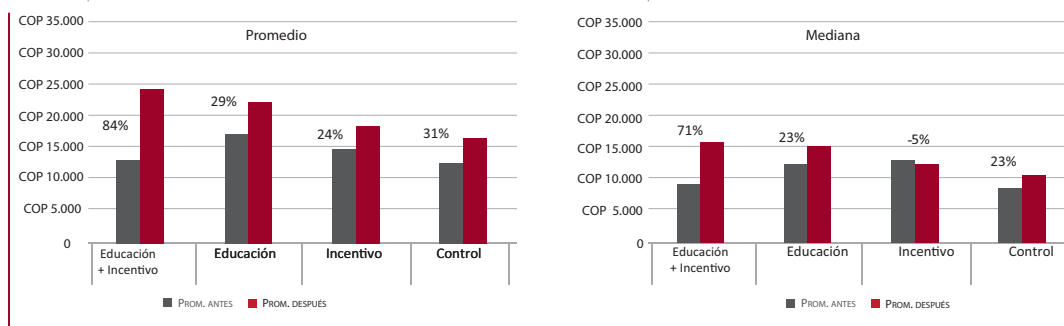
3. Tomado de la información de los grupos focales realizados en el proyecto contratado por CGAP (*Consultative Group for Assisting the Poor*) a la firma Bankable Frontier Associates-BFA dentro del proyecto que tenía como propósito profundizar en tres áreas clave de los Programas de Transferencias Condicionadas en cuatro países (Brasil, Colombia, México y Sudáfrica).

4. 1 US\$ = 1.900 pesos colombianos (COP).

5. La información correspondiente a los saldos promedios por cuenta en los 12 municipios del programa piloto.

medias como las medianas muestran que se incrementaron los saldos aún sin la intervención. Si bien todos los instrumentos utilizados en la intervención resultan efectivos para motivar el incremento del ahorro, los municipios que recibieron el tratamiento con educación financiera más un incentivo monetario, son los que muestran la mayor respuesta al incremento del ahorro después de la intervención. Esto se ve a través del promedio y se confirma con la mediana, en donde en los municipios que contaron educación financiera e incentivo monetario el incremento del ahorro fue de 84%, con una mediana de 71%.

GRÁFICO 1
COMPARACIÓN DE SALDOS PROMEDIO POR TIPO DE INTERVENCIÓN



Fuente: Informe estadístico elaborado sobre la base de cifras entregadas por el Banco Agrario.

Al hacer un análisis detallado por municipios surgieron algunos interrogantes. Por ejemplo, dos de los municipios donde se ofreció educación financiera reportaron la menor asistencia a la misma, sin embargo fueron los municipios donde se observó el mayor porcentaje de variación de saldos promedio después de la intervención. Comportamientos como éstos exigieron realizar análisis comparativos adicionales y sugieren la necesidad de continuar explorando cuál es el tipo de información y contenidos que resultan más eficaces para promover la cultura de ahorro formal entre las beneficiarias de Programas de Subsidios Condicionados.

En relación con los canales utilizados y el número de transacciones realizadas por las beneficiarias en sus cuentas de ahorro, se encontraron limitaciones que afectaron los resultados: se evidenció que las beneficiarias interactúan con su cuenta principalmente a través de los cajeros automáticos, y que acuden muy poco a las oficinas puesto que el subsidio se paga a través de los cajeros automáticos. Usan muy poco las redes de comercios afiliados al banco, porque la tarjeta de débito no les permite realizar compras. Estas limitaciones, unidas al monto mínimo de retiro en el cajero automático, afectó el resultado de las intervenciones e incidió sobre el cambio en el comportamiento del ahorro entre otras determinando que las beneficiarias interactúen con la cuenta casi que exclusivamente en los meses de pago de subsidios. El acercamiento de las beneficiarias a canales que no permiten realizar otras transacciones se traduce en la cantidad de depósitos: en promedio solo 0,6% de las cuentas ha hecho al menos una transacción de depósito, y dentro de ellas 25% hizo dos o más depósitos.

RETOS A FUTURO

El primer año de piloto del PpCA ha sido especialmente importante por las lecciones aprendidas en cuanto al proceso de implementación en cada una de las entidades participantes y ha permitido señalar los aspectos que es necesario tener en cuenta desde el mismo diseño del programa piloto con el fin de lograr un desarrollo con menos inconvenientes. En la práctica, la implementación de cada uno de los instrumentos de intervención ha requerido ajustes en los cronogramas. Además han surgido sobre el camino actividades no previstas y dificultades que han retrasado su desarrollo frente a lo que se había previsto en el diseño. Por ello aún no se pueden tener resultados suficientes que permitan concluir sobre la eficacia o no de los instrumentos utilizados. En el proceso de implementación del PpCA se han identificado paradigmas que habría que romper y en los cuales habría que trabajar con cada una de las entidades participantes.

Implementar un programa piloto enfrenta enormes dificultades, aún si en el diseño se tuvo especial cuidado de escoger un tipo de incentivo que implicara la menor “intrusión” a sus procesos. Durante el próximo año será necesario evaluar si la implementación de estos incentivos induce un cambio de los hábitos de ahorro de las beneficiarias.

Con relación a los instrumentos de intervención, las cifras disponibles indican que la educación financiera brindada, más aun si está combinada con un incentivo que premie el esfuerzo de ahorrar sí genera mayor propensión a ahorrar en el sistema financiero formal.

Otra lección importante de este piloto ha sido mostrar que no es suficiente ofrecer una cuenta de ahorros a las beneficiarias para que pasen de una cultura de ahorro informal a ahorro formal, sino que las características de la cuenta, sus costos, los medios para hacer uso de los fondos, los canales disponibles y la información brindada son de vital importancia para asegurar un ahorro efectivo.

Finalmente, dado que los resultados hasta ahora alcanzados mostraron ser positivos en materia de tendencias de crecimiento pero no contundentes en términos de saldos ahorrados, se considera de la mayor importancia profundizar en el análisis de los resultados futuros antes de pensar en una siguiente fase de expansión.

Procesos de cambio en el comportamiento financiero de las personas indudablemente toman tiempo y a pesar de haber enfrentado circunstancias adversas en términos de los aspectos operativos de este programa piloto, los resultados son positivos y esperanzadores.



EXECUTIVE SUMMARY

The greatest challenge for Latin American governments in combating poverty is to identify effective, multifaceted tools that recognize the various risks poor families face. Because of this challenge, inclusion in the financial system is now seen as an important factor in enabling these families to protect themselves or mitigate the impact of risks and avoid falling into “poverty traps.”

Conditional cash transfer programs are an excellent way to promote inclusion in the financial system, because they target this population and because financial institutions are usually used to solve the operational challenge of making the cash transfer. In Colombia, in 2008, the government decided to make the payments for the Familias en Acción (Families in Action, FA) Program through deposits in a savings account opened in the name of each beneficiary. Taking advantage of the beneficiaries’ inclusion in the financial system, the government decided to go even further and promote a formal savings culture. It designed the *Proyecto Promoción de Cultura del Ahorro* - PPCA (The Project to Promote Formal Savings), which included interventions involving two tools: financial education and cash incentives. It was clear, however, that if the pilot were to expand to include more beneficiaries in the future, robust, conclusive information about the results of the interventions would be needed. The decision was therefore made to accompany the implementation of the pilot with an impact evaluation.

This paper presents the results of the first year of the pilot project’s operation, documenting its implementation, identifying constraints and bottlenecks, and determining what has been the most effective tool so far for promoting formal savings. Because the pilot has been under way for

only one year, the results described in this paper are not yet conclusive, but they do point to trends in results of the comparison of the impact of various interventions on families' savings behavior.

The Project to Promote Formal Savings, has received support from the FA program managed by *Acción Social* (Social Action), the *Departamento Nacional de Planeación* (National Planning Department), the *Banca de Las Oportunidades*, and the *Proyecto Capital*.⁶ The *Banco Agrario* was responsible for making payments and managing accounts, and *ASSEENDA*⁷ was the company responsible for implementing the financial education component. In each of these organizations, many people were involved in the design and implementation of the various components and made it possible to bring the project to fruition.

DESIGN AND IMPLEMENTATION OF THE PILOT INTERVENTION

The beneficiaries of the pilot project were chosen based on the design of the impact evaluation, selecting districts in which the process of opening accounts in the *Banco Agrario* had already taken place. The group of districts chosen had on-line Banco Agrario offices or a non-bank corresponding entity, a maximum of one other bank, and no other government programs with similar objectives. Based on these key criteria and taking the evaluation design into account, 12 districts in three regions (north, south and center) were selected at random, including three control districts. The various types of interventions were implemented in nine districts (three in each region), while no incentive besides the savings accounts was offered in the control districts. The universe of beneficiaries was estimated at 48,212 people. Depending on the district where they lived, the beneficiaries could receive: i) financial education accompanied by a cash incentive (E+I), or ii) only financial education (E), or iii) only a cash incentive (I), or iv) nothing, if they were in a control district (C).

The purpose of the cash incentive was to encourage families to overcome their distrust of the financial system. This consisted of a quarterly lottery in each district where the intervention was implemented, in which each beneficiary participated with her account number. The winning beneficiary received a prize equal in value to 10 times her average savings balance in the preceding quarter, to a maximum prize of US\$ 2,500.

From the outset, financial education was conceived as the means for transmitting knowledge to the mothers and instilling messages that would support the project's goals and lead to long-term changes in behavior. Drawing on the best financial education programs in the world, the Ppca pilot adapted and developed two education models, which were implemented in accordance with the design for each type of district. The complete program consisted of six workshops to be held over six months, with an approximate duration of 14 hours and 45 minutes, divided into sessions of two and a half hours each, addressing various topics.

6. See: <www.proyectocapital.org>.

7. This company, which specializes in logistics and technology, is part of the Carvajal group. While the financial education component was under way, it changed its name to *Carvajal Tecnología*. This paper will refer to it as *ASSEENDA*, however, which was its name during the pilot project.

TABLE 1
 TYPES OF INTERVENTIONS, BY REGION AND DISTRICT

TYPE OF INTERVENTION	DEPARTMENT	DISTRICT	NUMBER OF MOTHERS	REGION
EDUCATION+ INCENTIVE	Antioquia	Necoclí	7.687	North
	Huila	Gigante	2.516	South
	Meta	Puerto López	2.780	Center
EDUCATION	Córdoba	Ayapel	6.141	North
	Huila	Timaná	2.285	South
	Norte de Santander	El Zulia	2.378	Center
INCENTIVE	Caldas	Samaná	2.418	Center
	Córdoba	San Andrés de Sotavento	9.128	North
	Nariño	Yacuanquer	1.393	South
CONTROL	Córdoba	Ciénaga de Oro	7.282	North
	Nariño	Consaca	1.096	South
	Norte de Santander	Tibú	3.108	Center
TOTAL			48.212	

Source: Banca de las Oportunidades

PRINCIPAL OUTCOMES

When the first year ended, there was information about the savings history of the pilot project beneficiaries, based on analysis of figures provided by the Banco Agrario. Throughout the year, it was also possible to gather information that was qualitative, but not statistically representative (through focus groups and conversations with beneficiaries and staff of Assenda or the bank), about the beneficiaries' opinions of various aspects of the Ppca.

- The beneficiaries said it was “very likely” that they would leave part of the subsidy received from FA in the bank account. When asked about their motivation for saving in a formal institution, they said their money was safer there and they received interest. When asked about the purpose of saving, they said they were interested in saving for their children’s future, especially for their education and to buy them clothes. They also mentioned that savings were useful for dealing with emergencies. In the longer term, they said savings could be used to start a business, buy appliances, or to remodel or purchase a home.
- These comments provide grounds for optimism about the impact of financial education, although the beneficiaries mentioned some complaints:
 - The quality of the subsidy payment service is not yet perfect; there are still long lines, a problem exacerbated by a lack of automatic tellers:

“... I don’t know how to use the automatic teller. He (her son) does know. He tells me to let him make the withdrawals, and I only do it when there’s a necessity. I prefer to ask a friend to go with me to get the money...”
 (Puerto López, beneficiarie Focus Group)⁸

8. Taken from information from focus groups contracted by CGAP (Consultative Group for Assisting the Poor) to Bankable Frontier Associates (BFA) as part of the project, to gain a deeper understanding of three key areas of the conditional cash transfer programs in four countries (Brazil, Colombia, Mexico and South Africa).

- Abusive practices by some commercial establishments where authorized withdrawals can be made, which charge a commission for each withdrawal from the subsidy payment.

“... If you’re a customer, the people there know you and do you a favor. But not if you’re from a rural area. Many people from San Andrés get charged COP 2.000.⁹ Or you have to make purchases totaling COP 5.000 or COP 10.000...”.

(San Andrés de Sotavento beneficiarie Focus Group)

- Some beneficiaries are afraid to leave savings in their accounts because FA could decide the subsidy is no longer justified and withdraw them from the program.

“Everybody knows [...] that you can’t deposit more than a million in a month, more than twice the minimum wage. If I sell the four beds now, they pay me COP 500.000, if they deposit it in the account. [...] That happened to me last year, and they told me not to do that, because someone will notice and tell me that I earn too much, I’m doing well and I don’t need Plan Colombia [...] I mean

Familias en Acción...”.

(Ciénaga de Oro beneficiarie Focus Group)

Based on the transactions in the beneficiaries’ savings accounts in the Banco Agrario between June 2009 (before the PPCA) and June 2011 (with the PPCA implemented),¹⁰ the average balances in the accounts in the 12 pilot districts were calculated, with the following outcomes:

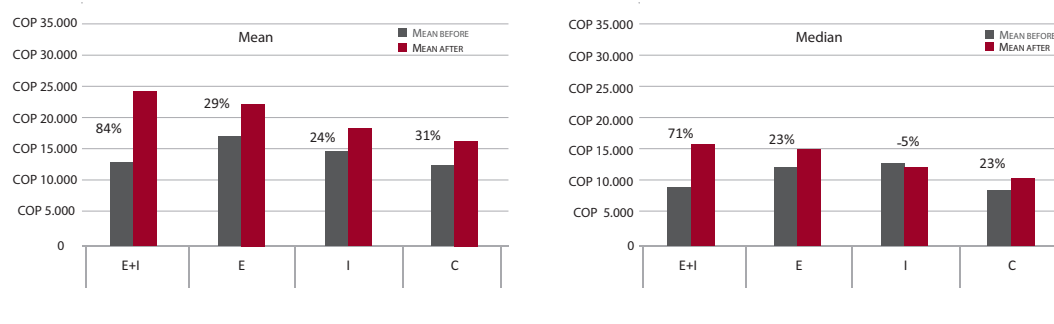
- The initial results of the analysis are positive. The average balance in the savings accounts in the entire sample increased after the intervention, although only marginally. The results were different in the three intervention regions, because of economic and cultural variables that affect savings behavior differently in different regions, and because motivators are not the same in each geographic area.
- As a result of being included in the financial system, mothers appear to be naturally beginning to use their savings accounts and to leave a larger balance in the accounts. This is confirmed by an analysis of the savings outcomes in the control districts, where both the averages and medians show that balances increased even without the intervention. Although all the tools used in the intervention were effective for motivating increased savings, the districts that received financial education plus a cash incentive had the largest increase in savings after the intervention. This is seen in the average and confirmed by the median; in districts with both financial education and a cash incentive, savings increased by 84 percent with a median of 71 percent.

9. 1 US\$ = 1,900 Colombian Pesos (COP).

10. Information about the average account balances in the 12 pilot districts.

GRAPH 1

COMPARISON OF AVERAGE BALANCE BY TYPE OF INTERVENTION



Source: Statistical report based on figures provided by the Banco Agrario.

A detailed analysis by district raises some questions. For example, two districts in which financial education was offered reported the lowest attendance, although they were the districts with the largest change in average balances after the intervention began. Such behaviors require additional comparative analysis and suggest the need to continue exploring the type of information and content that could be most effective for promoting a culture of formal savings among the beneficiaries of conditional subsidy programs.

Regarding the channels used and the number of savings account transactions per beneficiary, constraints affected the results: the beneficiaries mainly access their accounts through automatic tellers, and rarely go to the office, because the subsidy is paid through ATMs. They make little use of commercial networks affiliated with the bank, because the debit card does not allow them to make purchases. These constraints, along with the minimum ATM withdrawal amount, affected the outcome of the intervention and influenced the change in savings behaviors, among other things by encouraging mothers to access their accounts almost exclusively in the months when they receive a subsidy payment. The beneficiaries' use of channels that do not allow them to make other transactions affects the number of deposits: on average, only 0.6 percent of the accounts register fewer than one deposit, while 25 percent made two or more deposits.

CHALLENGES FOR THE FUTURE

The first year of the PPCA pilot has been especially important for deriving lessons about the implementation process in each participating organization and has highlighted aspects that must be considered beginning with the design phase of the pilot, to minimize problems. In practice, the implementation of each of the intervention tools has required adjustments to the time line, while unforeseen activities that arose after the project began have led to delays not anticipated in the design. As a result, there are still not enough results to draw conclusions about the effectiveness of the tools used. In implementing the PPCA, it has been possible to identify paradigms that must be broken and in which it is necessary to work with each of the participating entities. (CP)

Implementing a pilot program poses huge difficulties, even if special care is taken during the design to choose a type of incentive that would imply the least “intrusion”. During the next year, it will be necessary to evaluate whether these incentives really do encourage beneficiaries to change their savings habits.

With regard to the intervention tools, the available figures indicate that the financial education provided, especially when combined with an incentive that rewards savings effort, creates a greater propensity for saving in the formal financial system.

Another important lesson from this pilot has been that offering beneficiaries a savings account is not enough to turn a culture of informal saving into a culture of formal saving; the characteristics of the account, its costs, the means for making use of the funds, available channels and information provided are also crucial for ensuring effective saving.

Finally, because the results so far show a positive growth trend but are not decisive in terms of savings balance, more detailed analysis of future results will be needed before considering an expansion phase.

Changes in people’s financial behavior clearly take time; despite some adverse circumstances in operational aspects of this pilot program, the results are positive and hopeful.

1 | Introducción

Identificar los instrumentos más efectivos y eficaces para combatir la pobreza en países en desarrollo es un reto que enfrentan los diversos gobiernos. Desde un enfoque multidimensional y partiendo del reconocimiento de los diversos riesgos que enfrentan las familias pobres, la inclusión financiera ha sido reconocida como un elemento importante que facilita y permite a estas familias protegerse o mitigar su impacto y así evitar caer en una de las denominadas “trampas de la pobreza”. Acercar estas familias a servicios financieros provistos por entidades vigiladas, para mejorar la calidad y la seguridad de los instrumentos financieros que manejan,¹¹ resulta, sin embargo, tremendamente complejo. Por una parte, existe evidencia de una enorme autoexclusión de los potenciales clientes, quienes de entrada no vislumbran siquiera la posibilidad de ser atendidos en una institución financiera formal. Pero, por otra parte está la realidad de que son pocas las instituciones financieras formales que a nivel mundial han logrado encontrar una forma sostenible para ofrecer servicios financieros, en especial cuando se trata de movilizar ahorros de bajo monto.

Los programas de subsidios condicionados ofrece una posibilidad excepcional. Por un lado tienen a la población objetivo focalizada, y por otro, tienen un reto operativo para pagar los subsidios, etapa en la que normalmente participa una institución financiera. A partir de esta realidad, el gobierno colombiano tomó la decisión, en 2008, de pagar los subsidios del Programa de Familias en Acción (FA) a través de un abono en una cuenta de ahorros abierta a nombre de cada beneficiaria. Luego, el gobierno decidió ir aún más allá y diseñó el programa piloto del Programa de Promoción

11. Véase Collins, D., et al. 2009. *Portfolios of the Poor: How the World's Poor Live on \$2 a Day*, Princeton University Press.
MIDAS USAID, 2007. *Encuesta de mercado de crédito informal en Colombia*. Informe Final. ECONOMETRÍA S.A. Colombia.

de la Cultura del Ahorro dirigido a apoyar este proceso, ofreciendo educación financiera e incentivos monetarios para fomentar la cultura de ahorro entre las beneficiarias del programa FA. Con el fin de determinar la efectividad de estos instrumentos para estimular la cultura de ahorro en una fase de expansión se diseñó desde el principio una evaluación de impacto.

El objetivo de este documento es presentar los resultados del primer año de operación de este programa piloto, con el fin de documentar su implementación e identificar restricciones y cuellos de botella en su ejecución. De la misma forma, busca identificar las herramientas más efectivas para fomentar el ahorro formal, de manera tal que puedan ser utilizadas en las siguientes fases del programa. Hasta donde la información secundaria lo permita y en la medida en que solo ha transcurrido el primer año del programa piloto, este primer análisis de resultados también busca sugerir qué instrumento del programa piloto fue el más eficiente para lograr el propósito de aumentar el ahorro de las familias beneficiarias de los subsidios condicionados del programa FA. Para ello, el diseño del programa piloto intervino 12 municipios escogidos aleatoriamente a los cuales se les aplicó diferentes tipos de instrumentos. Se seleccionó, además, municipios de control en los que no se ofreció ningún tipo de complemento a las cuentas de ahorro.

El Proyecto de Promoción de Cultura del Ahorro, de aquí en adelante P_{PCA}, es financiado con recursos de Banca de las Oportunidades y contó con el apoyo del Programa Familias en Acción, administrado por Acción Social, del Departamento Nacional de Planeación y del Proyecto Capital. En la etapa de implementación participó el Banco Agrario, como entidad responsable del pago de los subsidios del programa FA a través del abono en cuentas de ahorro y de administrar el incentivo monetario, y de ASSE_{ENDA},¹² empresa encargada de implementar el componente de educación financiera. Innumerables personas de cada una de estas instituciones estuvieron involucradas en el diseño e implementación de los diferentes componentes y fueron responsables de que este proyecto haya podido ser una realidad. Esperamos que el presente documento sea el fiel reflejo de todo el esfuerzo dedicado por estas personas.

Es evidentemente, sin embargo, que los principales “actores” de este proyecto son las mujeres beneficiarias de los subsidios del programa FA, que con afirmaciones recogidas a lo largo de todo el documento, señalan sus verdaderas necesidades, los retos que enfrentan y las dificultades a las que se sobreponen día a día. Sus testimonios justifican continuar buscando los mejores caminos para lograr estrategias de inclusión financiera verdaderamente útiles.

12. Compañía especializada en logística y tecnología, parte del grupo Carvajal. Su razón social en el transcurso de la implementación de la educación financiera cambió a Carvajal Tecnología. No obstante, en este documento se mencionará con el nombre de ASSE_{ENDA}, con el que se conoció durante el desarrollo del programa piloto.

2 | ANTECEDENTES

La promoción del ahorro entre la población de bajos ingresos ha sido una prioridad del gobierno colombiano desde 2006 cuando se lanzó la política de acceso a servicios financieros Banca de las Oportunidades (BdO), que tenía básicamente tres instrumentos de intervención: la promoción de reformas reguladoras que faciliten un marco adecuado para impulsar el acceso a los servicios financieros de los sectores hasta ahora no atendidos por el sistema financiero formal,¹³ la gestión de proyectos que faciliten el acercamiento de los oferentes de servicios financieros a los potenciales clientes; y, por último, la oferta de diversos tipos de incentivos directos para mejorar la cobertura, la calidad y las metodologías para atender a la población objetivo, todos asignados al amparo de convocatorias abiertas y competitivas.¹⁴ En forma paralela, también en 2006, el gobierno colombiano definió¹⁵ los principales lineamientos para la creación de la Red de Protección Social Contra la Extrema Pobreza, Red JUNTOS (hoy Red UNIDOS), que se convirtió en la política principal para combatir la pobreza. Como parte de esta estrategia, y partiendo de un enfoque multidimensional, se definieron los distintos logros (clasificados en nueve dimensiones)¹⁶ que debían alcanzar las familias para superar su estado de pobreza, dentro de los que se incluyó el papel del acceso a servicios financieros integrales.

13. El sistema financiero formal está integrado por bancos, compañías de financiamiento, cooperativas financieras, y cooperativas con actividad financiera regulados y supervisados en Colombia. También forman parte las organizaciones no gubernamentales (ONG) microcrediticias que acceden a recursos de BANCOLDEX, el banco de segundo piso del país.

14. Véase <<http://www.bancadelasoportunidades.gov.co>>. Documento CONPES 102 de 2006.

15. Documento CONPES 102 de 2006. Véase <http://www.accionsocial.gov.co/Red_Unidos/Unidos.aspx>.

16. Véase <http://www.accionsocial.gov.co/Red_Unidos/Unidos.aspx>.

El programa de subsidios condicionados Familias en Acción fue creado el año 2000 por el gobierno colombiano para complementar el ingreso de las familias de bajos recursos con hijos menores de 18 años, a fin de evitar la deserción escolar y los defectos en la nutrición relacionados con la falta de ingresos suficientes en el hogar. El subsidio es un incentivo para formar capital humano con dos focos prioritarios. Uno, la promoción del consumo de alimentos, que implica la incorporación de mejores hábitos nutricionales y acciones de cuidado de la salud, así como el seguimiento nutricional a los menores de edad, que se controla a través de chequeos periódicos. Dos, la promoción de la asistencia y permanencia escolar en los niveles de educación básica primaria, básica secundaria y media vocacional, verificados a través de controles a la asistencia escolar.¹⁷

El componente nutricional apoya con COP 50.000¹⁸ mensuales por familia con hijos menores de siete años; y el componente educativo apoya con COP 15.000 al mes por cada estudiante en primaria y COP 30.000 por cada estudiante de secundaria.

Precisamente, la importancia brindada al acceso de servicios financieros de las familias en pobreza por el Gobierno de Colombia fue lo que llevó a que el programa FA ponga como condición el pago a través del abono en cuentas de ahorros, abriendo una nueva convocatoria para contratar el pago de los subsidios condicionados.¹⁹ En dicha convocatoria se solicitó a los establecimientos bancarios que la entrega de los pagos bimensuales del subsidio condicionado se realiza a través del abono en cuentas de ahorro específicamente creadas para este propósito.

Conscientes de la magnitud del esfuerzo que esto demandaría, las autoridades financieras emprendieron diversos esfuerzos reguladores que hicieron posible la apertura de cuentas de ahorro a escala masiva, con características adecuadas a la población beneficiaria de estos subsidios. Inicialmente se crearon las Cuentas de Ahorro de Bajo Monto, que luego fueron denominadas Cuentas de Ahorro Electrónicas, cuyas características eran: no exigir un monto mínimo de apertura, ofrecer dos transacciones gratis al mes y una consulta de saldo, así como no cobrar comisiones fijas mensuales.²⁰ Como complemento, estas cuentas fueron exoneradas de las inversiones forzosas que pesan sobre las cuentas de ahorro en Colombia,²¹ mientras que la Superintendencia Financiera facilitó y simplificó los requisitos para su apertura. Las normas de estas cuentas fueron expedidas en 2007 y por ello en la licitación que abrió el programa FA se especificó que las cuentas a ser abiertas fueran de ese tipo. Solo el Banco Agrario (BA) en asociación con ASSEDA, como empresa de logística, fabricación y procesamiento de tarjetas, se presentó y le fue asignada la convocatoria,

17. Véase <<http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=204&conID=157&pagID=276>>.

18. Tener en cuenta para todo el documento que 1 US\$ es igual a 1.900 pesos colombianos (COP).

19. Entre 2000 y 2005 el Programa Familias en Acción atendió a 620.000 beneficiarias principalmente en zonas urbanas. En 2007 tuvo su primera expansión importante hacia zonas rurales, alcanzando 1.5 millones de beneficiarios. En 2009 tuvo una segunda expansión para llegar a un total de 2.2 millones en 2010.

20. En estudios anteriores realizados como diagnóstico con base en los que se estructuró el Programa Banca de Las Oportunidades era claro que una de las principales quejas de la población de menores ingresos frente al sistema financiero era el cobro de comisiones fijas "sin saber por qué", así como las deducciones del impuesto a las transacciones financieras que existe en Colombia desde 1998.

21. La exención estaba contemplada desde el Plan de Desarrollo y quedó incluida en el Decreto 1119 de 2008 que reglamentó las cuentas.

por lo que se debió adelantar el proceso de apertura de 2.300.000 cuentas de ahorro para los siguientes dos años.

A partir de ese momento, BdO inició el diseño del programa piloto para promover el ahorro en la población de bajos ingresos, con el fin de identificar los instrumentos más adecuados para modificar las prácticas de ahorro de esta población que por lo general no utiliza servicios financieros formales, ya sea por las barreras de la oferta o por autoexclusión.²² Se consideró que la mejor estrategia para implementar el programa piloto era aprovechar las cuentas ya abiertas para los beneficiarios del programa FA, pues no solo se contaba ya con la institución financiera, también se aseguraba una focalización adecuada de los instrumentos de intervención.

A este proceso se unió el Proyecto Capital, co-administrado por la Fundación Capital²³ y el Instituto de Estudios Peruanos,²⁴ parte de la iniciativa promovida a nivel regional por la Fundación Ford dirigida a promover la implementación de políticas públicas que vinculen la protección social y la inclusión financiera, en particular a través de la movilización del ahorro popular. Esta iniciativa fue presentada al final de 2007 a distintos países de la región (Argentina, Chile, Colombia, Ecuador y Perú) para explorar el interés de colaboración en esta materia.²⁵

Para materializar este apoyo, en mayo de 2008, se suscribió un convenio entre el Gobierno de Colombia representado por BdO, el Departamento Nacional de Planeación (DNP), Acción Social, y el Proyecto Capital, para el diseñar e implementar el programa piloto del Programa de Promoción de la Cultura del Ahorro en Familias en Pobreza (PPCA), concebido como la primera fase de la estrategia para generar un cambio cultural en las costumbres de ahorro de la población en condición de pobreza en el país.

Una vez adjudicado el contrato por parte del programa FA a favor del Banco Agrario, durante 2009 BdO lideró el diseño de los distintos componentes del PPCA y financió los instrumentos como parte de sus estrategias de intervención.

OBJETIVO

El PPCA fue formulado para alcanzar tres objetivos básicos: (i) transformar parte del ahorro no formal de las familias beneficiarias en ahorro financiero formal, (ii) incrementar el ahorro de estas familias para que puedan acumular activos en forma líquida y (iii) facilitar transacciones financieras a través de medios seguros y eficientes, teniendo en cuenta su gran importancia para lograr una verdadera inclusión económica de estas familias. Todo lo anterior tenía como objetivo último mejorar las condiciones de vida de las familias beneficiarias, brindándoles una herramienta que les facilitara salir de las trampas de la pobreza que enfrentan día a día.

22. Véase MARULANDA CONSULTORES, 2004. *La bancarización en Colombia*, Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

MIDAS USAID, 2007. *Encuesta de mercado de crédito informal en Colombia*. Informe Final. ECONOMETRÍA S.A. Colombia.

23. Para mayor información consultar: <<http://www.fundacioncapital.org>>.

24. Para mayor información consultar: <<http://www.iep.org.pe>>.

25. Para mayor información consultar: <<http://www.proyectocapital>>.

Los estudios realizados hasta el momento sugerían²⁶ que para lograr un cambio en las prácticas de ahorro no era suficiente poner a disposición productos de ahorro considerados “adecuados” a las necesidades de la población beneficiaria. Era necesario también realizar una intervención más directa a nivel de la demanda que se constituyera en un estímulo claro para transformar el ahorro informal en ahorro formal, combatiendo los factores que impedían el uso de los productos financieros por parte de la población.

Con el fin de diseñar una estrategia para lograr el acceso y el uso de las cuentas de ahorro por parte de la población de bajos ingresos, se estudió en detalle las experiencias exitosas en movilización de ahorros de segmentos de bajos ingresos. A partir de la revisión de las experiencias nacionales e internacionales, tales como el BRI en Indonesia y BANRURAL en Guatemala. Este análisis se complementó con visitas de campo a los programas de promoción del ahorro desarrollados en Perú (Programa Corredor Puno-Cusco y Sierra Sur²⁷ y con discusiones con expertos del Proyecto Capital a fin de evaluar las ventajas y desventajas de estas experiencias con relación al cliente, al banco y al costo fiscal para el Estado. En la mayoría de los casos se destacó el papel de las diversas modalidades de incentivos monetarios utilizados como instrumento para atraer a los ahorradores hacia instituciones formales.

Como parte fundamental del diseño del programa, se consideró necesario incluir una estrategia de educación financiera dirigida a lograr un cambio de comportamiento de ahorro entre las familias participantes en el proyecto. Este fue un elemento clave en la experiencia del programa peruano, y existían indicios de otras experiencias internacionales que indicaban que la educación financiera era fundamental para modificar los comportamientos de la demanda.

26. Véase MIDAS-USaid, 2007. *Econometría, estudio de mercado de crédito informal en Colombia*.

TRIVELLI, C. y J. YANCARI, 2008. *Las primeras ahorristas del Proyecto Corredor: Evidencia de la primera cohorte de ahorristas de un proyecto*. Instituto de Estudios Peruanos, documento de trabajo n.º 153. Disponible en <<http://www.proyectocapital.org>>.

ZILVETTY, V. y L. FUENTES, 2010. “Una mirada externa del proyecto de mujeres ahorradoras en acción. Lecciones aprendidas de esta experiencia”. Proyecto Capital, *enbreve* n.º 19. Disponible en <<http://www.proyectocapital.org>>.

27. Programa de Desarrollo Corredor Puno-Cusco. Para mayor información consultar: <<http://www.foncodes.gob.pe/mpcorredorPC.htm>>.

Programa de Desarrollo Sierra Sur. Para mayor información consultar: <<http://www.sierrasur.gob.pe>>.

¿DE DÓNDE SE PARTIÓ?

“Yo siempre lo que hago es que yo gasto, digamos que los niños necesitan tal y tal cosa, listo, pero se compró lo que necesitaron los niño, y el resto yo lo guardo por ahí para ver si, que ya piden un lápiz, que necesitan un cuaderno, que [...] bueno salen para varias cositas así y fuera de eso”. *Natagaima*

“Yo digo que de pronto alcanzan a ahorrar, el tema es que en el hogar siempre debe haber alguien que lo haga. Por ejemplo, esa soy yo en mi casa. A mí me gusta ahorrar mucho, en cambio mi marido es despilfarrador, el coge cualquier peso y él lo que ve lo va comprando”. *Natagaima*

“Por ejemplo ahorita en estos momentos que nos dan todo, yo ahorro una parte porque tengo el gasto de la primera comunión de mi hija y la otra la gasto con ellas, viendo que ellas necesitan una chancas, yo se las compro, con es plastica que les llega ahí, cosita que ellas necesitan, pero yo siempre ahorro, tengo mis ahorros para ahorita si dios quiere”. *Sibundoy*

“Yo ahorraría dejando parte del subsidio a la cuenta, por ejemplo, yo dejaría ahí porque mi esposo trabaja y tiene la posibilidad de también ayudar en la casa, entonces cuando fuera necesario sacar una parte de la plata, sacaría pero siempre y cuando ahorre algo”. *Natagaima*

¿EL AHORRO REDUCE EL GASTO?

“No, de ninguna manera vamos a dejar de gastar en los hijos, sino que ahora uno va a tener la posibilidad de aumentarle ese ahorro a los hijos porque la verdad es que ese, si uno se la lleva para la casa se lo gasta. Mientras que uno teniéndola en un banco no se puede sacar, entonces sí puede uno tener el ahorrito ahí, pero sin dejar de gastar lo que ellos necesitan”. *Natagaima*

También se consideró importante mejorar la atención de los funcionarios del banco hacia la población beneficiaria. Era claro que si se lograba despertar el deseo de ahorrar en una institución financiera, ya fuese en razón a un incentivo o a la educación financiera brindada, un trato inadecuado en las sucursales del banco haría que el esfuerzo realizado fuera infructuoso.

El programa piloto tenía un objetivo adicional: producir información confiable y precisa que permitiera definir qué instrumento de intervención era el más efectivo, no solo en términos de lograr el incremento del ahorro de estas familias en productos formales; también para definir el impacto del programa en términos de la mejora de la calidad de vida y de la situación económica de las familias. Para lograrlo, la evaluación de impacto era una pieza fundamental. Por ello, desde el principio el equipo técnico dedicó importantes esfuerzos para definir la forma de implementar los instrumentos de intervención en función del diseño de una evaluación de impacto con todo el rigor necesario. A partir de las conclusiones sobre los resultados, en términos de cambios en el comportamiento del ahorro, se podría tomar decisiones acerca de la posibilidad y necesidad de ampliar el programa, durante una segunda fase, a un número que en ese momento (2009) se estimaba en alrededor de 300.000 beneficiarias. Sobre la base de las mediciones del impacto alcanzado sobre las condiciones de vida de las familias al cabo de dos o tres años, se esperaba de extender el programa a las 2.3 millones de beneficiarias del programa FA.

DISEÑO DEFINITIVO DEL PROYECTO

Instrumentos

Para lograr los objetivos del proyecto se escogieron dos instrumentos a ser probados como motivadores del cambio en el comportamiento de ahorro de los beneficiarios: un incentivo monetario que fomentara el ahorro en las cuentas y un programa de educación financiera que propiciara un cambio de comportamiento de largo plazo en las madres beneficiarias.

Como el programa utilizaría las cuentas que ya estaban abiertas en el Banco Agrario, se consideró que la primera dificultad, la entrada al sistema financiero formal a través de la apertura de las cuentas, estaba resuelta. Por otra parte, se esperaba lograr la principal base del ahorro a partir de los ingresos correspondientes al depósito bimensual del subsidio otorgado por el programa FA, buscando que al menos un porcentaje del subsidio recibido pudiera permanecer en la cuenta como ahorro. La ventaja de “aliarse” con el programa de subsidios condicionados había sido resaltada por varios autores, y era considerada la principal fortaleza del proyecto.²⁸

Incentivo monetario

En el caso del incentivo monetario, el objetivo es estimular a las familias a vencer su desconfianza hacia el sistema financiero, pues la mayoría nunca había tenido una cuenta de ahorro, desconocía la forma de operar del sistema financiero y, por tanto, dudaba sobre la seguridad de sus depósitos. Entre las personas que ya habían tenido una cuenta de ahorros, y que en el momento las tenían inactivas, la desconfianza se originaba más bien en malas experiencias con el sistema financiero, como tener que pagar comisiones onerosas sobre las que, en muchos casos, no habían sido previamente informados.

28. Véase por ejemplo: CONSULTATIVE GROUP TO ASSIST THE POOR (CGAP), 2005. “Establecimiento de Vínculos entre las Microfinanzas y los Programas de Protección Social para la Inclusión de los más Pobres: El caso de IGHGD en Bangladesh”, *Focus Note*, 21.

TRIVELLI, CAROLINA, 2007. *Improving Women’s Access to Financial Services through Subsidized Savings Accounts*. Instituto de Estudios Peruanos.

BANKABLE FRONTIER ASSOCIATES, 2008. *Promoting Financial Inclusion through Social Transfer Schemes*. Department for International Development (DFID).

ZIMMERMAN, JAMIE M., and YVES MOURY, 2009. *Savings- Linked Conditional Cash Transfers: A New Policy Approach to Global Poverty Reduction*. New America Foundation.

TASA DE INTERÉS

“Claro, es que eso es lo que ya está en el banco ahorita. Uno tiene una plata y, según lo que tenga, le dan un interés”. *Sibundoy*

“Yo haría un esfuerquito más para dejar un poquito más porque se sabe que así se va a ganar un poquito más, porque es que más no se puede”. *Sibundoy*

“Yo seguiría ahorrando lo mismo. Lo cierto es que el porcentaje que usted nos presenta, que nos dan 32 mil por 400 y pico mil, realmente está bajito. Es que no es mucho lo que se gana [...] porque es que los bancos no dan puntada sin dedal. Mejor dicho, el banco tiene la plata de nosotros allá, pero él la está trabajando. Todo banco recibe una cuenta de ahorros y la pone a trabajar de la plata que tengan ahí, eso lo ponen a trabajar y esa plata está ganando intereses, entonces sí está bien que el interés para nosotros fuera un poco más...”. *Natagaima*

SORTEO

“Claro, teniendo, imagínese, ahorraría más del doble”. *Sibundoy*

“Sí, porque imagínese con semejante incentivo, nos llama la atención. Claro que eso de ganarse los sorteos en los bancos siempre, siempre tiene sus restricciones, sus condiciones, sí, uno siempre tiene que leer la letra menuda antes de meterse uno porque salen como los sorteos muy chuecos”. *Natagaima*

“Esta última opción porque da más plata, porque toca seguir ahorrando. Con la primera, así uno tenga dos millones ahorrados, sólo se ganaría un millón, porque el premio es fijo. En cambio con este si tiene dos millones ahorrados, y el premio es dos veces lo que tengan, entonces se ganaría cuatro millones. Con esta ahorrarías más”. *Cimitarra*

Como se ha mencionado, para definir el incentivo se revisaron varias experiencias internacionales exitosas sobre la movilización de ahorro de segmentos de bajos ingresos.²⁹ Se le prestó atención especial a los casos en los que se había logrado un modelo sostenible para el intermediario financiero, puesto que eran claras las restricciones fiscales para mantener indefinidamente un programa con incentivos con cargo a recursos públicos, aún si éste resultaba exitoso.

Los incentivos monetarios identificados fueron clasificados en dos: de tipo aleatorio, es decir que participa toda la población objetivo, pero solo lo obtienen algunos; y los no aleatorios, en los que participa toda la población objetivo y todos lo obtienen. Dentro de los incentivos aleatorios, se consideraron las rifas o loterías ya fuera de premio (monto) fijo con un número de boletas según

29. Los proyectos Corredor Puno-Cusco y Sierra Sur utilizaron tres tipos de incentivos monetarios otorgados al momento de la apertura de la cuenta, al depósito y al retiro siempre y cuando éste se utilizara para un propósito productivo. El programa tuvo como resultado la apertura de 22.000 cuentas. Incluyó un componente de educación financiera. En el Banco BRI-SIMPEDES en Indonesia, el incentivo diseñado consistió en loterías a nivel municipal con premios de electrodomésticos combinados con loterías regionales con premios en efectivo. Entre 1985 y 2009 el banco logró la apertura de 32.6 millones de cuentas de ahorro. El proyecto *Individual Development Accounts* (IDA) en Estados Unidos, inspirado en el trabajo del doctor Sherraden también fue estudiado. Véase entre otros ROBINSON, M., 2005. *Why the Bank Rakyat Indonesia has the world's largest sustainable microbanking system and what commercial microfinance means for development*.

SCHERRADEN, M., 2006. *Schemes to Boost Small Savings: Lessons and Directions*, World Bank.

el monto ahorrado, es decir que el que ahorra más tiene más probabilidades de ganar; o de premio variable en función del monto ahorrado con un límite máximo. En este caso, el beneficiario participa con su número de cuenta. Dentro de los incentivos no aleatorios se consideró el aporte proporcional de recursos del Estado en función del incremento del saldo, el reconocimiento de puntos adicionales de la tasa de interés y la entrega de un microseguro de vida a los que aumentaran los recursos ahorrados.

Con el fin de identificar el grado de respuesta de la demanda a cada uno de estos incentivos en términos de motivación para incrementar su ahorro y pasar del ahorro informal al formal, en octubre de 2009 se realizaron seis grupos focales con beneficiarias del programa FA en tres municipios similares a los que se pensaba seleccionar para el programa piloto. Estos grupos focales buscaban identificar las motivaciones para ahorrar; la reacción frente al cambio en la modalidad de recepción del subsidio del programa FA; las percepciones acerca de las entidades bancarias y las cuentas de ahorro; así como la disposición de las participantes a ahorrar y la manera de hacerlo (dejar plata del subsidio o depositar ingresos de otras fuentes); las preferencias frente a cada uno de los incentivos propuestos; el interés por ahorrar en la cuenta como respuesta a los distintos incentivos; y las reacciones y comportamientos relacionados con el cálculo del incentivo monetario: saldo mínimo *versus* saldo promedio.

Los resultados de estos grupos focales brindaron indicios importantes para el desarrollo posterior del programa piloto:

1. **El producto adecuado puede hacer la diferencia.** Los participantes de los grupos focales expresaron que el solo hecho de contar con la cuenta para recibir y administrar el subsidio del programa FA era una motivación para ahorrar. A pesar de que la mayoría dijo haber tenido malas experiencias previas con el sistema financiero, se observó que si las características de la cuenta eran claras las beneficiarias utilizarían las cuentas para ahorrar, incluso guardando ahí montos superiores a los que actualmente tienen en casa. En ese momento, además, se destacó la importancia de recibir información clara y suficiente acerca de las condiciones de las cuentas con el fin de mantener la confianza en el proceso.
2. **Es posible ahorrar parte del subsidio.** Se encontró que las participantes ya estaban ahorrando algo del subsidio en sus casas, sin que ello significara dejar de gastar en sus hijos. En ese momento, no tuvieron ningún problema en mantener el ahorro e incluso en aumentarlo.
3. **Una mayor tasa de interés es el incentivo preferido, pero no necesariamente el que más estimula al ahorro.** Esta preferencia fue evidente en todos los talleres porque no depende del azar. Incluso si el monto fuera menor, lo preferirían ya que tendrían la certeza de que lo van a recibir. Los participantes manifestaron, además, que eso era lo “justo”, pues el banco se beneficiaba de sus ahorros. Los participantes consideraron que por ser algo que todos reciben no tiene problemas de transparencia y, en ese sentido, es además la opción más equitativa. También les pareció muy “cómodo” porque no requiere aumentar el monto del ahorro de manera regular. A pesar de ser el preferido por la demanda, desde el punto de vista del objetivo del

programa piloto, no es el más adecuado pues no promueve necesariamente un movimiento de la demanda hacia un mayor ahorro.

4. **El sorteo del premio en función del monto ahorrado motivó de manera intensa el esfuerzo de ahorrar continuamente y aumentar el saldo ahorrado.** En los grupos focales quedó claro que el sorteo no era el incentivo que las participantes elegirían racionalmente, en la medida en que se identificaron actitudes de reticencia y escepticismo frente a este tipo de incentivos, resultado de los problemas de transparencia que han caracterizado a los sorteos y rifas en el pasado. Sin embargo, fue el incentivo que más entusiasmo e interés despertó en los participantes, como reflejan con claridad las grabaciones de los grupos focales. Algunas participantes señalaron, incluso, querer ahorrar el doble o más del doble de lo que actualmente ahorran, algo que no sucedió en relación con ningún otro incentivo.
5. **Base de cálculo: saldo promedio versus saldo mínimo.** Dado que los participantes expresaron la intención de ahorrar parte del subsidio en la cuenta, el saldo mínimo podría ser el indicado como base de cálculo. Sin embargo, también se mostraron interesados en consignar dinero proveniente de otras fuentes y en realizar transacciones, por lo que el saldo promedio permitiría promover el aumento del saldo, incentivando la transaccionalidad en la cuenta.

Además de los resultados de estos grupos focales se tomaron en cuenta otras variables para finalmente escoger el tipo de incentivo monetario que se usaría en el programa piloto. Teniendo en cuenta las dificultades tecnológicas por las que atravesaba el Banco Agrario (BA) en ese momento, era muy importante que el incentivo fuera fácilmente adaptable a la plataforma tecnológica del banco. Por otra parte, se debía buscar aquel que minimizara el esfuerzo fiscal (en este caso de BdO) pensando, sobre todo, en las fases de expansión del programa. Al mismo tiempo, era necesario que el incentivo fuera sostenible en el tiempo, es decir, que también pudiera ser ofrecido por la institución financiera con sus propios recursos si la movilización de ahorros resultaba exitosa. Además, y dadas las características de la población objetivo del programa, el incentivo monetario debía ser fácil de entender y de calcular para reforzar claramente el aumento del ahorro. A su vez debía permitir la posibilidad de retirar el dinero cuando la beneficiaria lo necesitara, partiendo de la hipótesis de que las mujeres dejarían un saldo mayor en la medida en que estuviesen seguras que podrían retirar el dinero ante cualquier calamidad o gasto inesperado.

Finalmente se escogió un incentivo monetario estructurado alrededor de una lotería. Esta se debía realizar cada trimestre, en cada uno de los municipios donde se aplicaba este instrumento de intervención para responder a la necesidad de transparencia y confianza que habían manifestado las mujeres en los grupos focales, y que constituía una de los factores de éxito más importantes logrados por el Bank Rakyat Indonesia (BRI) con su cuenta SIMPEDES. El incentivo debía ser percibido por las mujeres como cercano y accesible, lo que se esperaba lograr asegurando que la población conociera a alguien que hubiera ganado el premio en su municipio, para despertar el interés entre todos los pobladores, aumentando de esta manera la confianza de la gente en la transparencia del proceso de asignación del incentivo. Para garantizar la transparencia en los sorteos, se definió además que los premios se sortearían máximo entre cada 5.000 beneficiarias, lo que obligó a los municipios seleccionados con más de 5.000 beneficiarias, otorgar dos premios cada trimestre.

Cada beneficiaria participaría con su número de cuenta, y los resultados del sorteo serían anunciados públicamente (con autorización de la ganadora) para que todas pudieran constatar que la promesa sí se estaba cumpliendo.

El premio consistía en otorgarle a la ganadora un valor equivalente a multiplicar por 10 el saldo promedio del ahorro del trimestre anterior, sin que pudiese superar un premio de COP 5.000.000 millones (US\$ 2.500). El valor del premio máximo se calculó como la cifra equivalente a mantener un saldo promedio de COP 500.000 en un trimestre, que si bien era un valor alto no resultaba inalcanzable. La definición del incentivo monetario buscaba evitar la introducción de incentivos perversos y comportamientos oportunistas guiados por el afán de obtener un premio exagerado, en vez de promover una verdadera cultura de ahorro.

Educación Financiera

La educación financiera se concibió desde el principio como el medio para transmitir conocimientos a las beneficiarias y dejar sembrados mensajes que apoyaran el objetivo del proyecto y así lograr un cambio de comportamiento a largo plazo. Debía ser una herramienta que sirviera para enseñar y aclarar conceptos financieros básicos, pero también el instrumento para acercarla a las entidades financieras formales, mostrándoles los beneficios que podrían lograr en términos de seguridad de sus recursos, facilidad para realizar sus transacciones, y como medio para acumular activos. Existían algunas experiencias similares con resultados positivos en número de personas capacitadas, pero ninguno de los programas investigados había podido sustentar el impacto real de este tipo de intervención, en especial sobre la relación de causalidad entre los conocimientos ofrecidos y la modificación de un hábito financiero en particular. En este sentido, la evaluación de impacto le daría al programa piloto en Colombia información sólida para justificar su expansión.

“Uno no tiene conocimiento de cuál es la ventaja de ahorrar en los bancos. Pero si le dijeran: venga usted, usted va a ahorrar así y así, y lo que ellos le expliquen allá resulta en eso, pero resulta que le explican esto y esto, y que la ventaja es que su plata está segura aquí y no le dicen del descuento que le hacen. Nunca le dicen a uno aquí se descuenta tanto y tanto, no, le dicen. “aquí su plata va a estar segura, aquí puede dejar su plata. Y listo, usted abre su cuenta y ya...” *Cimitarra*.

BdO ya tenía un camino recorrido, pues desde 2007 había investigado sobre los mejores programas de educación financiera a nivel internacional dirigidos a población adulta de bajos recursos y había encontrado que la metodología de *Microfinance Opportunities* (MO), desarrollada al amparo del Programa Global de Educación Financiera (PGEF),³⁰ era una de las mejores experiencias para llegar a este tipo de población de forma diferente a la tradicional.³¹

30. Véase <<http://www.globalfinancialed.org/>>.

31. Banca de Oportunidades contrató a *Microfinance Opportunities* (MO), ONG fundada en 2002 y que había contado con el apoyo de *Citigroup Foundation* y *Freedom from Hunger* para desarrollar todo un módulo de educación financiera, y financió en 2007 un taller para capacitadores a fin de dar a conocer la metodología de enseñanza, al cual asistieron 30 personas representantes del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), gremios, representantes del sector

TALLER 1: PRESENTACION DEL PROGRAMA Y PRESUPUESTO (2H 30M)

¿En qué consiste el programa? ¿Qué es un presupuesto y cómo nos ayuda a ahorrar? Elaborar un presupuesto.

TALLER 2: AHORRO – PRIMERA PARTE (3H 5M)

Repaso del taller previo, concepto de ahorro, dificultades para ahorrar, cómo ahorrar y elaborar un plan de ahorros, comparar los diferentes tipos de ahorro y el ahorro en el banco.

TALLER 3: AHORRO – SEGUNDA PARTE (2H 35M)

Repaso del taller previo, características de la cuenta de ahorro en el Banco Agrario, comparar la cuenta de “Familias en Acción” con una cuenta de ahorro tradicional, manejo de la cuenta, tarjeta débito, servicios, costos y riesgos.

TALLER 4: DEUDA Y PROTECCIÓN AL CLIENTE (2H 20M)

Repaso del taller previo, razones para pedir un préstamo, responsabilidades, diferencias entre el dinero propio y el dinero prestado, préstamos buenos y préstamos malos, análisis de la capacidad de pago. Derechos de los clientes de las instituciones financieras, prácticas de protección de los consumidores financieros y como tramitar una queja.

TALLER 5: SEGUROS (2H 10M)

Ahorro, crédito y seguros para enfrentar emergencias, identificación de riesgos y cómo enfrentarlos. Conceptos y funcionamiento de los seguros, seguro de vida y seguro funerario.

TALLER 6: REPASO (2H 5M)

Repaso de los principales temas de las cinco sesiones anteriores.

| DURACIÓN TOTAL DEL PROGRAMA DE EDUCACIÓN FINANCIERA | 14H 45M |

Sobre la base de los textos del PGEF adaptados al contexto colombiano, cuya duración era de 50 horas, el equipo de trabajo revisó los temas y adaptó sus contenidos, actividades y dinámicas en cada una de las sesiones para alinearlas con los objetivos del programa. Se elaboraron dos modelos de cartilla, una larga y una corta, que serían aplicadas de acuerdo con la intervención diseñada por tipo de municipio.³² La cartilla completa incluía seis talleres a ser desarrollados en seis meses, con una duración aproximada de dos horas y media por sesión.³³ El taller completo incluyó los siguientes temas:

financiero y ONG. Luego adaptó, bajo la guía de MO, todo el material al contexto colombiano, y publicó las cartillas que se pueden consultar en <<http://www.bancadelasoportunidades.com.co/contenido/contenido.aspx?conID=693&catID=301&pagID=381>>.

32. Como se describe más adelante, el piloto se diseñó para intervenir en algunos municipios con incentivo monetario, en otros con educación financiera, y en otros con incentivo monetario y educación financiera.

33. En la preparación de los contenidos y la logística, duración y periodicidad de las sesiones, se vinculó activamente a los funcionarios de Acción Social. El Banco Agrario apoyó el desarrollo del Taller 3 como módulo especial incluyendo toda la información relacionada con las características de la cuenta de ahorros, costos, canales de acceso, manejo y riesgos de la utilización de la tarjeta débito, y la Superintendencia Financiera en la revisión completa y la inclusión de los temas relacionados con la protección al consumidor.

Para el caso de los municipios en donde se iba a ofrecer el incentivo monetario, el taller incluyó la explicación del sorteo y los detalles de cómo participar. Para los municipios en donde solo se intervenía con el incentivo monetario, se diseñó un taller corto de una duración de dos horas, durante las que se explicaba el programa y la forma cómo operaría el incentivo monetario. Se informaba también sobre las características de la cuenta de ahorros del BA y las ventajas del ahorro formal.

El diseño inicial probó con capacitadores para obtener su retroalimentación³⁴ y en campo contando con el apoyo del programa FA. Se probó el contenido del taller con 25 beneficiarias del programa FA en el municipio de Ventaquemada, lo que permitió ajustar el contenido, la duración y las técnicas de enseñanza. Una segunda versión ajustada fue nuevamente probada con 55 beneficiarias, en este caso en un taller en el municipio de Saboyá que contó con una alta participación gracias a la exitosa convocatoria del programa FA, comprobando que los ajustes habían sido acertados.

Con la estructura y contenido de la cartilla definidas, el siguiente paso para BdO fue conseguir un operador con características especiales que dictara las capacitaciones. Este proceso se describirá en detalle más adelante, pues resultó ser complejo dada la necesidad de buscar un operador con experiencia en educación o capacitación y con la capacidad logística necesaria para capacitar a más de 20 mil personas a lo largo de seis meses y en seis municipios dispersos por todo el país.

Evaluación de impacto

Debido a que se trataba de un programa piloto y a la necesidad de contar con información contundente y concluyente acerca de la veracidad de las hipótesis planteadas en el diseño, se tomó la decisión, desde el principio, de acompañar la implementación del piloto con una evaluación de impacto que se debía iniciar al mismo tiempo que el piloto. Fue así como, en un trabajo conjunto de BdO, el DNP y el PC se diseñó una evaluación de impacto para identificar los resultados obtenidos en materia del comportamiento del ahorro de las beneficiarias por tipo de instrumento de intervención, así como el impacto sobre sus condiciones de vida.

El objetivo de la evaluación de impacto era determinar si las intervenciones producían los resultados buscados, si los impactos dependían de los instrumentos que componen el programa piloto y si dependían de la región en dónde se aplicaban. Se escogió un diseño experimental a fin de valorar la situación antes de la implementación del programa piloto, la situación después de la implementación y la situación que se hubiera dado si no se hubiera implementado. El diseño se incluyó la selección aleatoria de los municipios intervenidos y de control, se definieron las variables a estudiar; y se desarrolló un formulario preliminar para el levantamiento de la información cuantitativa, que luego sirvió de punto de partida para tomar la línea de base.

La selección de la población beneficiaria del piloto se realizó en función del diseño de la evaluación de impacto y se seleccionaron municipios en donde el proceso de apertura de cuentas en el BA ya

34. Se realizaron pruebas de algunas de las sesiones y dinámicas con capacitadores del SENA y de FUNDASEG.

había tenido lugar. Además, debido a que el convenio de pagos suscrito entre Acción Social (AS) y el BA tenía una duración solo de dos años, y que era previsible que una vez terminado se abriera una nueva convocatoria que podría ser asignada a otra entidad financiera con el consecuente cambio de banco de las cuentas de las beneficiarias del programa FA, se decidió mitigar ese riesgo delimitando el alcance de la intervención a municipios con menor presencia del Banco Agrario u otro banco. También se necesitaba que los municipios contaran con una oficina o un corresponsal del BA en línea.³⁵ Por otro lado, para evitar la distorsión en los resultados del programa piloto se excluyeron los municipios donde AS hubiera desarrollado el Programa de Mujeres Ahorradoras³⁶ y donde BdO estuviera promoviendo la metodología de grupos de ahorro y crédito local.³⁷

La aplicación de estos criterios a la base de datos municipal de los beneficiarios bancarizados de FA, dio como resultado un grupo de 63 municipios elegibles a ser intervenidos por el programa piloto. Además, se definieron tres regiones geográficas (norte, centro y sur) en función de las posibles diferencias culturales que podían afectar las prácticas de ahorro de la población. Debido a la necesidad de identificar los impactos diferenciales por región, se agruparon los 63 municipios en tres grupos (*clusters*) correspondientes a las tres regiones y se establecieron sus características en función de número de habitantes, proporción de población urbana/rural, índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI) y número de mujeres beneficiarias del programa FA. Sobre la base de los tres grupos definidos con estos criterios, el DNP realizó una selección aleatoria de un total de 12 municipios distribuidos en las tres regiones geográficas, teniendo en cuenta que en cada región debía existir un municipio control en donde no se aplicaría ninguna intervención, y tres en donde se realizarían intervenciones con cada uno de los instrumentos de intervención individualmente o en conjunto, como se muestra en el Cuadro 1.

Después de una selección inicial de municipios, ésta tuvo que ser ajustada debido a problemas de seguridad y a dificultades de acceso.³⁸ Para ello se procuró escoger municipios similares y cercanos a fin de no afectar los cronogramas del programa de educación financiera que ya se había contratado para ser aplicado en los municipios inicialmente seleccionados. Como resultado de estos cambios, los municipios que participaron en el programa piloto, según región y tipo de intervención fueron:

35. A la fecha de inicio de los diseños del programa piloto con un total de 740 sucursales solo 498 sucursales del Banco Agrario operaban en línea.

36. Este Programa se basa en un *matching grant* o subsidio equivalente a un 50% por peso ahorrado, otorgado a las madres beneficiarias seleccionadas que se comprometen con un plan de ahorro contractual, que además brinda capacitación para el emprendimiento, y que limita el retiro de fondos hasta finalizar el período acordado, todo lo cual resulta muy diferente a la estructura del programa piloto del PPCA.

37. La BdO promovió en Colombia la implementación de la metodología de grupos autogestionados de ahorro y crédito local contratando un asistente técnico para apoyar la creación de 300 grupos con cerca de 6.000 beneficiarios a través de tres programas: Red JUNTOS, Programa Presidencial de Redes Constructoras de Paz y Centro Integral de Rehabilitación en Colombia (CIREC).

38. Hubo necesidad de reemplazar algunos de los municipios inicialmente seleccionados dentro del grupo de educación financiera más incentivo monetario. Villagarzón (Putumayo) tuvo que ser reemplazado por Gigante (Huila) pues fue incluido el programa mujeres ahorradoras, lo que podía afectar la evaluación de impacto del programa piloto. En el grupo de municipios control, María La Baja (Bolívar) fue reemplazado por Ciénaga de Oro (Córdoba) y Linares (Nariño), por Consacá (Nariño) pues el alcalde decidió no apoyar el programa piloto.

CUADRO 1
TIPOS DE INTERVENCIÓN POR REGIÓN Y MUNICIPIO

TIPO DE INTERVENCIÓN	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	NÚMERO DE MADRES	REGIÓN
EDUCACIÓN + INCENTIVO	Antioquia	Necoclí	7.687	Norte
	Huila	Gigante	2.516	Sur
	Meta	Puerto López	2.780	Centro
EDUCACIÓN	Córdoba	Ayapel	6.141	Norte
	Huila	Timaná	2.285	Sur
	Norte de Santander	El Zulia	2.378	Centro
INCENTIVO	Caldas	Samaná	2.418	Centro
	Córdoba	San Andrés de Sotavento	9.128	Norte
	Nariño	Yacuanquer	1.393	Sur
CONTROL	Córdoba	Ciénaga de Oro	7.282	Norte
	Nariño	Consaca	1.096	Sur
	Norte de Santander	Tibú	3.108	Centro
TOTAL			48.212	

Fuente: Banca de las Oportunidades

La evaluación está compuesta por cuatro etapas que serán implementadas a lo largo de los tres años que dura el programa piloto:

Etap 1: Línea de base. Se definió el tamaño de la muestra, se ajustó el formulario preliminar desarrollado por el grupo de trabajo y se levantó la información a fin de ratificar la validez del grupo de control mediante la comparación de las diferentes variables de caracterización entre los diferentes grupos. Se decidió aplicar una encuesta tipo panel con el objetivo de levantar la misma información a las mismas unidades en todos los seguimientos.

Etap 2: Análisis de resultados. Esta etapa debía llevarse a cabo un año después de la toma de la línea de base, para analizar los resultados a partir de información secundaria acerca de los comportamientos de las familias, en términos de los ahorros financieros. Dentro de las variables consideradas para esta etapa están sobre todo aquellas provenientes de la información acerca del movimiento de las cuentas de ahorros del Banco Agrario.

Etap 3: Seguimiento, análisis y medición de impactos. Se propuso llevar a cabo un segundo levantamiento de información dos años después de la toma de la línea de base para realizar el primer seguimiento a las mismas unidades de análisis que en el levantamiento de información de línea de base. La información cuantitativa será complementada con información cualitativa. En esta fase se deben determinar los primeros impactos del programa piloto, una vez finalizada la intervención (dos años después de la línea de base).

Etap 4: Seguimiento, análisis y medición de impactos. El tercer levantamiento de información se realizará luego de los tres años de la toma de la línea de base para determinar los impactos finales del programa piloto.

Las preguntas que busca responder este esquema de evaluación están incluidas en el Anexo 1.

Como se verá más adelante, inicialmente solo se contrató la primera etapa de la evaluación, mientras que la segunda, la evaluación de resultados, se concibió para ser implementada por las entidades involucradas en el proyecto. De esa forma, el presente documento es en un primer insumo para esta etapa. Al momento de publicación de este documento estaba en discusión cuál sería el procedimiento a seguir para completar las etapas 3 y 4.

3 | IMPLEMENTACIÓN: AVANCES Y DIFICULTADES

IMPLEMENTACIÓN: AVANCES Y DIFICULTADES

BdO y las demás entidades participantes en el diseño del proyecto, eran conscientes de que un programa piloto del tamaño propuesto, que abarca 48.212 personas, era un reto para cualquier programa o entidad participante, pública o privada. Además, en la práctica su implementación dependería no solo del compromiso, tiempo y recursos que cada una de ellas destine, sino de la rapidez con la que respondan a las diferentes actividades correspondientes a cada fase del proyecto. El programa piloto contaba desde su diseño con las restricciones típicas en relación con los tiempos requeridos para los procesos y las autorizaciones de las entidades públicas. Por ello, lograr su implementación a cabalidad dentro del plazo propuesto era un desafío adicional.

Una vez finalizada la etapa del diseño del proyecto que tomó más de un año, e incluía definir los objetivos, preparar la evaluación y escoger alternativas de intervención, confirmar las percepciones de la demanda por medio de los grupos focales, escoger a los municipios, diseñar la evaluación de impacto y convocar a las reuniones de presentación del proyecto y motivar la vinculación de Acción Social con el Banco Agrario. Luego, a partir de marzo de 2010 se dio inicio a la etapa de implementación del programa piloto, es decir cuando BdO obtuvo la aprobación del diseño final de todo el programa piloto por parte de sus órganos directivos.

Para dar inicio formal al programa piloto, fue necesario contar, en primer lugar, con la firma de un convenio para perfeccionar los compromisos entre BdO, AS y BA, proceso que culminó en junio de 2010.

Educación financiera

Con el objetivo de implementar el componente de educación financiera, BdO abrió una convocatoria pública para contratar al operador para capacitar a las madres beneficiarias en los talleres de educación financiera en los nueve municipios del programa piloto que serían intervenidos.³⁹ Los requisitos exigidos en los términos de referencia obligaban al operador a tener en su equipo al menos una persona capacitada en la metodología de *Microfinance Opportunities*.⁴⁰ También solicitaban que la firma tuviese experiencia en el montaje de proyectos de capacitación y educación para población pobre y vulnerable en al menos cinco departamentos de Colombia. Además debía demostrar buena capacidad logística. De acuerdo con la forma en cómo se escogieron aleatoriamente los municipios por tipo de intervención, la contratación tenía como objetivo capacitar a 36.893 beneficiarias del programa FA, de las cuales 23.954 debían ser capacitadas en seis talleres (uno por mes, cada uno con una duración aproximada de dos horas y media) y 12.939 mujeres adicionales debían recibir capacitación en un solo taller de dos horas y media, destinado a explicar el incentivo monetario.

La convocatoria fue adjudicada a la firma ASSEDA, que reunía varios atributos: no solo una amplia experiencia en logística, sino que contaba ya con la experiencia de capacitar a la población del programa FA, como operador asociado con el Banco Agrario para llevar a cabo el proceso de la apertura de las cuentas de ahorro y la capacitación de las madres en el uso de la tarjeta débito. En tiempo récord, ASSEDA, conformó el equipo capacitador, cuyo jefe era un capacitador experimentado en la metodología de *Microfinance Opportunities*. Reclutó también a 23 capacitadores y algunos de reemplazo para realizar la capacitación en los nueve municipios, vinculando a personas del mismo municipio o de municipios cercanos, con un perfil profesional y habilidades de liderazgo, trabajo en equipo y manejo de grupos. Siguiendo la sugerencia de BdO, contrató por su cuenta a *Microfinance Opportunities* para dictar el curso de capacitación a capacitadores. A lo largo del proceso, ASSEDA hizo entrevistas telefónicas a algunas madres líderes⁴¹ y madres titulares⁴² capacitadas, para verificar la satisfacción y aceptación de los capacitadores contratados, algunos de los cuales renunciaron al inicio del programa y fueron reemplazados. Se aprendió que los capacitadores requieren acompañamiento no solo en relación con la metodología, sino en aspectos personales para mitigar conflictos y evitar que se apropien de los problemas de las beneficiarias.

39. No se incluyó a los tres municipios control.

40. Teniendo en cuenta que BdO había capacitado un par de años atrás a más de 30 entidades y gremios en la metodología de *Microfinance Opportunities* y que algunas entidades a nivel nacional estaban dictando cursos de educación financiera utilizando esta metodología, se consideró que la exigencia de contar dentro del equipo con un profesional capacitado en la metodología de MO era definitivo y difícil pero posible.

41. La “madre líder” es una figura creada por el programa FA a lo largo de los años, como elemento esencial de su estructura operativa. Estas mujeres son elegidas por las mismas beneficiarias, tienen responsabilidades específicas y son reconocidas como líderes entre las beneficiarias.

42. Son las demás beneficiarias de los subsidios del programa FA.

En términos de logística implementar la capacitación no fue fácil. El primer reto fue conseguir salones con capacidad y mobiliario adecuado para realizar las actividades. Luego se tuvo que equipar los salones con los elementos necesarios: papelógrafos, material para cada una de las actividades, cartillas, fotocopias, etcétera, y con un computador con acceso a Internet a fin de monitorear cada una de las sesiones en los diferentes municipios desde la sede central de ASSEENDA en Bogotá para darle seguimiento y retroalimentación en forma centralizada. Los talleres se realizaron en la cabecera municipal y las beneficiarias fueron citadas en tres horarios: de 8h a 10h:30m; de 11h a 13h:30m; y de 14h:30m a 17h.

La organización de las convocatorias estuvo a cargo del programa FA y requirió múltiples reuniones que permitieran asegurar la asistencia de las beneficiarias. Para ello, ASSEENDA recibió del programa FA el listado por municipio de las mujeres líderes con su grupo de madres titulares, indicando el nombre, el número de cédula, la dirección o datos de ubicación, y el número de celular. Se definió que era muy importante citar a la misma hora a la madre líder con sus madres titulares, lo que normalmente implicaba un grupo de 50 personas. Para la convocatoria se definió también que todas las comunicaciones debían efectuarse de acuerdo con el procedimiento de comunicación en cascada desarrollado por el programa FA a través de los “enlaces municipales”, funcionarios contratados directamente por los alcaldes en cada municipio y que son el vínculo directo entre el programa FA, las madres líderes y las madres titulares en cada municipio.

Además, los funcionarios de BdO junto con un funcionario del programa FA o de la oficina principal del BA y el enlace municipal se desplazaron a cada municipio para realizar reuniones introductorias con las autoridades locales para que conocieran y apoyaran el programa, así como con los funcionarios de la oficina del BA en cada municipio. Especial importancia se le dio a organizar una charla específica con las madres líderes para explicarles la metodología de aprendizaje y algunas actividades de los talleres que se llevarían a cabo, invitándolas a motivar a las madres titulares a asistir. ASSEENDA entregó a las madres líderes el listado de madres por taller con la fecha y hora correspondiente a cada una, esperando que cada una fuera la responsable de transmitir la información a su respectivo grupo de madres titulares antes de la fecha de la convocatoria.

Este proceso tuvo limitaciones que retrasaron el comienzo de los talleres. En los municipios de Necoclí y Puerto López los listados entregados a ASSEENDA estaban incompletos y sin digitar, mientras que en San Andrés de Sotavento los listados se entregaron un mes y medio después de la reunión introductoria.

Este proceso se aplicó de forma sucesiva, de manera tal que no todos los municipios iniciaron sus sesiones de educación financiera en la misma fecha. No obstante, como se observa en el Cuadro 2, para setiembre de 2010 todos los municipios habían iniciado la capacitación.

CUADRO 2

FECHAS CONVOCATORIA DE INICIO Y FIN DE TALLERES

MUNICIPIO	REUNIÓN INTRODUCTORIA	INICIO TALLERES	FIN TALLERES
TIMANÁ	22 de junio de 2010	28 de junio de 2010	1 de diciembre del 2010
EL ZULIA	7 de julio de 2010	14 de julio de 2010	21 de diciembre de 2010
PUERTO LÓPEZ	9 de julio de 2010	21 de setiembre de 2010	8 de febrero de 2011
AYAPÉL	13 de julio de 2010	21 de julio de 2010	13 de enero de 2011
NECOCLÍ	16 de julio de 2010	01 de setiembre de 2010	21 de febrero de 2011
GIGANTE	13 de septiembre 2010	17 de setiembre de 2010	10 de febrero de 2011
YACUANQUER	5 de agosto de 2010	11 de agosto de 2010	3 de setiembre de 2010
SAMANÁ	10 de agosto de 2010	17 de agosto de 2010	7 de setiembre de 2010
SAN ANDRÉS DE SOTAVENTO	12 de agosto de 2010	19 de octubre de 2010	29 de diciembre de 2010

Fuente: Informe final ASSENDA

En un periodo de siete meses ASSENDA logró capacitar a un total de 28.298 madres. El porcentaje promedio de asistencia a las capacitaciones en municipios con talleres de seis meses (municipios con intervención de educación financiera y educación financiera e incentivo monetario), fue superior a 70% en Timaná (77,5%), Gigante (71,7%) y El Zulia (71,3%). Ayapel alcanzó 65% de asistencia mientras que los municipios con porcentajes más bajos de asistencia fueron Necoclí (44%) y Puerto López (36%). En los municipios de intervención con incentivo monetario, en los que las madres solo tenían que asistir a un taller, era predecible que el porcentaje de asistencia sería mucho mayor. En estos tres municipios, efectivamente, la asistencia superó el 80% destacándose el municipio de Yacuanquer, en donde el porcentaje de asistencia alcanzó 92% de las mujeres convocadas.⁴³

CUADRO 3

ESTADÍSTICAS DE CONVOCATORIA Y ASISTENCIA POR MUNICIPIO

TIPO DE INTERVENCIÓN	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	SESIONES REALIZADAS POR MÓDULO	MUJERES CONVOCADAS	TOTAL MUJERES CAPACITADAS	ASISTENCIA PROMEDIO	MUJERES ASISTENTES NO CONVOCADAS
EDUCACIÓN + INCENTIVO	Antioquia	Necocli	208	5.691	4.363	44,36%	213
	Huila	Gigante	83	2.244	2.368	71,79%	102
	Meta	Puerto López	65	1.868	1.664	36,82%	101
EDUCACIÓN	Córdoba	Ayapel	193	5.300	5.191	65,62%	99
	Huila	Timaná	75	2.041	1.898	77,54%	15
	Norte de Santander	El Zulia	85	2.196	2.852	71,31%	122
INCENTIVO	Caldas	Samana	82	2.263	1.813	80,11%	41
	Córdoba	San Andrés de Sotavento	311	8.317	6.856	82,43%	0
	Nariño	Yacuanquer	51	1.407	1.293	91,90%	2
TOTAL			1.153	31.327	28.298	68,35%	695

Nota: dentro del total de mujeres capacitadas se incluye a mujeres que asistieron a solo uno de los talleres en municipios con intervención de educación financiera o educación financiera e incentivo en los cuales el curso completo incluía seis talleres.

Fuente: Informe final Assenda

43. A los talleres asistieron 695 mujeres que no habían sido convocadas y que fueron identificadas por Assenda al realizar los cruces de cédulas entregadas por Acción Social con las asistentes a los talleres. Este fue un costo adicional que el operador tuvo que asumir.

Cada uno de los municipios tuvo un comportamiento particular en relación con la asistencia de las mujeres a los diferentes módulos de capacitación. Los primeros módulos siempre tuvieron mayor porcentaje de asistencia, que disminuyó durante el transcurso de los talleres, recuperándose por lo general en los módulos finales. No obstante, dos municipios, Necoclí y Puerto López, presentaron siempre un comportamiento atípico que requirió un análisis en detalle.

CUADRO 4
 ESTADÍSTICAS DE ASISTENCIA POR MUNICIPIO Y POR MÓDULO

TIPO DE INTERVENCIÓN	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	MÓDULO 1 PRESUPUESTO	MÓDULO 2 AHORRO 1	MÓDULO 3 AHORRO 2	MÓDULO 4 DEUDA	MÓDULO 5 SEGUROS	MÓDULO 6 REPASO
EDUCACIÓN + INCENTIVO	Antioquia	Necoclí	39,4%	39,5%	29,2%	47,2%	51,8%	59,0%
	Huila	Gigante	81,8%	72,2%	68,4%	68,6%	64,4%	75,5%
	Meta	Puerto López	66,5%	50,4%	38,9%	20,8%	25,5%	34,6%
EDUCACIÓN	Córdoba	Ayapel	66,1%	53,9%	61,9%	70,7%	68,7%	72,5%
	Huila	Timaná	84,9%	80,2%	71,4%	74,0%	73,6%	81,1%
	Norte de Santander	El Zulia	75,1%	69,0%	63,8%	70,5%	69,1%	80,3%
PROMEDIO PONDERADO			61,6%	55,9%	52,0%	59,0%	59,6%	67,0%

Fuente: Informe final ASSEDA

A continuación se resumen algunos de los aspectos que más afectaron negativamente la asistencia y el desarrollo de las capacitaciones:

- Distancia de la vivienda de las beneficiarias al lugar de los talleres.
- Baja frecuencia de transporte. En algunos casos, solo contaban con un transporte de ida y otro de regreso en el día. Además el horario no se ajustaba con el de los talleres. En las veredas⁴⁴ Puerto Porfía y Patagonia del municipio de Puerto López, el transporte solo llegaba hasta la entrada de la vereda, por lo que las mujeres tenían que caminar varios kilómetros para llegar al taller. Como en este municipio no había oferta de transporte tradicional, se optó por utilizar un servicio con un costo más alto.
- Costo del transporte. En algunos casos se reportaron costos impagables, como ocurrió en algunas de las veredas en Encerraderos en El Zulia, donde se reportaron costos de hasta COP 50.000 (US\$ 25). En Mulatos y Mello en Necoclí fueron entre COP 44.000 (US\$ 22) y COP 25.000 (US\$ 12). En otros casos, debido a la baja frecuencia del transporte, las mujeres tuvieron que incurrir en un costo adicional por alimentación, lo que desmotivó su asistencia.
- Los horarios de capacitación se cruzaban con los de trabajo.
- Las ferias y fiestas municipales y las fiestas de diciembre redujeron considerablemente la asistencia a los talleres.

44. En Colombia "vereda" es uno de los centros de división territorial de un municipio o corregimiento. (Fuente: Wikipedia).

- Inundaciones, cierre de vías por derrumbes en la carretera y los puentes a causa de la fuerte ola invernal que afectaron a la mayoría de los municipios en el país en el último trimestre de 2010, redujo la asistencia a los talleres especialmente en los municipios de Necoclí, Ayapel y El Zulia.
- Los enlaces municipales fueron un elemento clave en el proceso de convocatoria y en la posterior motivación para que las mujeres asistieran a los talleres. No obstante, en algunos municipios como Necoclí y Puerto López el apoyo del enlace fue muy débil y los mensajes no lograron animar a las mujeres a participar en los talleres.
- El perfil del capacitador fue desmotivante en algunos municipios. No obstante, los capacitadores fueron calificados por las madres y solo fue necesario reemplazar a uno de los capacitadores en el municipio de Necoclí.
- El factor cultural también influyó en la asistencia. En opinión de los enlaces municipales y de varias autoridades de Puerto López, en el municipio se manifestó la dificultad para motivar a las personas a asistir a cualquier tipo de evento cultural o de otra índole.

Ante la baja asistencia en el municipio de Necoclí, se decidió hacer una prueba de acercamiento del capacitador a las veredas con el fin de comprobar si incrementaba la asistencia. Se realizó una georreferenciación de cada vereda y se analizó la concentración por número de mujeres. Se escogieron las veredas de Changas, Zapata, Mellito y Mulatos, registrándose un incremento sustancial de la asistencia. No obstante, en las tres primeras, el porcentaje de asistencia no alcanzó el 70%, mientras que en Mulatos pasó de 55% a 78%. En Ayapel se implementó una estrategia diferente. Un grupo conformado por el enlace municipal, la madre líder y dos capacitadores escogieron dos barrios en el municipio para visitar los hogares y motivar personalmente a las mujeres. En el barrio Brisas la asistencia aumentó de 60% a 65%.

En los municipios con mayor asistencia como Timaná, Gigante y El Zulia predominaron algunos elementos comunes:

- El apoyo del enlace municipal en las convocatorias y en la motivación a las beneficiarias, al igual que la motivación de las madres líderes a sus respectivas madres titulares fue clave.
- Fue sorprendente el comportamiento del municipio de Timaná, en donde el porcentaje de asistencia fue el más alto de los municipios participantes, aún en zonas alejadas al lugar de la capacitación. El promedio de costo de transporte en zonas alejadas osciló entre COP 1.500 y COP 8.000 (US\$ 0.8 y US\$ 4), y aunque se mencionó en varias reuniones como una limitante, el porcentaje de asistencia fue el más alto de los municipios participantes.
- El incentivo que implica recibir un diploma al final de la capacitación fue un motivador permanente para que las beneficiarias asistieran más talleres.
- La respuesta de las madres en algunas veredas de El Zulia fue muy alentadora, pues a pesar de tener que desplazarse cerca de seis horas caminando, asistieron a los talleres.

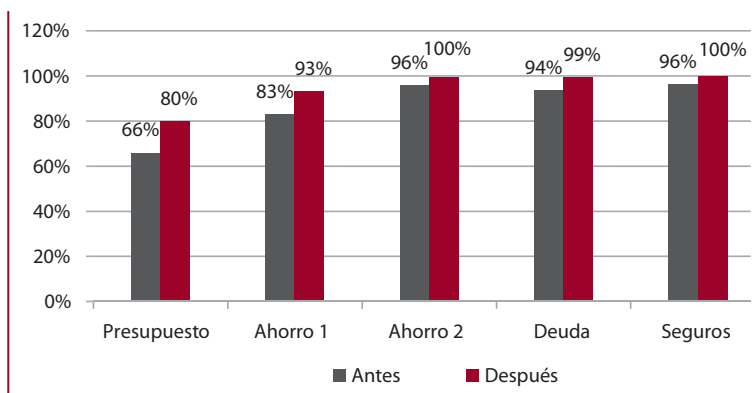
Según la metodología de capacitación de *Microfinance Opportunities*, es necesario aplicar evaluaciones para cada taller a fin de comprobar los resultados en términos de conocimientos adquiridos. Teniendo en cuenta esta recomendación, cada taller contaba con un cuestionario de cinco o seis preguntas que se hacían a las beneficiarias al entrar y al finalizar cada taller, con el fin de medir el cambio de conocimiento sobre cada tema. Al inicio, el cuestionario fue llenado por todas las madres que asistían al taller, pero en la práctica, debido a que la cantidad de tiempo que esto demandaba era tan alta, se tomó la decisión de hacerlo solo con un grupo de beneficiarias escogidas aleatoriamente en cada sesión.

Al analizar los resultados de las evaluaciones se encontró en todos los casos que el conocimiento era mayor término del taller que al inicio. Algunas de las preguntas de definiciones básicas del cuestionario eran por tema, por ejemplo: ¿Qué es un presupuesto? ¿Qué es el ahorro? Definir qué es cuenta de ahorro, deuda y seguro.

En promedio, el porcentaje de conocimiento aumentó. Sin embargo, no todos los temas lograron el mismo resultado en conocimientos. Es así como, mientras que para algunas aun después del taller no resultó tan claro el concepto presupuesto, otros lograron 100% de aprendizaje en la evaluación de conocimientos después de los talleres, como es el caso de los talleres de ahorro 2 (características de la cuenta del Banco Agrario), deuda y seguros.

GRÁFICO 1

PORCENTAJE DE CONOCIMIENTO SOBRE DEFINICIONES BÁSICAS POR TEMA

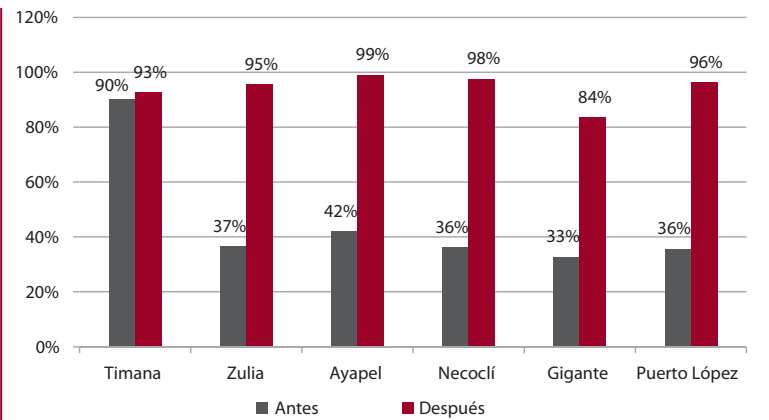


Fuente: Informe final ASSEDA

En la sección de seguros fue en la que las beneficiarias mostraron el mayor porcentaje de aprendizaje. Ante la pregunta: “El beneficiario de un seguro de vida es la persona: a. Que recibe el pago de la compañía de seguros, b. Que se muere, c. Que compra el seguro”. El resultado previo y posterior a la evaluación fueron los siguientes:

GRÁFICO 2

PORCENTAJE DE CONOCIMIENTO SOBRE BENEFICIARIOS DE SEGURO



Fuente: Informe final ASSEDA

En algunas evaluaciones se mencionaba que existía un conocimiento general sobre el tema, pero no se lograba identificar si una beneficiaria podría desarrollar contenidos sobre un tema en particular. En otros casos, a pesar de haber obtenido más conocimiento, algunas mujeres no quedaron con los conceptos totalmente claros. Por ejemplo, ante la pregunta si el dinero del programa FA se puede ahorrar en el banco, la mayoría respondió afirmativamente, con excepción de El Zulia en donde solo 24% sabía que podía ahorrar el subsidio en la cuenta y después de la capacitación el porcentaje subió a 86%. Las respuestas obtenidas después del taller ilustran que no para todas quedó totalmente claro que pudieran hacerlo: en Timaná, 90% y en Gigante 84%. En Ayapel, Puerto López y Necoclí obtuvieron los mayores porcentajes de aprendizaje en este tema: 96% y 97%, respectivamente.

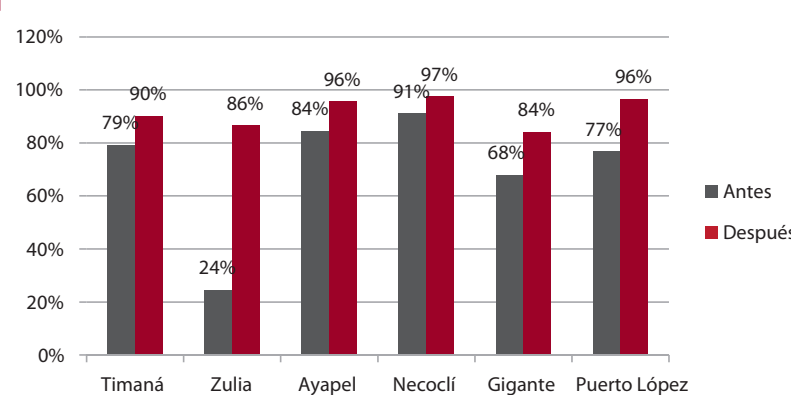
“Con tantas facilidades que nos da la tarjeta aprovechamos para ahorrar”.

“Ahorrar cada vez que sea necesario para tener un mejor futuro en la vida para oportunidad de los hijos”.

“Estoy aprendiendo ahorrar para tener una casita de material”.

GRÁFICO 3

CONOCIMIENTOS ADQUIRIDOS SOBRE DEPÓSITO EN EL BANCO AGRARIO



Fuente: Informe final ASSEDA

Los resultados de todas las evaluaciones se muestran en el Anexo 2. En el proceso de implementación de estas evaluaciones hubo aprendizajes importantes para el programa, en torno al tipo de preguntas y la forma de realizarlas. También sobre la logística de aplicación de las encuestas, pues era evidente que se debía recortar el tiempo de las evaluaciones y que no necesariamente debían ser aplicadas en todos los talleres a todas las participantes.

Junto con las evaluaciones de conocimiento, las mujeres llenaron un cuestionario con preguntas acerca de sus reacciones frente a los diferentes temas tratados, por ejemplo ¿Qué acciones concretas está planeando hacer en el futuro como consecuencia de lo que aprendió sobre el ahorro?, preguntas con respuestas de opción múltiple, combinadas con respuestas cualitativas como por ejemplo: ¿Qué tan probable es que usted después de esta capacitación decida dejar una parte del subsidio de FA en su cuenta del Banco Agrario? ¿Qué tan probable es que usted después de esta capacitación decida ahorrar? ¿Por qué?

ASSEDA mencionó que en su interacción con las beneficiarias independientemente de la región y del municipio fue común recoger impresiones en torno a la importancia que para ellas tiene el bienestar y el futuro de los hijos en torno a la posibilidad de estudiar y mejorar su calidad de vida. Manifestaron el deseo de tener un negocio y de administrar mejor su dinero. Sobre las capacitaciones, dijeron que las hicieron reflexionar sobre cómo utilizar mejor el dinero.

¿PARA QUÉ LES SIRVE LA EDUCACIÓN FINANCIERA?

“Hacer un préstamo y saber invertirlo según mi capacidad de pago”.

“Hay que saber manejar el dinero que nos prestan pa’ no tener consecuencias”.

“Porque si es banco, él me puede ayudar a pagar en largo plazo y cuotas bajas”.

“Aprendí que siempre debe hacerse un análisis sobre los préstamos y las condiciones de ellos para no tener fracasos venideros”.

“Después de esta capacitación me queda muy claro lo bueno que es ahorrar”.

“Porque aquí aprendimos muchísimo lo que es muy importante ahorrar para nuestro futuro y las necesidades imprevistas”.

“Porque en las capacitaciones nos han enseñado que se puede ir ahorrando para un futuro”.

“Porque si nosotros nos capacitamos financieramente nosotros podemos tener una capacidad de endeudamiento y una responsabilidad que cumplir”.

“Aprendemos ahorrar y a estar seguros de asegurar un porvenir para nuestra familia”.

“Aprendí a tener emprendimiento para formar mi propio negocio, aprendí que el ahorro es la forma más adecuada de lograr mis metas y proyectos de vida y mejorar mi calidad de vida”.

Incentivo monetario

Como se mencionó en un comienzo, el incentivo monetario fue diseñado para ser operado por el BA como pagador de los subsidios y administrador de las cuentas de ahorro de las beneficiarias del programa FA. A pesar de no ser una prioridad para el banco dada su permanente liquidez, éste le prestó especial atención al equipo del proyecto, así como al desarrollo tecnológico necesario para implementar el incentivo al interior del banco. Por ser el banco pagador de los subsidios, éste ya conocía a la población objetivo y tenía claro que el cumplimiento con la periodicidad anunciada de los sorteos así como su adecuada difusión eran clave para asegurar la confianza de las beneficiarias en el proceso. Para lograrlo, a nivel del banco, se designó un equipo de dos funcionarios encargados de servir de contraparte al equipo del proyecto. Se acordó en primer lugar, que los sorteos se debían realizar la primera semana después de finalizar el trimestre respectivo y que las ganadoras debían ser premiadas en un evento especial organizado por BdO, al que asistirían representantes del BA y de FA, además de las madres líderes, con el fin de lograr la difusión necesaria entre las beneficiarias por medio del "voz a voz". Se esperaba que todo esto sirviera como motivación para que las beneficiarias incrementaran el saldo promedio en sus cuentas.

Para operar el incentivo, se requirió ajustar la plataforma tecnológica del banco. Esto demandó tiempo del equipo de tecnología del BA y se estima que tuvo un costo aproximado de US\$ 50.000, asumido por el propio banco. El cronograma inicialmente propuesto establecía que el primer sorteo se debía llevar a cabo en marzo de 2010, pero tuvo que ser modificado para adecuarse a las posibilidades reales del banco, por lo que se postergó hasta junio de 2010. Sin embargo, las pruebas tuvieron demoras adicionales y el desarrollo tecnológico solo estuvo listo a finales de octubre de 2010. Además los permisos legales⁴⁵ para lanzar este tipo de sorteos ocasionaron otra demora, lo que implicó que el primer sorteo, correspondiente al trimestre junio-septiembre, se realizara recién a fines de octubre de 2010. Se esperaba que de ahí en adelante no se volvieran a presentar retrasos en las fechas de los sorteos, lo que no se ha cumplido por diferentes razones, al punto que de los cuatro sorteos programados hasta julio de 2011, ninguno se ha realizado en las fechas acordadas.

Los resultados de los cuatro sorteos se muestran a continuación. Como se explicó antes, cada premio corresponde a 10 veces el saldo promedio que la ganadora haya registrado en el trimestre anterior.

45. ETESA es la entidad ante la cual se debe tramitar el permiso legal en Colombia para realizar el sorteo y requiere que con anticipación se deposite un porcentaje del valor del premio a entregar, que al final es liquidado con el respectivo premio real. Exige que uno de sus funcionarios esté presente en el momento de realizar cada sorteo, lo que fue muy difícil de coordinar sobre todo al comienzo.

CUADRO 5:
MONTO DE LOS SORTEOS POR MUNICIPIO EN PESOS COLOMBIANOS (COP)

TIPO DE INTERVENCIÓN	DEPARTAMENTO	SORTEO 1	SORTEO 2	SORTEO 3	SORTEO 4
EDUCACIÓN + INCENTIVO	Antioquia	523.297	1.236.186	119.666	302.222
	Antioquia	43.010	116.921	94.482	76.523
	Huila	43.011	184.982	262.701	100.000
	Meta	301.480	160.323	59.766	187.097
INCENTIVO	Caldas	202.190	347.184	200.007	635.127
	Córdoba	70.968	170.323	15.476	66.667
	Córdoba	38.710	120.430	28.571	84.353
	Nariño	348.387	286.093	10.714	175.591
TOTAL PREMIOS		1.571.053	2.622.442	791.383	1.627.581

Fuente: Banca de las Oportunidades

Aún es difícil determinar la forma en que estos premios han influido en el comportamiento del ahorro de las beneficiarias, pero en el Capítulo 4 se presentan análisis iniciales del comportamiento de los saldos con el fin de recoger los primeros resultados.

Vale la pena mencionar que además de los problemas con las fechas de los sorteos, se han presentado algunos inconvenientes adicionales. En primer lugar, ha habido demora en la entrega de los premios, pues no ha sido posible hacer los eventos de entrega de los premios en los plazos inicialmente programados, ni cerca de la fecha de los sorteos. En la práctica esto genera desconfianza entre las participantes e impide generar un efecto demostración claro hacia las demás beneficiarias participantes.

Por otra parte, en algunos municipios, los enlaces municipales que deben servir de canal de comunicación ante el programa FA enviaron mensajes en contra del banco o no han tenido la mejor disposición para motivar a las beneficiarias para cumplir el objetivo del programa piloto. De manera específica, por ejemplo, el enlace crea indisposición en torno al programa piloto, que se vio reflejada en una baja asistencia a las sesiones de entrega de premios.

En medio de sus propias actividades es comprensible que al interior del banco, el manejo del programa piloto no haya sido tarea fácil. Sin embargo, aún cuando el programa piloto puede verse como una carga adicional de trabajo, en la medida en que no representa ninguna retribución en términos de cumplimiento de sus metas o actividades comerciales, el banco ha sido un aliado indiscutible en el desarrollo del programa y siempre ha tenido una actitud positiva para contribuir a solucionar los inconvenientes que han surgido en torno a su gestión. Ha colaborado, sin duda, a sacar adelante el proyecto.

Para evaluar los resultados del incentivo y de las diferentes intervenciones, además del sorteo, era decisivo contar con información periódica sobre comportamiento de las cuentas de ahorro que permita, al mismo tiempo, tener insumos para escoger la mejor alternativa de intervención

a escala masiva. Toda la información suministrada por el programa piloto es de gran utilidad no solo para evaluar su impacto, sino para que el banco conozca el comportamiento de los saldos de sus cuentas, de los hábitos transaccionales y cómo se utilizan de los medios y canales. El PPCA se podría convertir para el banco en un insumo invaluable para ser replicado a las demás cuentas del programa FA. Con este propósito, se diseñó junto con el banco los formatos de suministro de información que serían procesados trimestralmente. Los cuadros de salida de información, que se presentarán en el Capítulo 4, fueron otro reto pues requirió de un esfuerzo adicional del equipo de tecnología del banco. A la postre el banco no pudo hacer entrega de los cuadros de salida procesados, por lo que el Proyecto Capital tuvo que contratar a un estadístico que produjera la información bajo un convenio de confidencialidad con BdO para usar su base de datos.

Finalmente, para acercar a las beneficiarias al banco y motivar una mejor atención en las oficinas, se consideró muy importante contar con el apoyo de la fuerza comercial de las oficinas vinculadas al programa piloto incluyendo a aquellas de los municipios control, para que así la única diferencia entre municipios fuera la intervención con alguno de los dos instrumentos: educación financiera e incentivo monetario. Cambiar la percepción de las beneficiarias sobre el servicio del banco era un aspecto que podría motivar el crecimiento del ahorro. Con financiamiento del Proyecto Capital se contrató una consultoría especializada para apoyar al banco en el diseño de los incentivos a la fuerza comercial de las 12 oficinas. Se definieron las variables que se medirían con una periodicidad mensual para obtener los incentivos por parte de las oficinas y se definió un esquema de retribución de incentivos tanto de las oficinas como de los funcionarios que tenían contacto con las madres titulares. Este esquema de retribución tomó en cuenta variables tales como crecimiento en el saldo de promedio de captación, incremento en la proporción de beneficiarias que dejan en sus cuentas saldos diferentes de cero, así como el aumento en el número de beneficiarias que realizan depósitos en su cuenta.

Se definió además una validación de la calidad del servicio con las madres mediante llamadas telefónicas aleatorias a través del *Call Center* del banco para medir con una frecuencia trimestral la atención que recibían del banco, otorgando un bono adicional en su puntaje trimestral a la oficina ganadora.

Se precisó que el incentivo para los funcionarios del banco sería grupal y por un período de un año. Además se establecieron premios mensuales, trimestrales y anuales para los ganadores. El premio final sería un viaje a Perú para tres personas de la oficina ganadora financiado por el Proyecto Capital. A los demás miembros de la oficina ganadora que no pudieran viajar se les daría un premio de valor significativo. Este esquema de incentivos debió ser implementado al inicio del programa piloto en junio de 2010, pero se retrasó por demoras en la obtención del visto bueno de la Vicepresidencia Comercial del banco, quien veía con preocupación este tipo de incentivo, pues era la primera vez que se diseñaba dentro del banco y requería destinar recursos del presupuesto de la respectiva Vicepresidencia para viajes, para explicar de qué se trataba el incentivo a las oficinas, tiempo de los funcionarios y recursos para los premios. Hasta la fecha en que se terminó este trabajo, no se había ofrecido el premio mayor porque no se había puesto a conside-

ración de la Junta Directiva del banco. El plan de incentivos fue anunciado oficialmente en julio de 2011 a las diferentes oficinas participantes incluyendo las oficinas de municipios control. No obstante hasta setiembre de 2011, el banco no había entregado ninguno de los premios a las oficinas ganadoras.

El desarrollo de todos estos procesos al interior del banco requirió el apoyo del equipo del proyecto así como para la construcción de un “caso de negocio”. Para ello se apoyó al banco en la revisión de otras experiencias exitosas a nivel internacional, y se hicieron recomendaciones sobre las variables que deberían ser incluidas para calcular la rentabilidad del proyecto. Promover un incremento en los saldos que dejaban las beneficiarias en estas cuentas se constituía en un reto comercial para el banco y siempre se pensó que la mejor manera de rentabilizar los recursos era utilizándolos en el fondeo de la cartera de corto plazo. No obstante, y dado que la estructura de fondeo del banco se financia en gran medida con recursos provenientes de redescuento del banco de segundo piso del sector agropecuario, el banco consideró que la rentabilidad de los recursos captados a través de estas cuentas debía ser equivalente a la tasa marginal de colocación de las inversiones de tesorería, que se equipara a la tasa interbancaria en el país. Teniendo en cuenta los costos de la operación de las cuentas y los bajos niveles de rentabilidad de las colocaciones en que se invierten los recursos, el resultado final del modelo de negocio arrojó un Valor Presente Neto (VPN) negativo. No obstante, la junta directiva del banco decidió apoyar de todas formas la continuación del proyecto y aprobó los recursos para contratar a un funcionario para que se encargue encargado de él y para viajes a ser ejecutados en 2011 con el fin de mejorar la respuesta del banco en relación con el proyecto.

Evaluación de impacto

Debido a que el DNP contaba con un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) destinado a financiar parcialmente el costo de las evaluaciones de impacto de programas sociales, se propuso que se financiara la toma de la línea de base. Como parte del proceso, el DNP realizó una invitación cerrada a seis firmas colombianas con amplia experiencia en evaluaciones de impacto. Se escogió a la UT Econometría – SEI en un proceso de calificación por un comité técnico conformado por funcionarios del DNP, y Bancoldex – Banca de las Oportunidades. Este comité también sirvió de contraparte en el desarrollo de la consultoría. A partir de julio de 2010 se inició el trabajo del comité técnico⁴⁶ con la Unión Temporal (UT) para revisar el formulario preparado antes y para seleccionar la muestra para el trabajo de campo. Una vez logrado el acuerdo sobre el formulario y superadas las dificultades de las pruebas piloto para evaluarlo, se decidió no utilizar el método originalmente propuesto por la UT para realizar las encuestas de forma “autodiligenciada”. Además, ante la imposibilidad de tener una muestra que permita sacar conclusiones estadísticamente

46. Este comité se conformó como resultado del convenio interadministrativo firmado entre Bancoldex-Banca de las Oportunidades y el DNP, dirigido a contar con el apoyo de la Dirección de Evaluación de Política Pública (DEEP) del DNP en el diseño, seguimiento, y selección de consultores para realizar las evaluaciones del Programa de Inversión Banca de las Oportunidades.

representativas acerca de las diferencias regionales en materia de impactos, la UT sugirió utilizar la técnica cualitativa de grupos focales que permitiría profundizar en las diferencias regionales.

Luego de esta etapa, se realizó el trabajo de campo durante octubre de 2010 y los resultados finales de la línea de base fueron entregados en diciembre de 2010. El análisis de estos resultados permitió establecer diferencias significativas entre los hogares de los municipios de control y los de tratamiento y entre los municipios con distintos tipos de tratamiento. De acuerdo con la opinión de la firma evaluadora, esto se podría explicar por las diferencias estructurales entre los municipios. No obstante, podría estar afectado también por el hecho de que cuando se realizó el trabajo de campo la intervención ya había comenzado y había municipios que ya habían recibido algunos talleres de educación financiera. En todo caso, al momento de tomar las pruebas adicionales, estas diferencias debieron ser tomadas en cuenta a fin de aislar los efectos de la intervención y extraer conclusiones acerca de la efectividad de las distintas intervenciones.

En términos de los resultados de la línea de base⁴⁷ es útil conocer algunas de las características de los hogares objeto de la intervención, que se resumen así:

- Los hogares están conformados en promedio por 5,23 personas y los jefes de hogar tienen una edad promedio de 44,3 años.
- El estrato al que corresponden las viviendas es principalmente el Estrato 1 y alrededor de 62% son propietarios de sus viviendas.
- La proporción de población en edad de trabajar (PET)⁴⁸ es 67%, y de la población económicamente activa (PEA), 30,41%. 11,53% tiene una actividad económica diferente a la principal.
- En el caso de los gastos previsible, como útiles escolares, matrícula y uniformes, la mitad de los hogares usa el ingreso normal del hogar; 23,1% el ahorro; y 9%, el crédito informal. Los gastos relacionados con celebraciones son cubiertos con ingresos normales y 16,3% con ahorros.
- En caso de emergencias acuden a créditos informales, que se reportan cubiertos con los ingresos normales del hogar, con los ahorros o con la venta o empeño de activos.
- 38,4% de los hogares realizó alguna inversión en los últimos 12 meses por un valor promedio de COP 410.000.

En relación con las variables de resultados se encontró que 72% de las beneficiarias ahorra, y de estas 61,78% cuenta con un ahorro de tipo transaccional. Es decir, guardan dinero para gastos habituales, con un promedio de ahorro de COP 40.000; mientras que 39,2% afirma que ahorra a mediano y largo plazo. Sin embargo sólo 3,27% de las beneficiarias ahorra en entidades financieras.

47. BANCA DE LAS OPORTUNIDADES-DNP, ECONOMETRÍA, 2010. *Levantamiento de la línea de base del programa piloto del Proyecto de Promoción de la Cultura de Ahorro en Familias en Pobreza – Informe Final.*

48. De 12 años o más.

Finalmente, en términos de las variables que servirán para medir el impacto de las intervenciones, se encontró lo siguiente:⁴⁹

- El valor promedio de los activos de los hogares es de COP 12.9 millones, con ingresos per cápita de COP 120.600 y gasto per cápita de COP 147.000. Tienen un Índice de Calidad de Vida (ICV),⁵⁰ de 64.5 puntos en promedio. Además, la mitad de los hogares no tiene seguridad alimentaria.
- Al medir la diferencia entre el ingreso promedio mensual y los gastos mensuales promedio, se puede concluir que solo 39,7% de los hogares tendría capacidad de ahorro (excedente del ingreso luego de cubrir los gastos). Si se compara esta cifra con que 72% de hogares afirma ahorrar, se podría inferir que el ahorro es, más bien, resultado de restricciones en el consumo que ingresos “sobrantes”. También ilustra cómo las personas en situación de pobreza, usan el ahorro para estabilizar el consumo frente a ingresos muy inestables en el transcurso de un periodo de tiempo, por ejemplo, un mes.
- La proporción de beneficiarias que cubre gastos inesperados o emergencias con un crédito costoso es relativamente bajo: 2,4% y 1,7%, respectivamente.
- 54% de las beneficiarias planea realizar al menos una inversión en los próximos 12 meses y la mayoría tiene una percepción positiva de sus condiciones de vida con relación a su entorno.
- 24,7% participa en organizaciones sociales.

En los municipios objeto de la intervención se encontró también el efecto de otras intervenciones del Estado sobre la misma población:

- 53% de los hogares conoce JUNTOS (hoy UNIDOS) y de éstos, 59,6% pertenece a JUNTOS (hoy UNIDOS).
- La mayoría de madres titulares asistieron a cursos de educación financiera convocados por las madres líderes en los municipios de tratamiento con educación.
- En los municipios de tratamiento conjunto, 14% ha asistido a cursos de educación financiera diferentes a los convocados por las madres líderes.
- En el municipio de Gigante, de tratamiento conjunto, también se está ejecutando el programa Madres Ahorradoras⁵¹ y, han asistido en promedio a ocho cursos.
- La proporción de hogares que participa en, al menos, un programa público es 76,66%.

49. BANCA DE LAS OPORTUNIDADES-DNP, ECONOMETRÍA, 2010. *Levantamiento de la línea de base del programa piloto del Proyecto de Promoción de la Cultura de Ahorro en Familias en Pobreza – Informe Final.*

50. Constituye una medida del logro de bienestar en la población. Es un indicador que corresponde a la medición de estándares de vida y permite comparar personas, regiones y municipios en una escala en la que 0 son los más pobres y 100 los más ricos.

51. Si bien uno de los criterios de selección de los municipios era precisamente que no tuvieran este programa, una vez hecha la selección de los municipios e iniciado el programa piloto Acción Social llevó el programa Mujeres Ahorradoras a Gigante.

En cuanto al uso que las madres le daban a la cuenta de ahorros al momento de levantar la línea de base, se encontró que la mayoría la usa para retirar el subsidio casi desde la primera vez. Ese es el comportamiento que se esperaría cambiar al ofrecer una cuenta de ahorros, pues así una beneficiaria no tendría que sacar todo el subsidio, sino solamente lo que vaya a gastar.

CUADRO 6

¿USTED RETIRA LA TOTALIDAD DEL SUBSIDIO CUANDO VA A SACAR DINERO?

	TRATAMIENTO CON INCENTIVO	TRATAMIENTO CON EDUCACIÓN	TRATAMIENTO CONJUNTO	CONTROL	TOTAL
SIEMPRE	93,1%	88,2%	89,6%	92,7%	91,0%
CASI SIEMPRE	4,8%	4,2%	6,2%	6,2%	5,3%
ALGUNAS VECES	1,7%	7,0%	1,9%	0,8%	2,8%
CASI NUNCA	0,4%	0,6%	2,3%	0,3%	0,9%

Fuente: Banca de las Oportunidades - DNP, Línea de Base PICA, 2010.

Si bien la información recogida en la línea de base no pretendía mostrar efectos de la intervención, a través de los grupos focales se obtuvo algunos hallazgos que ilustran el proceso de avance del programa piloto. El informe sobre la línea de base destacó los resultados alrededor de la conciencia de la necesidad de ahorrar, al señalar que las mujeres titulares del subsidio que administran el dinero de su hogar son plenamente conscientes de la importancia de evitar gastos innecesarios (podría ser de la necesidad de ahorrar) para que sus ingresos alcancen para cubrir las necesidades del hogar. También se puso énfasis en las ventajas de ahorrar en el banco. Como conclusión de los grupos focales el informe señala que la lejanía de los centros poblados, la falta de infraestructura, el desconocimiento, los bajos ingresos, y el uso de mecanismos de ahorro informal en lugar del ahorro formal son factores que impiden el acceso de la población objetivo al sistema financiero formal.

También se destacó el hecho de que parte de la razón por la que el uso de las cuentas de ahorro es transaccional es que los ingresos escasamente alcanzan para cubrir los gastos básicos, dejando poca capacidad para ahorrar. Otro aspecto interesante que se identificó en ese momento es que el sistema de pago del subsidio a través del abono en cuenta se ve más como una facilidad para el retiro del dinero, en comparación con la situación anterior cuando tenían que retirar el subsidio en un solo momento.

De acuerdo con lo señalado por los participantes de los grupos focales, “ahora es mucho más fácil retirar el dinero del banco y utilizarlo cubriendo sus necesidades y en medios para generar ingresos adicionales (como prestarlo o comprar cosas que representan ingreso futuro) y es mucho más difícil mantenerlo allí”.⁵²

52. Informe Línea de base.

“En el banco le pagan intereses y la plata está segura. Además no se la gasta de a poquitos y la puede tener a la hora que quiera.” *Gigante*

“Ahora retirar el dinero es más fácil y más rápido, no toca llenar papeles ni formatos.” *Consacá*

“Es bueno porque si uno no necesita toda la plata en el momento la puede guardar para ahorrar, si saca toda la plata se la puede malgastar.” *Consacá*

Por otra parte, en la línea de base se encontraron algunos de los efectos relacionados con la educación financiera, el componente más avanzado cuando se realizó el trabajo de campo. De acuerdo con la información que recogió el informe de línea de base, los que ya habían recibido educación financiera la consideraban valiosa porque les enseñaba las ventajas de conocer y utilizar los productos financieros, al mismo tiempo que disfrutaron la metodología. De hecho en los municipios con los dos incentivos, las personas dijeron preferir los conocimientos financieros sobre la posibilidad de ganar un sorteo, en la medida en que consideran poco probable ganar.

“Si se sabe manejar mejor la plata pues se puede ahorrar más porque la plata que se malgasta se puede poner a producir.” *Ciénaga de Oro*.⁵³

El avance en la educación financiera, permitió encontrar en la línea de base una mejor percepción de conocimiento y una mayor idea frente a la aplicación. Los temas de mayores puntajes fueron los de percepción de conocimiento en relación con crédito, seguros y presupuesto. En conocimiento los mayores puntajes fueron en crédito. En aplicación, los mayores puntajes fueron en presupuesto y seguros. De acuerdo con el informe de línea de base, los grupos focales indicaron un mejor manejo de los ingresos producto de la planificación de gastos y presupuestos organizados por las beneficiarias. También dio cuenta de una discusión en torno al ahorro formal como una opción.

53. Informe Línea de base.

4 | RESULTADOS PRELIMINARES

RESULTADOS PRELIMINARES

Como estaba previsto desde un inicio al finalizar el primer año de la experiencia, se esperaba contar con información acerca de la evolución de los ahorros de las beneficiarias que habían participado en el programa piloto, a partir del análisis de cifras del Banco Agrario. Estas se presentarán en la segunda sección de este capítulo.

A lo largo de este año también fue posible recabar información de carácter cualitativo acerca de la opinión de las beneficiarias sobre diferentes aspectos relativos al Ppca en tres tipos de circunstancias. Esta información se consideró útil para complementar el análisis sobre la evolución de los ahorros y por ello se presenta a continuación.

Resultados cualitativos

Como se mencionó antes, siguiendo la metodología adaptada de *Microfinance Opportunities*, al operador de educación financiera se le solicitó evaluar las sesiones al finalizar cada módulo. Al procesar estas evaluaciones y en su informe final, ASSEDA incluyó algunas opiniones importantes que se deben destacar, aunque no hayan sido procesadas con el objetivo de obtener representatividad estadística.

En primer lugar, las madres manifestaron como “muy probable” la posibilidad de dejar parte del subsidio que reciben del programa FA en la cuenta del banco. Al indagar sobre sus motivaciones para ahorrar en una institución formal, afirmaron que allí el dinero está más seguro y que además les permitía recibir intereses. Sobre la finalidad del ahorro, dijeron estar interesadas en ahorrar para el futuro de sus hijos, especialmente para sus estudios y para comprarles ropa. También mencionaron su utilidad para atender emergencias. Con un propósito más de largo plazo mencionaron que podrían montar un negocio, comprar algunos electrodomésticos o arreglar o comprar la vivienda.

Al preguntarles cómo lo lograrían, señalaron la posibilidad de aplazar algunos gastos para cuando puedan hacerlos (por ejemplo, viajes y fiestas de cumpleaños) pero también dijeron que lo podrían hacer si no se fiaban de la tienda del mercado para comprar la comida diaria. Saben que en la tienda del mercado el precio de los alimentos es mayor, por ello trataban de acumular un poco más de recursos para acudir a tiendas más grandes donde saben que los precios son menores. Además dijeron estar dispuestas a reducir la compra de artículos innecesarios como “maquillajes y lujos” y compras por catálogo.

Obviamente, estas apreciaciones permitirían ser optimistas sobre el impacto logrado con la educación financiera, confiando en que los buenos propósitos puedan ser llevados a la realidad (de la percepción al conocimiento y al uso), tema en el que seguramente un segundo estudio podría profundizar.

Por otra parte, en los eventos realizados para la entrega de premios, los funcionarios de BdO tuvieron la oportunidad de conversar con las madres líderes y con las madres ganadoras, en todos los municipios en donde se realizaron sorteos (seis de los doce municipios). En estas entrevistas obtuvieron información, principalmente, acerca de los temas sobre los que las madres todavía no se encontraban satisfechas. Se reportaron varias quejas acerca de la calidad del servicio al momento del pago del subsidio. Señalaron de forma reiterativa que continuaba habiendo extensas filas, lo que se agravaba por las fallas del cajero automático.

Así mismo, se quejaron de las inconsistencias en el saldo al encontrar valores inferiores a los que deberían tener, sin aparente justificación. Una posible interpretación para este fenómeno es que ante las diversas consultas que hacen para averiguar si el subsidio ya se les abonó —dado que las fechas o el mes no son siempre los mismos— agotan su consulta gratis, y cuando abonan el subsidio el banco debita el costo de las consultas de saldo adicionales a las gratuitas.

Eran preocupantes las quejas que varias beneficiarias expresaron sobre los abusos de algunos de los establecimientos comerciales autorizados para realizar retiros, que al momento de pagar el subsidio les cobraban una comisión por el retiro. En el municipio donde esto ocurrió, la gerente del banco no se enteró de la situación hasta la reunión de premiación, a pesar de que esto ya sucedía durante varios meses, ilustrando la dificultad o incapacidad de las madres para manifestar y canalizar sus quejas.

La observación más recurrente, sin embargo, fue la preocupación de las madres de dejar los ahorros en la cuenta, ante la posibilidad de que el programa FA pudiera retirarlas del programa al considerar que ya no se justificaba la necesidad del subsidio. Esta preocupación también fue escuchada por funcionarios de BdO en otros espacios, específicamente en otros programas piloto que desarrolla para impulsar la metodología de grupos de ahorro y crédito local (GACL), en municipios diferentes al PPCA, en especial en comunidades lejos de alguna institución financiera formal. En varios de estos grupos, se les ha preguntado a las beneficiarias del programa FA por qué acuden a los GACL si ya tienen la cuenta en el BA. Si bien muchas beneficiarias manifestaron la misma preocupación mencionada líneas atrás, hubo también quienes dijeron no dejar el dinero en el BA por temor a que si no la retiran, el programa les exija la devolución del dinero al banco “porque la madre no aparece,” o porque “nos las contó el enlace municipal,” “eso oímos que le pasó a una de las madres”, o “las madres de tal comunidad nos contaron”. El “voz a voz” como se verá más adelante, ha resultado tener enorme impacto en las actitudes de estas beneficiarias.

La tercera fuente de información fue la de los grupos focales realizados dentro del marco de un proyecto de CGAP que contrató la firma Bankable Frontier Associates-BFA como parte de su iniciativa cuyo propósito era profundizar en tres áreas claves de los programas de transferencias condicionadas en cuatro países (Brasil, Colombia, México y Sudáfrica) que se han planteado el propósito de mejorar el acceso a servicios financieros por parte de la población beneficiaria:

- Desde el lado del banco oferente: ¿es posible que una institución financiera ofrezca servicios rentables con inclusión financiera?
- Desde el lado del cliente: ¿la población de bajos ingresos que recibe las transferencias utilizará realmente los servicios financieros si se los ofrecen?
- Desde el lado del gobierno: ¿la promoción y el desarrollo de servicios financieros inclusivos es demasiado costosa?

Con tal fin en mayo de 2011 se realizaron ocho grupos focales, en tres municipios representativos de cada una de las intervenciones y en uno de control: Puerto López (Educación Financiera + Incentivo Monetario), El Zulia (Educación Financiera), San Andrés de Sotavento (Incentivo Monetario) y Ciénaga de Oro (Control). El objetivo de estos grupos focales era básicamente profundizar en cuatro aspectos: los instrumentos financieros con que contaban las beneficiarias y sus familias antes y después de tener la cuenta en donde se depositan los subsidios; la actitud de las beneficiarias frente al nuevo sistema de pago a través de la cuenta de ahorros; y el uso que le dan a dicha cuenta. Hemos reunido las principales conclusiones obtenidas de este ejercicio que resumimos más adelante e ilustramos con citas de las beneficiarias. Los resultados obtenidos en estos grupos, luego de casi 10 meses de iniciado el programa piloto⁵⁴ son bastante importantes desde el punto de vista de las lecciones aprendidas y de identificación de los temas que podrían incidir en los resultados del programa.

54. La educación financiera se había realizado en su totalidad, pero solo se habían llevado a cabo tres sorteos del incentivo monetario.

- La mayoría sabe que tiene una cuenta de ahorros, pero el principal beneficio que le atribuyen es la conveniencia en el pago del subsidio, dados los menores costos de transacción en tiempo, mayor seguridad y la posibilidad de efectuar el retiro en cualquier momento. El hecho de que sea una cuenta de ahorros no fue muy mencionado con mucha frecuencia como un atributo a resaltar. En palabras de las beneficiarias:

“... le tocaba a uno esperar el día que le tocaba y hacer esas inmensas colas, ahora no [...] Habían personas que dormían cuidando el puesto porque era por fichao, uno trasnochaba mucho. Ahora no, con la tarjeta donde esté, sí estoy en Sincelejo allá voy y cobro”. (Beneficiaria de San Andrés de Sotavento)

“... hay mamás que esperan hasta una semana después para cobrar porque no todas las cuentas las activan a la vez”. (Beneficiaria de El Zulia)

- Las beneficiarias manifestaron también la necesidad de contar con más información y más instrucción, en especial en lo referente al manejo del cajero automático. En algunos casos era tan grande la dificultad para utilizar los cajeros, que algunas beneficiarias preferían esperar el día del pago y hacer la fila en la “caja extendida” por medio de la que el Banco Agrario entrega la transferencia a las beneficiarias que por una u otra razón no están bancarizadas. En palabras de las beneficiarias:

“... yo no sé manejar el cajero él [su hijo] si sabe, él me dice que lo deje retirar y yo sólo lo hago cuando veo que hay una necesidad, por eso prefiero decirle a una amiga que me acompañe a sacar...” (Beneficiaria de Puerto López)

“... en un principio fue duro porque hay muchas familias en la ignorancia, en el analfabetismo, pero con el pasar de los meses se ha ido superando esa etapa, por lo menos yo no sabía manejar esa tarjeta pero ya la sé manejar, pero para mí fue más fácil que para las personas que son analfabetas, porque cuando uno es analfabeta para entender todas las claves que tiene eso es más difícil.” (Beneficiaria de Ciénaga de Oro)

- También se confirmaron las quejas sobre los cobros indebidos por parte de los comerciantes con los que se tenía algún convenio de pago o donde estaba ubicado el cajero automático. Contaron, además, que había personas que les exigían un pago por hacerles la fila o por ayudarles a manejar el cajero, como veremos a continuación:

“... Lo que pasa es que si uno es cliente los chicos lo conocen a uno vienen y le hacen el favor, pero a la gente del campo no, varias personas de San Andrés les siguen quitando COP 2.000. O tiene uno que comprarles COP 5.000 o COP 10.000...” (Beneficiaria de San Andrés de Sotavento)

“... ahí en el cajero están por lo general los vendedores de boleta y los policías. Ahora la policía sí está colaborando más, al principio sólo estaban los vendedores de boleta que no trabajaban ese día por estar ahí. Cobran mil, dos mil pesos...” (Beneficiaria de Ciénaga de Oro)

- Sobre ahorrar en las cuentas, las beneficiarias dicen conocer esa posibilidad no obstante, le encuentran dos desventajas. Primero, el control social de los hijos, donde se refleja el esfuerzo que durante años ha realizado el programa FA por lograr el uso correcto de los subsidios. Segundo, existe el temor de que al mostrar saldos elevados en las cuentas, “nos saquen de FA”. En este sentido, se observó el impacto tan importante de los mensajes del programa FA acerca del destino del subsidio, que podría explicar en parte la falta de uso de las cuentas de ahorro. Los beneficiarios

bancarizados del programa FA retiran todo el subsidio apenas está disponible, debido al mensaje del programa en el sentido de que estos recursos son para gastos de los niños. De hecho, los niños están enterados y pendientes de la llegada de los recursos para reclamarlos como suyos.

"... los hijos de uno están pendientes de cuándo llega el subsidio y cuánto es, ellos piden para que uno les compre algo para ellos. Claro ellos esperan que todo sea para juguetes". (Beneficiaria de El Zulia)

"... lo que pasa es que cuando llega plata y ellos preguntan en qué es lo que gastó [...] el mío me pregunta "¿mami para dónde va?", "para el banco", "¿entonces ya llegó mi plata?, ¡vamos!". (Beneficiaria de Puerto López)

"... se sabe [...] que uno no puede consignar más de un millón en el mes, más de dos salarios mínimos. Si yo vendo ahora las cuatro camas me pagan COP 500.000, si me los consignan a la cuenta [...] El año pasado me ocurrió así, después me dijeron no lo hagas porque después se dan cuenta y van a decir que ganas mucho, que estás bien y que no necesitas el Plan Colombia [...] eh, Familias en Acción...". (Beneficiaria de Ciénaga de Oro)

Hay beneficiarias que no usan la cuenta, no obstante continúan utilizando instrumentos informales para ahorrar. Frente a esta aparente paradoja cabe preguntarse: ¿por qué no usan la cuenta de ahorros en el Banco Agrario? ¿Por qué el producto no es adecuado para ellas? ¿Por temor a ser expulsadas del programa FA? ¿Por altos costos de transacción? Aun cuando la respuesta sigue sin ser clara como se deduce de las respuestas a continuación, es interesante mencionar que en uno de los municipios donde se realizaron grupos focales y las beneficiarias resultaron ser todas microempresarias, varias habían abierto una cuenta de ahorros en el otro banco con presencia en el municipio.

"... yo la guardo debajo del colchón". (Beneficiaria de San Andrés de Sotavento)

"Entonces yo se la doy a ella porque acá si la tengo y hoy me viene un cobro yo la agarro de ahí y digo que la repongo y para ponerla dónde, cómo. En cambio allá yo le digo: "préstame que cuando (a él le dicen El Negro) al Negro le paguen yo la repongo". Y acá uno dice que cuando te paguen y luego va y se olvida y ya [...] entonces más por eso que se la doy a guardar a mi mamá". (Beneficiaria de Ciénaga de Oro)

"... el escarparte mío en los bolsillos de los pantalones...". (Beneficiaria de El Zulia)

"... en la casa, yo prefiero en la casa porque una cosa o algo uno tiene". (Beneficiaria de Puerto López)

"... yo los guardo en animales cuando se puede". (Beneficiaria de Puerto López)

- En estos grupos se percibe la molestia por los costos de transacción, a pesar de que por ser una Cuenta de Ahorro Electrónica (CAE) es un producto cuyos costos son menores que los de las alternativas que en ese momento ofrecía el mercado.

"Yo también retiro todo porque como el banco le cobra a uno COP 1.500 por una transacción, a mí ya me pasó...". (Beneficiaria de El Zulia)

"... en un año cuánto no ahorra uno en una alcancía y allá le quitan [...] hace mucho tiempo fui y retiré todo, porque uno guardando para que ellos le quiten, no, mejor la guardo en la casa. Mejor guardar COP 10.000 o COP 20.000 en el bolsillo de un pantalón o en una camisa y después a uno le sirven". (Beneficiaria de El Zulia)

“... y como uno no puede estar metiendo la tarjeta todo el tiempo [...] el banco empieza a cobrar desde la segunda vez por consulta de saldo, entonces uno va a retirar y ya no está completa la plata y lo que uno quisiera es que estuviera completa. Entonces por eso uno se espera...”. (Beneficiaria de El Zulia)

- Finalmente, en los municipios intervenidos, las beneficiarias conocen el incentivo ofrecido y la educación financiera ofrecida. Comentan, además, sobre los cambios de comportamiento que esta última ha logrado. Al indagar sobre la efectividad de las intervenciones, se encontró algún efecto demostración del incentivo monetario a pesar de que solo se habían realizado tres sorteos. La población señaló que dado que habían visto que sí era posible ganar el sorteo, era buena idea mantener más recursos en sus cuentas. Con relación a la educación financiera se encontró que había mayor conciencia sobre la importancia del ahorro formal. No obstante esto no se refleja en un mayor uso de las cuentas de ahorro.

“... aquí hay gente que ha ahorrado y se ha ganado el beneficio y han salido favorecidas en el sorteo ese, por eso es bueno dejar algo ahí”. (Beneficiaria de San Andrés de Sotavento)

“... no, yo no ahorra nada, mantenía apurada y como todo lo sacaba fiado [...] ahora sí la cosa es distinta, entonces sí me sirvió”. (Beneficiaria de Puerto López)

“... uno en la capacitación del ahorro sí veía que era necesario ahorrar, pero a veces no se puede [...] ahora uno no se deja tumbar tan de frente, por así decirlo. Uno aprende cosas [...] uno ya entiende más cuando le explican en el banco”. (Beneficiaria de El Zulia)

Los resultados anteriores sirven de marco de referencia para observar cómo han evolucionado los montos ahorrados en estas cuentas. Ofrecen además varias claves para interpretarlos.

Resultados cuantitativos

Para analizar los saldos ahorrados, el BA permitió el acceso a una base de datos que registraba el movimiento de las cuentas de ahorro entre junio de 2009 y junio de 2011. Esto permitió completar la información sobre el comportamiento del ahorro por un periodo de casi un año, desde la apertura de las cuentas cuando no había ningún tipo de intervención, hasta un año después de las intervenciones del PpCA. Estos resultados son una primera aproximación para analizar el cambio de comportamiento del ahorro de las beneficiarias con las diferentes intervenciones según su municipio y región. Por ello, no resultan suficientes para formular recomendaciones sobre qué intervención ha sido la mejor y la más efectiva para lograr los objetivos propuestos. Se utilizó la información correspondiente a los saldos promedio por cuenta de los 12 municipios del programa piloto incluyendo aquellos de los tres municipios control. En total 44.177 cuentas fueron analizadas.

En el análisis, en primer lugar se utilizó la metodología de comparar los promedios antes (PROM. ANTES) y después (PROM. DESP) de las respectivas intervenciones⁵⁵ y, luego se realizaron pruebas es-

55. PROMEDIO ANTES: Corresponde al promedio histórico mensual de saldos antes de la aplicación de la intervención para el período entre agosto de 2009 y mayo de 2010. Durante este período se realizaron cuatro pagos de subsidios en setiembre y diciembre de 2009, marzo y mayo de 2010. PROMEDIO DESPUÉS: Corresponde al promedio histórico mensual de saldos posterior a la aplicación de la intervención para el período entre junio de 2010 y junio de 2011. Durante este período los subsidios fueron entregados en junio, agosto, noviembre y diciembre de 2010, así como en febrero, abril y junio de 2011.

tadísticas para establecer si existían diferencias entre las cuentas intervenidas y las de control, así como entre las intervenciones mismas.

Lo anterior fue complementado con una revisión de los cuadros agregados proporcionados por el banco acerca del número y tipo de transacciones realizadas por las beneficiarias, así como los canales utilizados por las beneficiarias durante el primer semestre de 2011. A continuación se presentan los resultados obtenidos.

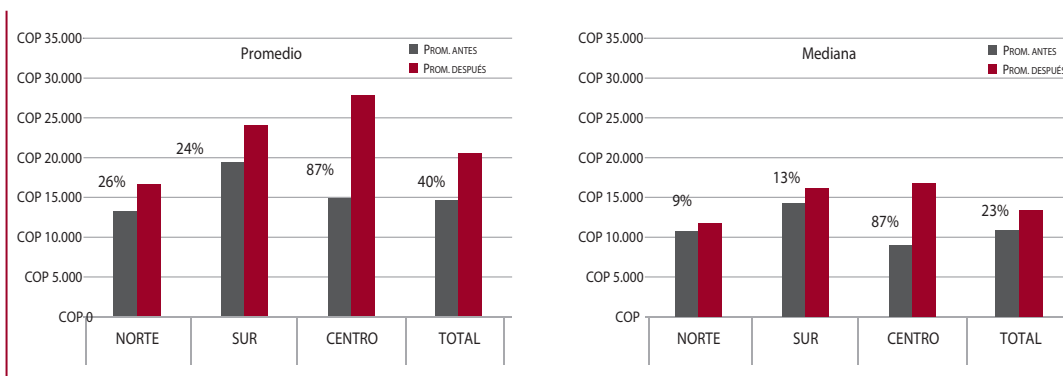
Comparación de saldos promedio por zona

El primer resultado arrojado por las cifras analizadas es positivo, ya que después de la intervención el saldo promedio de la muestra aumentó de COP 14.601 a COP 20.511. Esto se ratifica si se toma la mediana cuyo incremento fue de COP 10.961 a COP 13.438. A pesar de que los saldos aumentaron, se trata de un incremento muy pequeño frente a lo esperado por el equipo del proyecto, que había estimado para el cálculo del incentivo de un saldo esperado promedio de COP 50.000 al finalizar el primer año.

Los resultados fueron distintos en las tres regiones intervenidas, pues debemos notar que hay variables económicas y culturales que afectan el comportamiento del ahorro de manera distinta a cada región. Además los motivadores no son los mismos en cada zona geográfica. La zona centro y la zona sur mostraron un incremento mayor en el ahorro. La más alta variación tanto en el promedio de los saldos como entre las medianas, se registró en la zona centro y fue de 87%. El promedio de ahorro en esta zona pasó de COP 14.850 a COP 27.765 y la mediana, de COP 8.984 a COP 16.826. Las zonas sur y norte mostraron variaciones inferiores, en promedio de 24% y 26% en el promedio de ahorros y de 13% y 9,4% en las medianas.

GRÁFICO 4

COMPARACIÓN DE MEDIAS Y MEDIANAS DE LOS SALDOS PROMEDIO POR ZONA EN PESOS COLOMBIANOS (COP)

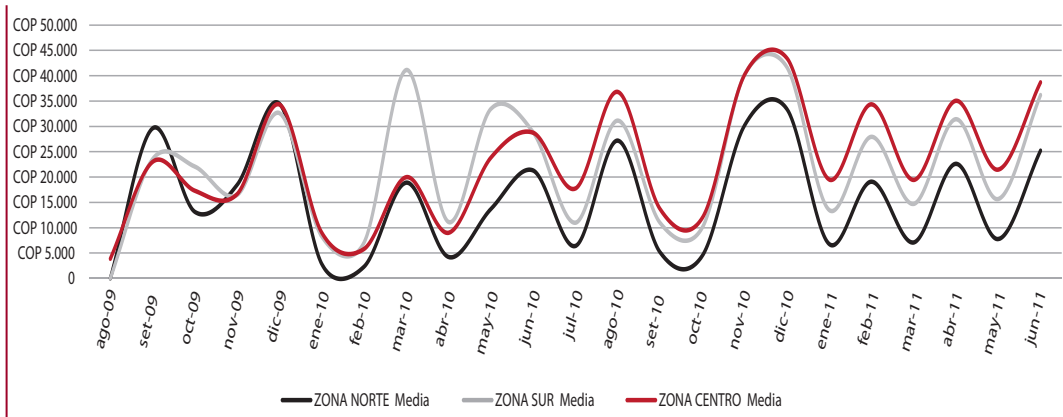


Fuente: Elaborado con la información del formato de seguimiento del programa piloto suministrada por el Banco Agrario.

Ahora bien, gráficamente el impacto del abono del subsidio sobre los saldos es evidente: los meses en los que se paga el subsidio están claramente representados por los picos superiores de las curvas, aunque en todos los casos se puede observar una leve tendencia creciente a partir de la intervención en junio de 2010. Este incremento de los saldos es más pronunciado en el segundo semestre analizado, es decir entre enero y junio de 2011.

GRÁFICO 5

COMPORTAMIENTO DE LAS MEDIAS DE LOS SALDOS PROMEDIO MENSUALES POR ZONA EN PESOS COLOMBIANOS (COP)

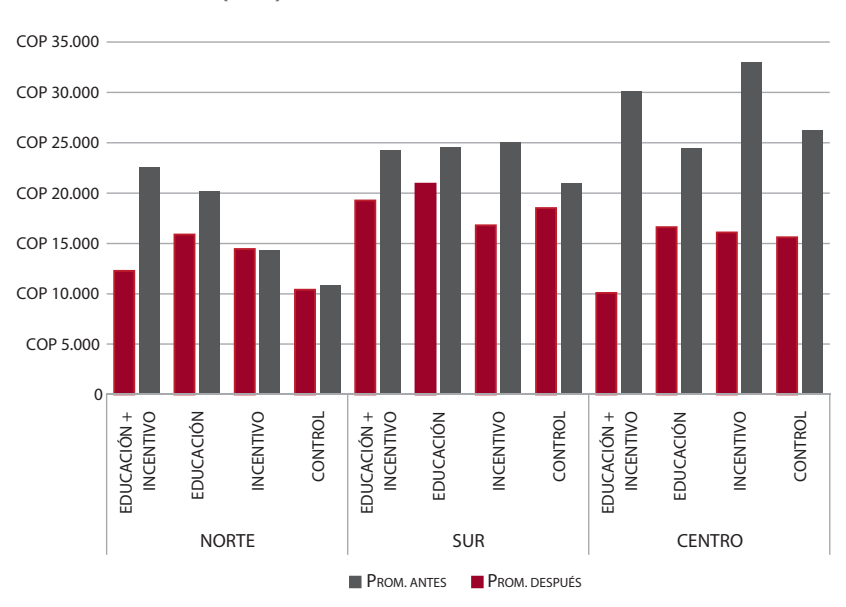


Fuente: Informe estadístico elaborado sobre la base de las cifras entregadas por el Banco Agrario.

Al desagregar estos resultados por tipo de intervención, se confirman las tendencias de la media y de la mediana por región. En la zona centro se presentan las variaciones mayores para todos los tipos de intervención como se aprecia en el Gráfico 5 que ilustra las variaciones de las medias donde incluso en el municipio control el comportamiento es diferente al de las demás zonas. En la zona norte la variación en el saldo de ahorro en el municipio con educación más incentivo fue mayor, mientras que en la zona sur la intervención solo con el incentivo parece haber tenido mayor influencia sobre el cambio en el comportamiento del ahorro.

GRÁFICO 6

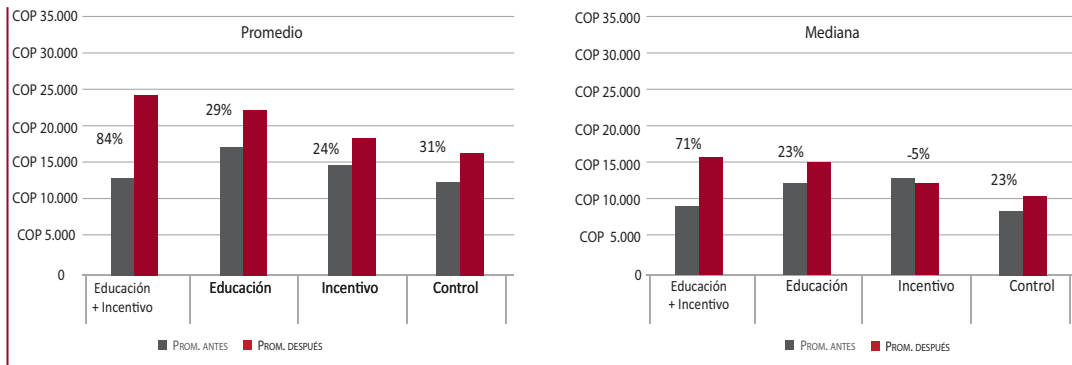
COMPARACIÓN DE LAS MEDIAS DE LOS SALDOS PROMEDIO, POR TIPO DE INTERVENCIÓN Y ZONA EN PESOS COLOMBIANOS (COP)



Fuente: Informe estadístico elaborado sobre la base de las cifras entregadas por el Banco Agrario.

Resultados por tipo de intervención

Como resultado de la bancarización, las beneficiarias comienzan a utilizar de forma natural sus cuentas de ahorro y a dejar saldos más altos en dichas cuentas. Ello se confirma cuando se analiza el resultado del ahorro en los municipios control, para los cuales tanto las medias como las medianas muestran que los saldos se incrementaron aun sin intervención. Los resultados sugieren que las intervenciones del PPCA han tenido un efecto positivo. Si bien todos los instrumentos utilizados han resultado efectivos para motivar el aumento del ahorro de las beneficiarias, los municipios con educación financiera más incentivo monetario (EF+IM) revelan mayores niveles de incremento de ahorros después de la intervención; seguido de aquellos donde se brindó educación financiera (EF). En tercer lugar se ubican los municipios intervenidos solamente con el incentivo monetario (I).

GRÁFICO 7**COMPARACIÓN DE SALDOS PROMEDIO POR TIPO DE INTERVENCIÓN EN PESOS COLOMBIANOS (COP)**

Fuente: Informe estadístico elaborado sobre la base de las cifras entregadas por el Banco Agrario.

Si se analiza este efecto desagregando por la distribución de los saldos de ahorro, se puede observar nuevamente cómo la intervención de educación financiera más incentivo monetario (EF+IM) ha tenido el mayor efecto en el crecimiento. Esto es menos evidente pero sí perceptible para el caso de los municipios intervenidos solamente con educación financiera (EF), e inclusive en los de control (C), y en el caso de los municipios intervenidos solamente como incentivo monetario (I) no se percibe ningún cambio.

Ahora bien, en todos los casos, los saldos acumulados siguen siendo bajos. Esto genera, por lo tanto, la necesidad de indagar más a fondo sobre las posibles causas de ese comportamiento, pues si las beneficiarias continúan utilizando mecanismos informales para el ahorro, quiere decir que disponen de algunos recursos adicionales que habrían podido ser manejados en las cuentas del banco, pero han decidido no hacerlo. Por ello, a continuación, en un esfuerzo por entender lo que puede estar motivando las diferencias y el bajo uso de las cuentas, se ofrece un análisis más detallado.

Resultados por tipo de intervención y municipio

Existe una suerte de variables que han podido afectar los resultados del ahorro en los diferentes municipios. Las más importantes guardan relación con los prejuicios que manifestaron las beneficiarias en torno a mostrar los saldos de sus cuentas al programa FA, por temor a perder el subsidio o de ser excluidas del programa así como la falta de confianza en el banco y las quejas en torno a la atención en las oficinas. Una hipótesis inicial es que la mayor efectividad lograda con la intervención de educación financiera (con y sin incentivo monetario) se deba a que en dicha capacitación a las madres se les aclaraban estas dudas e inquietudes de mejor forma frente a lo que se logró en los demás casos.

Al hacer un análisis detallado por municipios surgen algunos interrogantes. Como se recordará, de los seis municipios de educación financiera, en dos de ellos, Puerto López y Necoclí donde además se ofreció el incentivo monetario, se registró el menor porcentaje de asistencia a las sesiones

de educación financiera. Puerto López solo alcanzó 36,8% y Necoclí 44,3% de asistencia a los talleres. Sin embargo son precisamente los dos municipios en donde se observa el mayor porcentaje de variación de los saldos promedio después de la intervención, como se ve en el Gráfico 8.

GRÁFICO 8

DISTRIBUCIÓN POR RANGO DE SALDOS POR TIPO DE INTERVENCIÓN EN PESOS COLOMBIANOS (COP)

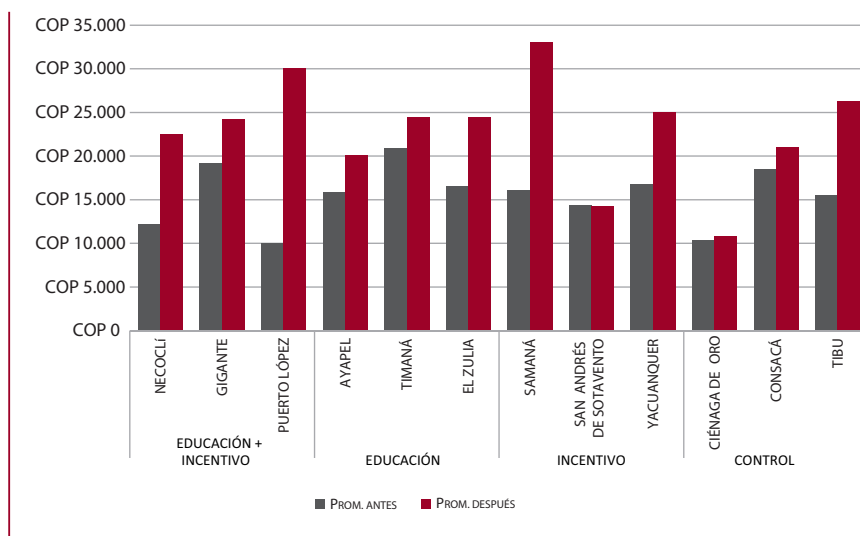


Fuente: Informe estadístico elaborado sobre la base de las cifras entregadas por el Banco Agrario.

Podría interpretarse entonces que en el caso de estos dos municipios, la motivación para incrementar sus saldos de ahorro dependió en mayor proporción del incentivo monetario que de la asistencia a los talleres de educación financiera. Sin embargo también se puede inferir que las sesiones en las cuales se logró asistencia o aún, que la semilla sembrada en aquellas beneficiarias que asistieron cumplidamente a las diferentes sesiones, logró ser difundida a través del muy eficiente sistema del “voz a voz” que como hemos comentado resultó muy efectivo también para difundir mensajes a favor del ahorro en estas cuentas.

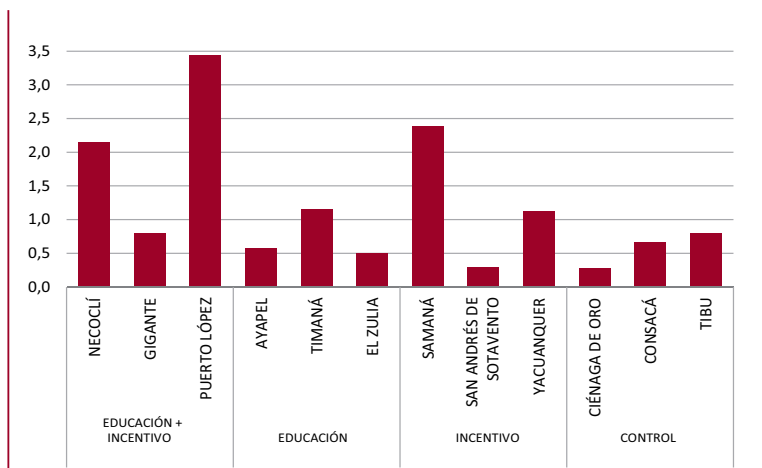
Al desagregar por municipios, también resalta el caso de Samaná, municipio en el que se ofreció solo el incentivo monetario, con una variación tan grande como la de Puerto López, y con el nivel más alto de saldos promedio de todos los municipios, después de la intervención.

GRÁFICO 9
COMPARACIÓN DE SALDOS PROMEDIO POR TIPO DE INTERVENCIÓN Y POR MUNICIPIO EN PESOS COLOMBIANOS (COP)



Fuente: Informe estadístico elaborado sobre la base de las cifras entregadas por el Banco Agrario.

En búsqueda de más respuestas a estas inquietudes, se promediaron las variaciones de los saldos de las cuentas individuales de cada municipio y por tipo de intervención, con lo que se confirmaron las tendencias observadas hasta ahora. Puerto López (EF+IM) es el municipio en donde se registró la mayor variación, seguido por Samaná (IM). Timaná, fue el municipio con la mayor tasa de asistencia a las capacitaciones (77,5%), la mayor variación en cuanto a ahorros dentro de su grupo. No obstante, en términos agregados Timaná se ubica en cuarto lugar con relación al incremento promedio de los saldos ahorrados, como se aprecia en el Gráfico 10.

GRÁFICO 10
VARIACIONES PROMEDIO DE LOS SALDOS DE LAS CUENTAS ANTES Y DESPUÉS DE LAS INTERVENCIONES, POR TIPO DE INTERVENCIÓN Y MUNICIPIO


Fuente: Informe estadístico elaborado sobre la base de las cifras entregadas por el Banco Agrario.

En el análisis en detalle del impacto de la educación financiera se realizó un cruce de variables para mostrar el comportamiento de las cuentas de las beneficiarias que asistieron a los talleres de educación financiera correspondientes a los municipios con intervención de educación financiera y de educación financiera más incentivo monetario. La fuente de información utilizada fue la asistencia por número de cédula suministrada por ASSEDA, que se cruzó con la base de datos de los saldos promedio entregada por el Banco Agrario. El total de la muestra analizada corresponde a 13.705 cuentas, que equivalen a 61% de un total de 22.218 cuentas con reporte de cifras en los municipios con estos dos tipos de intervención.

Una vez más el resultado es complejo de analizar. Si se mira por tipo de intervención, las beneficiarias de los municipios con intervención de educación financiera más incentivo monetario que asistieron a los seis talleres de educación financiera, no son las que más incrementaron sus saldos promedio de ahorro. Más que eso, lo hacen en mayor proporción aquellas que asistieron solo a dos de los talleres. Por el contrario, en los municipios con intervención solo de educación, se registran incrementos inferiores a los anteriores, y el mayor impacto corresponde a las beneficiarias que asistieron a todas las sesiones de educación financiera.

CUADRO 7
VARIACIÓN DE LOS SALDOS PROMEDIO VERSUS ASISTENCIA A LOS TALLERES DE EDUCACIÓN FINANCIERA

TRATAMIENTO	ASISTENCIA						
	0	1	2	3	4	5	6
EDUCACIÓN + INCENTIVO	0,60	2,18	2,28	2,07	2,08	1,28	1,29
EDUCACIÓN	NA	0,78	0,47	0,52	0,60	0,83	0,93

Fuente: Información suministrada por el Banco Agrario y ASSEDA

Si se analiza el comportamiento por zona, las beneficiarias de la región centro que asistieron a cuatro talleres fueron las que más incrementaron sus saldos de ahorro. Sorprenden que las variaciones sean significativas en esta región, inclusive para las que solo asistieron a una, dos o tres sesiones de capacitación. En el caso de la zona sur, el mayor incremento corresponde a quienes asistieron a todas las sesiones, mientras que en la zona norte el mayor efecto se logró entre aquellas beneficiarias que asistieron a tres eventos de capacitación, confirmando que el contexto regional conlleva resultados distintos.

CUADRO 8

VARIACIÓN DE SALDOS PROMEDIO *VERSUS* ASISTENCIA A LOS TALLERES DE EDUCACIÓN FINANCIERA, POR ZONA

ZONA	ASISTENCIA						
	0	1	2	3	4	5	6
NORTE	NA	101	0,87	1,62	101	0,81	0,73
SUR	0,60	0,69	0,45	0,89	0,75	1,25	1,42
CENTRO	NA	1,84	1,91	1,59	2,21	0,93	0,70

Fuente: Información suministrada por el Banco Agrario y ASSEDA

Por último, a nivel de los municipios, los resultados son diversos. Las beneficiarias que variaron en mayor proporción el balance de sus ahorros son aquellas que asistieron a cuatro o más talleres, como sucede en Necoclí (EF+IM), Gigante (EF+IM), Timaná (EF) y Puerto López (EF+IM). En el último, se registran las mayores variaciones en los saldos ahorrados de toda la muestra. Además, el impacto más alto en este caso corresponde a las beneficiarias que asistieron a cinco talleres.

CUADRO 9

VARIACIÓN DE SALDOS PROMEDIO *VERSUS* ASISTENCIA A LOS TALLERES DE EDUCACIÓN FINANCIERA, POR MUNICIPIO

MUNICIPIO	ASISTENCIA					
	1	2	3	4	5	6
NECOCLÍ	2,14	1,68	2,07	1,63	1,71,	2,57
AYAPEL	0,92	0,39	0,35	0,53	0,49	0,48
GIGANTE	0,73	0,09	0,63	0,50	0,52	0,85
TIMANÁ	0,55	1,22	1,42	1,14	2,00	1,92
PUERTO LÓPEZ	2,67	3,34	3,11	4,24,	5,06	3,37
EL ZULIA	0,52	0,45	0,63	0,54	0,33	0,47

Fuente: Información suministrada por el Banco Agrario y ASSEDA

Finalmente, dado que era posible comparar los comportamientos en materia de ahorro alcanzados por las beneficiarias de municipios con las diversas intervenciones frente a los de las beneficiarias de los municipios de control, se utilizó la técnica de comparar las diferencias de las variaciones alcanzadas en los municipios de intervención, con respecto a las variaciones alcanzadas en los municipios de control. Se encontró nuevamente que la intervención con educación financiera más

incentivo monetario era la más efectiva para motivar el cambio de comportamiento en el ahorro, con una variación 3,8 veces superior a la de los control; seguida por la intervención con incentivo, que logró variaciones 0,63 veces superiores. En tercer lugar, aunque sin mucha diferencia se encuentra la variación alcanzada en municipios donde solo se brindó educación financiera. Los resultados de la prueba fueron los siguientes:

Educación + incentivo	3,823
Educación	0,619
Incentivo	0,627

Aun cuando estos últimos resultados permiten concluir que todas las intervenciones resultaron efectivas por su variación frente a los municipios control,⁵⁶ el nivel de los saldos ahorrados resulta en todos los casos muy bajo, lo que hace necesario realizar un mayor análisis antes de iniciar una fase de expansión de la iniciativa, que seguramente demandará la corrección de las deficiencias encontradas en materia de implementación de las intervenciones del programa piloto.

Análisis del comportamiento de las cuentas con saldos promedio ubicados en el cuartil superior después de las intervenciones

Dado el bajo nivel de saldos promedio encontrado, se consideró importante analizar en mayor detalle el comportamiento de las cuentas ubicadas en el 25% del saldo promedio más alto, en la medida en que se pensaba que en ellas que se estaba generando un ahorro. Este grupo compuesto por 11.044 cuentas cuya distribución por tipos de intervención con los respectivos saldos promedio para todo el periodo después de las intervenciones era la siguiente:

CUADRO 10

CUENTAS EN EL CUARTIL MÁS ALTO DE SALDOS PROMEDIO

TIPO DE INTERVENCIÓN	NÚMERO DE CUENTAS	SALDO PROMEDIO (EN US\$)
EDUCACIÓN + INCENTIVO	2.705	24.417
EDUCACIÓN	2.824	22.445
INCENTIVO	2.829	18.547
CONTROL	2.686	16.611
TOTAL	11.044	

Fuente: Elaborado con la información del formato de seguimiento del programa piloto suministrada por el Banco Agrario

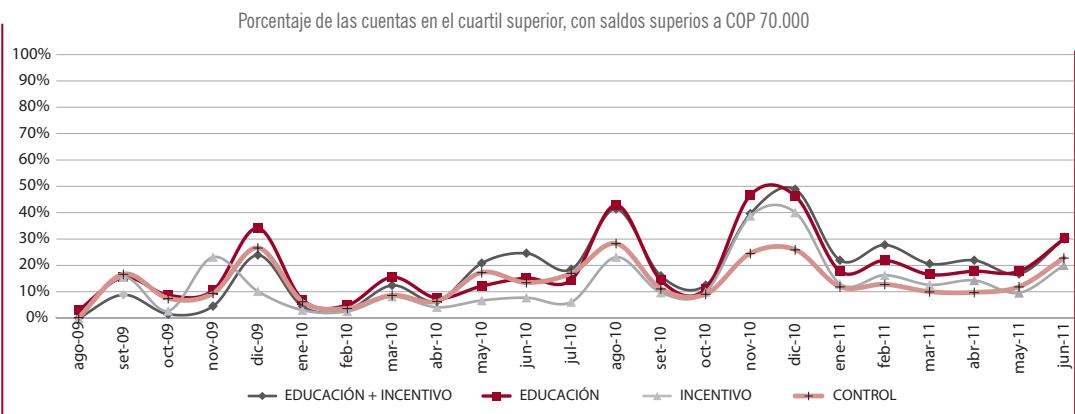
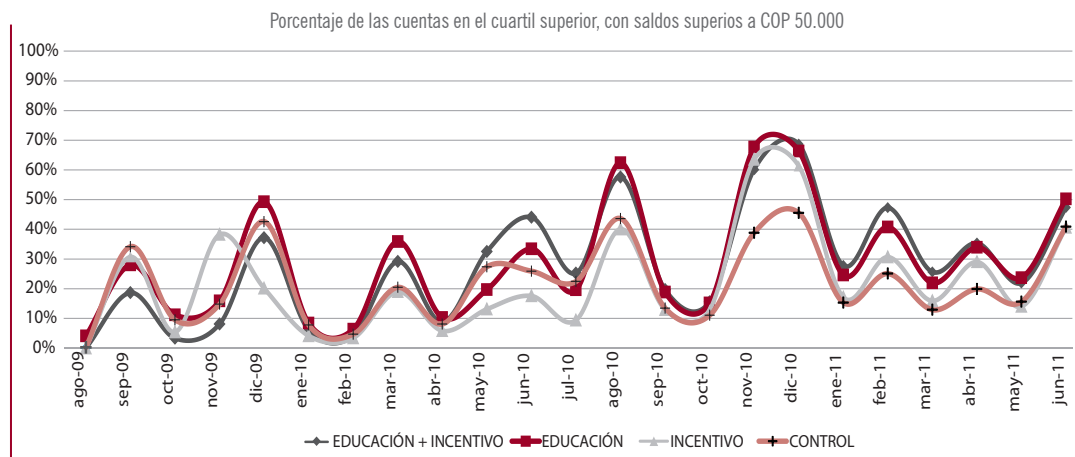
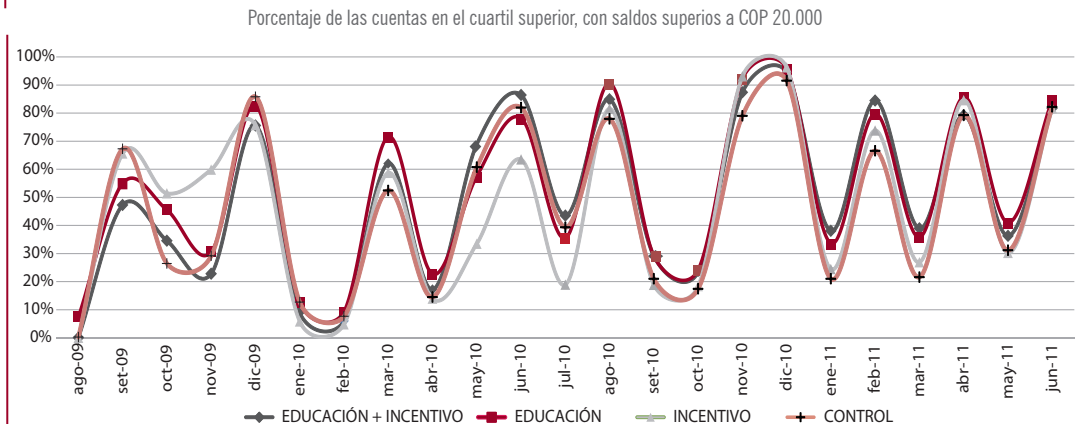
Para analizar la evolución de los saldos promedio por tipo de intervención a lo largo de 2010, se desagregó la distribución de manera tal que fuera posible determinar qué porcentaje se encontraba por encima de ciertos rangos de saldos.

56. Para obtener este resultado se calculó la variación relativa frente al control de la variable variación, para cada una de las intervenciones y de los municipios control.

El primer nivel corresponde a COP 20.000, valor que en un inicio fue el mínimo que podían retirar las beneficiarias de los cajeros automáticos, y que podría reflejar solamente que en algunas oportunidades el dinero podía “quedar atrapado” en las cuentas sin que ello significara un verdadero deseo de las beneficiarias de dejar dinero ahorrado. El siguiente nivel es de COP 50.000 y el más alto, de COP 70.000.

GRÁFICO 11

CUENTAS DEL CUARTIL SUPERIOR CON SALDOS PROMEDIO SUPERIORES A COP 20.000, COP 50.000 Y COP 70.000



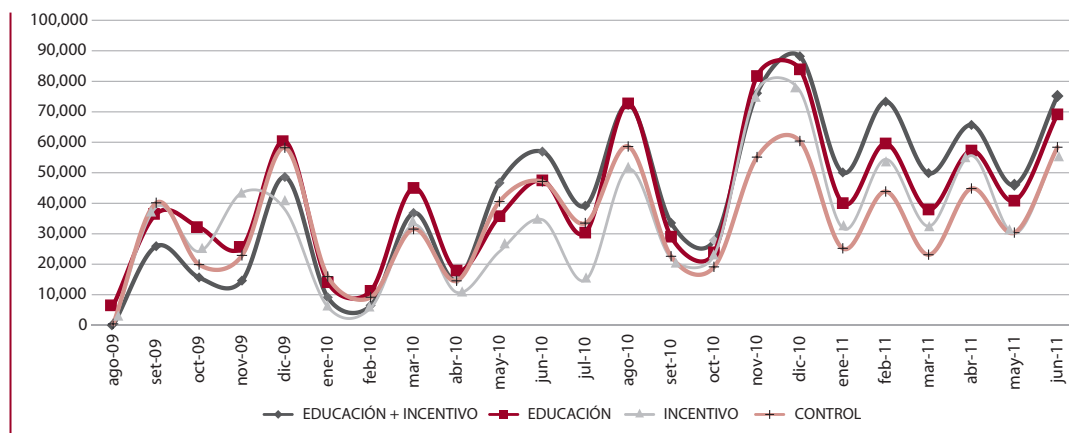
Fuente: Elaborado con la información del formato de seguimiento del programa piloto suministrada por el Banco Agrario.

En el primer nivel es interesante observar que a medida que transcurrió el año, y particularmente a partir del inicio del PPCA, un porcentaje cada vez mayor de estas cuentas fue acumulando saldos, de tal manera que para el final del periodo más de 20% tenía saldos superiores a este nivel inclusive en los meses donde no se entregó el subsidio. En el siguiente nivel, de saldos superiores a COP 50.000, algo más de 10% de estas cuentas se ubica en este nivel aún en su nivel más bajo y en meses de no pago, y con una tendencia a incrementar a través del periodo bajo análisis el número de cuentas que registran dichos saldos. Un comportamiento similar se observa en el caso de cuentas con saldos superiores a COP 70.000 donde se ubican alrededor de 10% de las cuentas. No obstante, muestran menores fluctuaciones entre los meses de pago y de no pago, lo que podría sugerir que acumular sumas superiores de ahorro no es factible para estas familias.

Esto se confirma al analizar la evolución de los saldos promedio de las cuentas. En primer lugar, es clara la tendencia hacia un incremento en los saldos, inclusive en los meses donde no hay pago de subsidios, lo que sugiere que en estos casos sí hay un esfuerzo por parte de las beneficiarias por ahorrar.

GRÁFICO 12

EVOLUCIÓN DEL SALDO PROMEDIO DE LAS CUENTAS EN EL CUARTIL SUPERIOR POR TIPO DE INTERVENCIÓN EN PESOS COLOMBIANOS (COP)



Fuente: Elaborado con la información del formato de seguimiento del programa piloto suministrada por el Banco Agrario.

Igualmente, se confirmó que en los municipios donde se ofreció incentivo y educación financiera o solo educación financiera se alcanzó mayores niveles de ahorro. Además, se separan del comportamiento que registran sobre todo las cuentas de los municipios control después de iniciada la intervención, con una tendencia positiva de los saldos promedio ahorrados en todos los casos durante los meses de 2010. El comportamiento de estas cuentas amerita un estudio adicional pues en esos casos se puede concluir que las beneficiarias están creando una cultura de ahorro y que las intervenciones han contribuido de una u otra manera a consolidar este comportamiento.

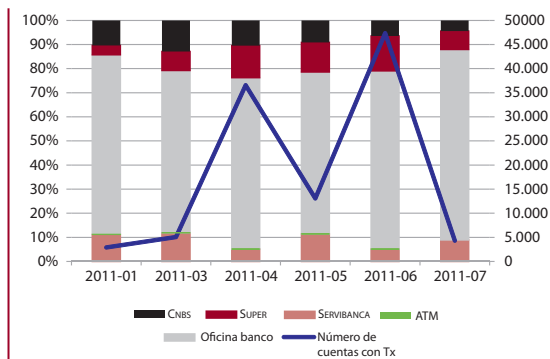
Resultados de las transacciones

Sobre la base de los formatos de información de seguimiento del programa piloto entregados por el Banco Agrario a Banca de las Oportunidades fue posible construir para el período de enero a julio de 2011 información sobre el comportamiento los retiros y depósitos así como sobre los canales utilizados para realizar las transacciones. El mes de febrero tuvo que ser excluido de algunos análisis por su comportamiento atípico.

Como se recordará, todos los municipios parte del programa piloto cuentan con una oficina del Banco Agrario en línea. Solo en el municipio de Tibu se tiene, además, un corresponsal no bancario (CNB). El Banco Agrario ha instalado para los retiros cajeros automáticos propios o en convenio con SERVIBANCA. Cuenta también con convenios con comercios en cada municipio, pero las beneficiarias solo pueden hacer retiros, pues las compras no están aun habilitadas por el banco. El canal más frecuente para realizar retiros son los cajeros automáticos de Servibanca, como se aprecia en el Gráfico 13. Es probable que los retiros que aparecen como realizados en CNB, correspondan a retiros efectuados en municipios vecinos, mientras los supermercados son utilizados fundamentalmente en los meses de pago de subsidios (abril y junio) lo que explica las variaciones registradas entre los meses.

GRÁFICO 13

NÚMERO Y DISTRIBUCIÓN DE CUENTAS CON TRANSACCIONES, SEGÚN EL CANAL USADO CADA MES
ENERO – JULIO DE 2011, EN PESOS COLOMBIANOS (COP)



Fuente: Elaborada con la información del formato de seguimiento del programa piloto suministrada por el Banco Agrario.

Se observa cómo las beneficiarias interactúan con su cuenta, principalmente, a través de los cajeros automáticos, y utilizan muy poco las redes de comercios porque la tarjeta de débito no les permite realizar compras. Esta limitación tuvo un impacto adverso sobre el deseo de las beneficiarias de dejar saldos en las cuentas. Significó una variación muy importante en el diseño del producto sobre el que el Ppca se había basado para proponer uno de sus objetivos: enseñar a las beneficiarias a lidiar con medios modernos.

El acercamiento de las beneficiarias a canales que no permiten realizar transacciones se refleja en el número de depósitos. En la práctica las beneficiarias no se han acercado a las oficinas ni a los CNB a hacer depósitos. Así, en promedio solo 0,6% ha hecho al menos una transacción de depósito, y de ellas, 25% hizo dos depósitos o más.

CUADRO 11

NÚMERO TOTAL CUENTAS CON DEPÓSITOS POR MES. ENERO – JULIO DE 2011

FECHA	TOTAL DE CUENTAS	TOTAL CUENTAS CON DEPÓSITOS	MONTO PROMEDIO
2011-01	49.409	238	211.978
2011-02	n.d.	365	168.954
2011-03	46.768	439	182.697
2011-04	46.931	257	192.341
2011-05	44.792	271	186.795
2011-06	44.244	402	145.680
2011-07	44.215	176	278.504

Fuente: Información de seguimiento del programa piloto suministrada por el Banco Agrario

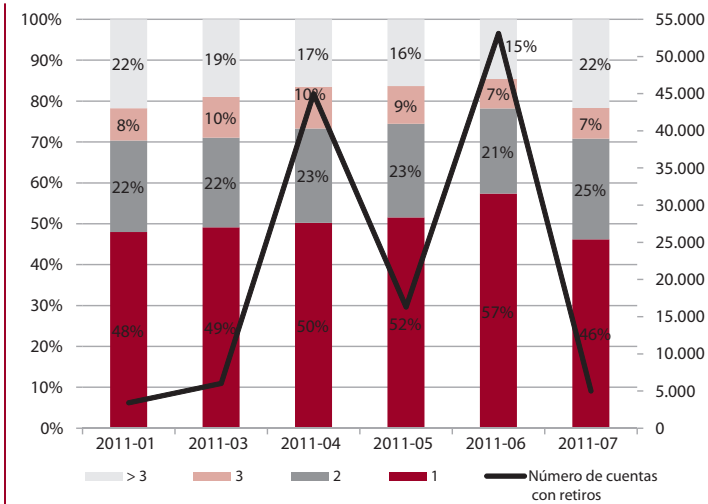
Al reagrupar la base de datos por tipo de intervención, se observa que en los municipios con educación financiera más incentivo monetario y en aquellos solo con incentivo monetario se han realizado la mayor cantidad de depósitos.

La frecuencia con que las beneficiarias realizaban retiros no era regular y se concentraba en los meses de pago de los subsidios. Es así como en abril y junio de 2011, 95% de las cuentas registran retiros; mientras que, por ejemplo, en enero, marzo y julio del mismo año el porcentaje de cuentas que registra este tipo de movimiento fue inferior a 13%.

Este comportamiento pone en evidencia dos situaciones posibles: que la mayoría de las beneficiarias solo utiliza la cuenta como medio para retirar el subsidio, o que su uso o falta de uso responde a un tema de costo. Como se recordará, una de las características de la cuenta de ahorros de las beneficiarias es que tienen dos transacciones y una consulta de saldo gratis. En vista de ello, en 51% de las cuentas que registran retiros se ha hecho en una sola transacción, mientras que en 23% se han efectuado dos transacciones, y solo 26%, tres o más retiros al mes.

GRÁFICO 14

NÚMERO DE CUENTAS CON RETIROS Y PARTICIPACIÓN POR NÚMERO DE RETIROS AL MES. ENERO – JULIO DE 2011, EN PESOS COLOMBIANOS (COP)

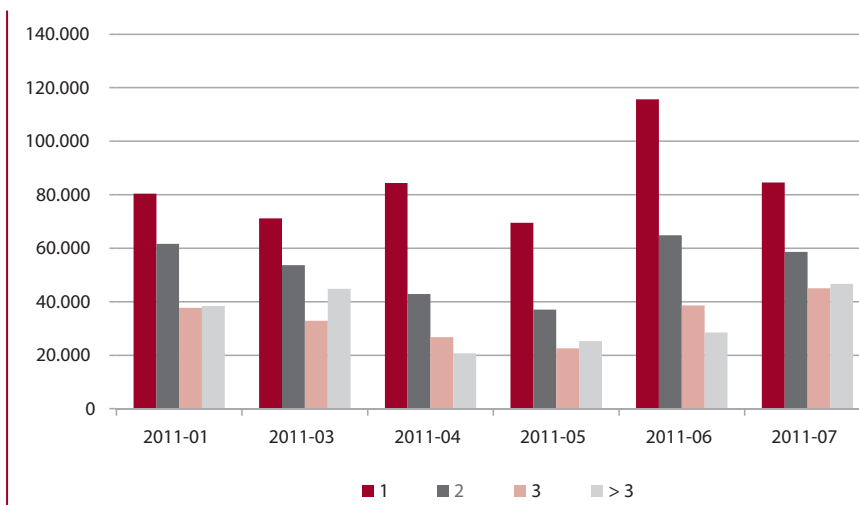


Fuente: Elaborado con información del formato de seguimiento del programa piloto suministrada por el Banco Agrario.

Con relación a los retiros, es interesante, también, comparar el monto retirado con el monto del subsidio, que se aproxima en promedio a COP 100.000 bimensualmente. El gráfico muestra que en las cuentas que registran un solo retiro al mes, que equivale en promedio a COP 79.000, mientras que el monto promedio de retiro para las cuentas que hacen dos retiros es COP 50.000. En el caso de aquellas que realizan tres retiros o más el valor oscila entre COP 32.000 y COP 33.000.

GRÁFICO 15

MONTO PROMEDIO DE RETIRO. ENERO – JULIO DE 2011, EN PESOS COLOMBIANOS (COP)



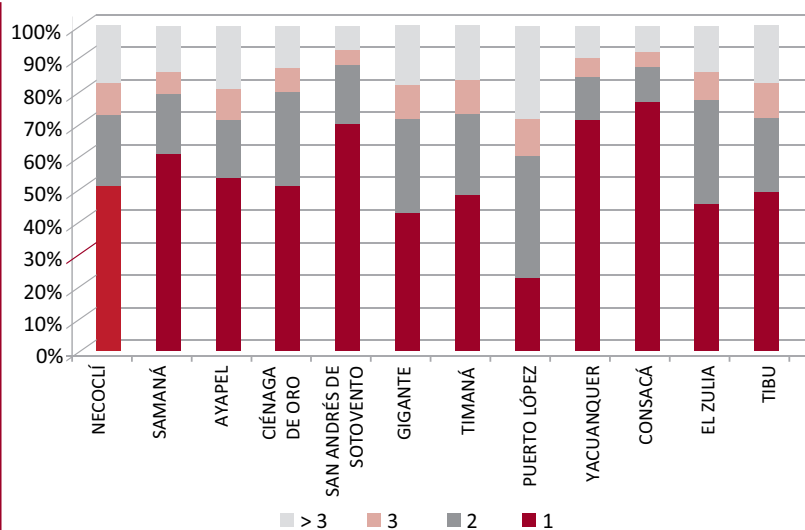
Fuente: Elaborado con información del formato de seguimiento del programa piloto, suministrada por el Banco Agrario.

En materia de transacciones, los municipios muestran comportamientos diferentes. Puerto López (EF +IM) es el municipio que registra las mayores variaciones de saldos de ahorro antes y después de la intervención, y en donde las beneficiarias prefieren dejar un saldo mayor en sus cuentas. Al mismo tiempo es donde se realizan, en promedio, más retiros, pues 40% de las cuentas hace tres o más retiros al mes. El caso de Timaná (EF) y Gigante (EF+IM) es similar en cuanto al número de retiros. No obstante estos dos municipios no tienen las mismas variaciones y saldos de ahorros.

Por el contrario, en municipios como Consacá (control) Yacuanquer (IM) y San Andrés de Sotavento (IM), más de 70% de las beneficiarias hace un solo retiro, coincidiendo con variaciones menores en los saldos antes y después de las intervenciones.

GRÁFICO 16

DISTRIBUCIÓN DE LAS CUENTAS SEGÚN EL NÚMERO PROMEDIO DE RETIROS POR MES

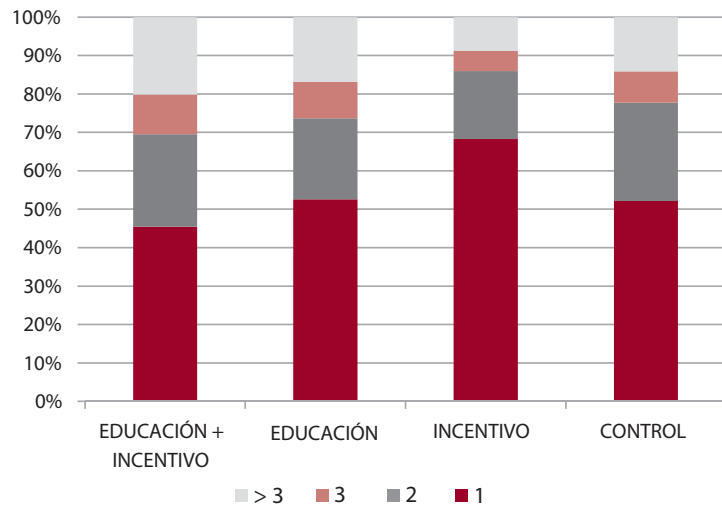


Fuente: Elaborado con información del formato de seguimiento del programa piloto suministrada por el Banco Agrario.

Este comportamiento se corrobora al analizar la información por tipo de intervención. Se observa que 55% de las beneficiarias de los municipios con intervención de educación financiera más incentivo monetario hace más de un retiro, superior a lo que ocurre en el caso de los municipios en donde solo se brindó educación financiera (47%) o en los de control (48%). Por el contrario, solo 32% de las cuentas de los municipios que solamente reciben un incentivo monetario tuvieron más de un retiro.

GRÁFICO 17

NÚMERO DE RETIROS POR CUENTA POR TIPO DE INCENTIVO. ENERO – JULIO DE 2011



Fuente: Elaborado con información del formato de seguimiento del programa piloto suministrada por el Banco Agrario.

La dinámica observada en materia de transacciones es muy básica y fuertemente influenciada por las características que el Banco Agrario adscribió a la tarjeta de débito, según las cuales la actitud más racional para las beneficiarias de los subsidios era retirar los recursos de su cuenta por medio de las dos transacciones libres de costo.

5 | RETOS AL FUTURO

El primer año de programa piloto del PPCA ha sido especialmente importante debido a las lecciones aprendidas con relación al proceso de implementación y a las entidades participantes. Ha permitido señalar los aspectos que son necesarios cuidar, desde el mismo diseño del programa piloto, a fin de lograr un desarrollo con menos inconvenientes. En la práctica, la implementación de cada uno de los instrumentos de intervención ha requerido ajustes en los cronogramas. Han surgido también sobre el camino actividades no previstas y dificultades que han retrasado su desarrollo. Por ello, es que aún no se cuenta con resultados suficientes que permitan concluir sobre la eficacia de los instrumentos utilizados.

En el proceso de implementación del PPCA se han identificado paradigmas que habría que romper y para ello habría que trabajar con cada una de las entidades participantes. Por una parte, y con relación al Programa Familias en Acción, es necesario revisar cómo se logra alinear mejor los intereses para fomentar la cultura del ahorro, específicamente en dos frentes. En primer lugar es necesario reconocer e interiorizar a todos los niveles, que aunque los subsidios otorgados tienen como finalidad apoyar el consumo de las familias en lo referente a sus necesidades básicas (comida, vivienda, vestido, educación), fomentar una cultura de ahorro formal no va en detrimento de sus objetivos, sino que busca formalizar el ahorro que las beneficiarias realizan de manera informal para protegerlo y asegurarlo. Permite además, que mediante el ahorro de sumas pequeñas, las beneficiarias acumulen fondos que les permita mejorar la calidad y el valor del consumo. Por ende, y con la misma eficiencia y eficacia que el programa ha logrado transmitir sus mensajes a las beneficiarias, es necesario hacer énfasis en que el programa FA debería enviar a las beneficiarias

mensajes claros en torno a dos temas: la posibilidad de ahorrar, sin correr el peligro de ser excluidas del programa y segundo la posibilidad de NO retirar el subsidio en su totalidad dentro de un plazo de 15 días, sin correr el riesgo de que el saldo no cobrado sea devuelto a Acción Social. Los mensajes también deben ser consistentes al interior del banco que administra los pagos, en especial si se trata del mismo que ha manejado históricamente los pagos, para evitar que funcionarios, aunque sea de buena voluntad, continúen transmitiendo mensajes errados.

En segundo lugar, y desde el punto de vista del banco pagador, en este caso el Banco Agrario, se debe tener en cuenta que implementar un programa piloto implica enormes dificultades, aún si en el diseño se tuvo especial cuidado de escoger un tipo de incentivo monetario que no afecte demasiado sus procesos. Además de las dificultades para cumplir el cronograma de los sorteos, la principal deficiencia fue no entregar los incentivos al personal de las sucursales donde el programa piloto se estaba desarrollando. El próximo año será necesario evaluar si estos incentivos inducen a un cambio de los hábitos de ahorro de las beneficiarias, y si estos cambios logran propiciar un promedio de ahorro que efectivamente logre sustentar el “caso de negocio” para un banco de este tipo.

También es necesario profundizar acerca de los mecanismos de protección al cliente que deberán preverse en el futuro. El uso creciente de “canales alternos” puede, efectivamente, disminuir los costos operativos para el banco y los costos de transacción para las beneficiarias. No obstante las obliga a tener un contacto con funcionarios no bancarios que pueden abusar de su posición privilegiada. Ejemplo de esto son las prácticas abusivas de algunos tenderos, que solo fueron reportadas al banco cuando funcionarios de BdO visitaron y se reunieron directamente con las beneficiarias. Se debe considerar, por lo tanto, mecanismos que garanticen que la información fluya en dos vías, es decir del banco hacia las clientas pero también de las clientas hacia el banco, y que constituyan sistemas efectivos de atención y protección a estos consumidores que no están acostumbrados a tener donde quejarse.

Con relación a los instrumentos de intervención, las cifras disponibles indican que la educación financiera, más aun si combinada con un incentivo que premie el esfuerzo de ahorrar sí genera mayor propensión a ahorrar en el sistema financiero formal. Vale la pena profundizar en estos indicios sobre todo, para entender si fueron los nuevos conocimientos adquiridos sobre el sistema financiero como tal, o si fue la educación financiera, que brindó fue mensajes claros acerca de las características y oportunidades de la cuenta de ahorros, lo que generó el comportamiento diferencial. Esto será crucial en las siguientes fases, donde por restricciones presupuestales y capacidad logística, la metodología de educación financiera tendrá que variar hacia esquemas masivos de difusión (telenovelas, radionovelas, mensajes de texto, etcétera) por lo que será necesario identificar con mayor precisión los mensajes más importantes para fomentar la cultura del ahorro formal.

Con relación al incentivo monetario, los requisitos identificados como importantes para asegurar la confianza y la cercanía de los sorteos entre la población, no se han logrado cumplir por diferentes circunstancias. Será necesario realizar los ajustes adecuados a fin de que el próximo año las

fechas de los sorteos y las premiaciones ocurran con la periodicidad y en las fechas establecidas, para poder sacar conclusiones más claras. Por ahora, el nivel de saldos promedio que se presenta en estas cuentas no permite concluir acerca de la posibilidad de lograr un modelo sostenible de incentivos monetarios a las beneficiarias receptoras de subsidios. De igual forma, los resultados aún no permiten demostrar la rentabilidad del “caso de negocio” para los intermediarios financieros que se hagan cargo de estos pagos a partir de los recursos a movilizar, o si se tendrá que continuar dependiendo del pago de una comisión por parte de los programas de transferencias.

Otra lección importante de este programa piloto ha sido mostrar que no es condición suficiente ofrecer una cuenta de ahorros a las beneficiarias para que pasen del ahorro informal al ahorro formal. Las características de la cuenta, sus costos, los medios para utilizar los fondos, los canales disponibles y la información brindada, son de vital importancia para asegurar un ahorro efectivo. Es así como, al ofrecerles una cuenta de ahorros con una tarjeta débito que permita realizar retiros en cajeros automáticos, pero sin la posibilidad de hacer compras en comercios (la opción no está habilitada aún), el comportamiento lógico de las beneficiarias fue retirar el subsidio en efectivo dentro de las dos transacciones que se les ofrecían gratis. Si a esto se le agregan los mensajes confusos que recibieron, no debe sorprender el bajo nivel de ahorro hasta ahora alcanzado. En el futuro, las características de interoperabilidad que ofrezcan los potenciales pagadores de los subsidios, debe ser un tema que se analice con mucho cuidado por los programas de transferencias, y deben ser analizadas a la luz del objetivo más amplio de buscar una inclusión financiera y económica de las familias beneficiarias. Ya sea que se apunte a generar una cultura de ahorro o solamente a generar un mecanismo eficiente de desembolso, tanto por eficiencias en términos de costo como por el beneficio que esto pueda representar para las beneficiarias, la interoperabilidad del sistema de pagos debe ser una característica de cualquier sistema escogido.

Finalmente, dado que los resultados hasta ahora alcanzados son positivos en materia de tendencias de crecimiento mas no contundentes en términos de saldos ahorrados, es clave profundizar en el análisis de los resultados futuros antes de pensar en una siguiente fase de expansión. En especial dados los resultados positivos observados en el caso de las cuentas que ubicadas en el cuartil superior, donde se evidenció también un esfuerzo decidido de las madres beneficiarias por ahorrar. Para ello sería importante contar con información cuantitativa más sólida que permita enriquecer la información que hasta el momento se ha obtenido con metodologías cualitativas.

Sin duda, los procesos de cambio en el comportamiento financiero de las personas toman tiempo y a pesar de haber enfrentado circunstancias adversas en términos de los aspectos operativos de este programa piloto, los resultados son positivos y esperanzadores. Acercar estas clientas al sector financiero, en la medida en que representan un segmento de la población diferente inclusive al de los microempresarios pues tienen ingresos muy pequeños a través de cuentas de ahorro demandará mayor estudio para comprender sus necesidades y expectativas, para en última instancia poder continuar mejorando las intervenciones y lograr su efectividad.

BIBLIOGRAFÍA

- ASSEDA, 2011. *Educación Financiera a Beneficiarias del Programa de Promoción de la Cultura de Ahorro en Familias en Acción – Informe Final*, Banca de las Oportunidades – Bancoldex, abril
- CGAP, 2005. Establecimiento de Vínculos entre las Microfinanzas y los Programas de Protección Social para la Inclusión de los más Pobres: El Caso de IGHGD en Bangladesh, Focus Note, 21.
- COLLINS, D., et al., 2009. "Portfolios of the Poor: How the World's Poor Live on \$2 a Day", Princeton University Press.
- BANKABLE FRONTIER ASSOCIATES, 2008. "Promoting Financial Inclusion Through Social Transfer Schemes" DFID.
- DE LOS RÍOS Jessica y TRIVELLI Carolina, 2011. "Movilización de ahorros en programas de transferencias monetarias condicionadas: buscando impactos a mediano plazo". Proyecto Capital *enbreve* Número 23 junio.
- ECONOMETRÍA, 2010. *Levantamiento de la Línea de Base del Piloto del Proyecto de Promoción de la Cultura de Ahorro en Familias en Pobreza – Informe Final*, Banca de las Oportunidades-DNP.
- ECONOMETRÍA, 2007. *Encuesta de mercado de crédito informal en Colombia*, MIDAS-USAID.
- MARULANDA CONSULTORES, 2004. *La bancarización en Colombia*. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- ROBINSON, M. 2005. *Why the Bank Rakyat Indonesia has the world's largest sustainable microbanking system and what commercial microfinance means for development*.
- SCHERRADEN, M. 2006. *Schemes to Boost Small Savings: Lessons and Directions*. World Bank.

- TRIVELLI, Carolina, 2007. *Improving Women's Access to Financial Services through Subsidized Savings Accounts*. Instituto de Estudios Peruanos.
- TRIVELLI, C., MONTENEGRO, J., GUTIÉRREZ, Ma. C., 2011. *Una Año Ahorrando – Primeros Resultados del Programa Piloto "Promoción del Ahorro en Familias Juntos"*. Instituto de Estudios Peruanos, Documento de Trabajo N.º 159, Lima.
- Trivelli, Carolina, YANCARI, Johanna, 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, Lima.
- ZIMMERMAN, Jamie M., and MOURY, Yves 2009. *Savings- Linked Conditional Cash Transfers: A New Policy Approach to Global Poverty Reduction*. Global Assets Project Policy Brief. Washington, New America Foundation. Disponible en: <www.newamerica.net/publications/policy/savings_linked_conditional_cash_transfer>.

ANEXO 1

PREGUNTAS QUE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO BUSCA RESPONDER

- ¿Se logró fomentar una cultura del ahorro formal en las familias objeto de la intervención?
- ¿Se cambió el ahorro informal por el formal? Una vez realizada la intervención, ¿el ahorro informal se sigue practicando? ¿Por qué? ¿Cuál es su proporción respecto al ingreso de las familias?
- ¿Cambió la tasa de ahorro de las familias? ¿Se logra acumular nuevos recursos?
- ¿Los incentivos y la educación financiera sirven para ahorrar los recursos entregados por el subsidio?
- ¿Cuál de los componentes del programa es el más eficiente para que las familias aumenten ahorro de la familia? ¿Existen sinergias entre los componentes? ¿Existen efectos diferenciados por región?
- ¿El acceso al ahorro formal le permite a las familias conocer otros productos financieros? ¿El acceso al ahorro formal facilita a las familias solicitar otros productos financieros? ¿Se logra acceder a otros servicios financieros como el crédito, seguros o transferencias con el ahorro formal generado?
- ¿Cuál es el destino del ahorro de las familias?
- ¿Se recurre al ahorro en momentos de emergencia? ¿Se reduce, si la hay, la desacumulación de activos, u otras prácticas que puedan empeorar la situación de las familias, para enfrentar las emergencias?
- ¿Sustituye el ahorro formal otras fuentes de financiación informales? ¿Se reducen los costos de acudir a las fuentes de financiamiento informal?
- ¿El ahorro es un medio que sirve para mejorar las condiciones de las familias en términos de mejoras a las viviendas, adquisición de activos, cambios de vivienda, etcétera? ¿Qué efectos se tienen sobre el consumo? ¿Se da paso a incentivos perversos?
- ¿El ahorro permite iniciar alguna actividad económica que contribuya a algunos ingresos adicionales a la familia?

ANEXO 2

CUADROS SOPORTE DE RESULTADOS

CUADRO 1

COMPARACIÓN DE SALDOS PROMEDIO POR ZONA

ZONA	PROM. ANTES		PROM. DESPUÉS		CUENTAS
	PROMEDIO US\$	MEDIANA US\$	PROMEDIO US\$	MEDIANA US\$	
NORTE	13.225	16.670	11.865	26.560	26.560
SUR	19.424	24.101	16.240	7.037	7.037
CENTRO	14.850	27.766	16.826	10.580	10.580
TOTAL	14.601	20.511	13.438	44.177	44.177

Fuente: Informe estadístico elaborado sobre la base de las cifras entregadas por el Banco Agrario.

CUADRO 2

COMPARACIÓN DE LAS MEDIAS Y MEDIANAS DE LOS SALDOS PROMEDIO POR TIPO DE INTERVENCIÓN Y ZONA

ZONA	INTERVENCIÓN	PROM. ANTES		PROM. DESPUÉS		CUENTAS
		MEDIA COP	MEDIANA COP	MEDIA COP	MEDIANA COP	
NORTE	Educación + incentivo	12.282	8.430	22.556	15.774	6.471
	Educación	15.892	13.252	20.149	14.400	5.377
	Incentivo	14.436	13.168	14.310	11.236	8.248
	Control	10.409	7.959	10.893	8.238	6.464
SUR	Educación + incentivo	19.267	17.982	24.235	16.045	2.177
	Educación	20.925	11.935	24.542	16.844	2.831
	Incentivo	16.785	13.321	25.019	14.919	1.185
	Control	18.519	15.286	20.985	16.461	844
CENTRO	Educación + incentivo	10.078	5.871	30.145	16.444	2.171
	Educación	16.607	10.353	24.519	15.397	3.091
	Incentivo	16.077	12.269	33.029	20.716	1.883
	Control	15.598	9.194	26.298	16.625	3.435

Fuente: Informe estadístico elaborado sobre la base de las cifras entregadas por el Banco Agrario.

CUADRO 3

COMPARACIÓN DE LAS MEDIAS Y MEDIANAS DE LOS SALDOS PROMEDIO POR TIPO DE INTERVENCIÓN

INTERVENCIÓN	PROM. ANTES		PROM. DESPUÉS		CUENTAS
	MEDIA COP	MEDIANA COP	MEDIA COP	MEDIANA COP	
EDUCACIÓN + INCENTIVO	13.250	9.303	24.417	15.943	10.819
EDUCACIÓN	17.347	12.409	22.445	15.279	11.299
INCENTIVO	14.955	13.072	18.547	12.411	11.316
CONTROL	12.702	8.675	16.611	10.697	10.743

Fuente: Informe estadístico elaborado sobre la base de las cifras entregadas por el Banco Agrario.

CUADRO 4

COMPARACIÓN DE LAS MEDIAS Y MEDIANAS DE LOS SALDOS PROMEDIO POR TIPO DE INTERVENCIÓN Y MUNICIPIO

INTERVENCIÓN	MUNICIPIO	PROM. ANTES		PROM. DESPUÉS		CUENTAS
		MEDIA COP	MEDIANA COP	MEDIA COP	MEDIANA COP	
EDUCACIÓN + INCENTIVO	Necoclí	12.282	8.430	22.556	15.774	6.471
	Gigante	19.267	17.982	24.235	16.045	2.177
	Puerto López	10.078	5.871	30.145	16.444	2.171
EDUCACIÓN	Ayapel	15.892	13.252	20.149	14.400	5.377
	Timaná	20.925	11.935	24.542	16.844	2.831
	El Zulia	16.607	10.353	24.519	15.397	3.091
INCENTIVO	Samaná	16.077	12.269	33.029	20.716	1.883
	San Andrés de Sotavento	14.436	13.168	14.310	11.236	8.248
	Yacuanquer	16.785	13.321	25.019	14.919	1.185
CONTROL	Ciénaga de Oro	10.409	7.959	10.893	8.238	6.464
	Consacá	18.519	15.286	20.985	16.461	844
	Tibu	15.598	9.194	26.298	16.625	3.435

Fuente: Informe estadístico elaborado sobre la base de las cifras entregadas por el Banco Agrario.

VARIACIÓN PROMEDIO (ANTES VERSUS DESPUÉS)		EDUCACIÓN + INCENTIVO					EDUCACIÓN					
		DISMINUYEN	MANTIENEN	CRECE HASTA 50%	CRECE HASTA 100%	CRECE MÁS DE 100%	DISMINUYEN	MANTIENEN	CRECE HASTA 50%	CRECE HASTA 100%	CRECE MÁS DE 100%	
ASISTENCIA	0	frecuencia	64	12	6	8	34	0	0	0	0	0
		% fila	3,96%	2,12%	1,23%	1,02%	1,28%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
		% columna	51,61%	9,68%	4,84%	6,45%	27,42%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
	1	frecuencia	85	27	35	53	265	244	92	58	69	136
		% fila	5,26%	4,77%	7,20%	6,73%	9,99%	8,58%	7,49%	6,85%	7,25%	7,95%
		% columna	18,28%	5,81%	7,53%	11,40%	56,99%	40,73%	15,36%	9,68%	11,52%	22,70%
	2	frecuencia	118	42	39	89	298	258	96	68	58	145
		% fila	7,30%	7,42%	8,02%	11,31%	11,24%	9,07%	7,82%	8,03%	6,09%	8,48%
		% columna	20,14%	7,17%	6,66%	15,19%	50,85%	41,28%	15,36%	10,88%	9,28%	23,20%
	3	frecuencia	400	193	162	284	912	401	144	111	115	148
		% fila	24,74%	34,10%	33,33%	36,09%	34,39%	14,10%	11,73%	13,11%	12,08%	8,65%
		% columna	20,50%	9,89%	8,30%	14,56%	46,75%	43,63%	15,67%	12,08%	12,51%	16,10%
	4	frecuencia	282	115	108	165	563	569	229	165	148	264
		% fila	17,44%	20,32%	22,22%	20,97%	21,23%	20,01%	18,65%	19,48%	15,55%	15,44%
		% columna	22,87%	9,33%	8,76%	13,38%	45,66%	41,38%	16,65%	12,00%	10,76%	19,20%
	5	frecuencia	344	92	76	117	351	709	332	210	272	466
		% fila	21,27%	16,25%	15,64%	14,87%	13,24%	24,94%	27,04%	24,79%	28,57%	27,25%
		% columna	35,10%	9,39%	7,76%	11,94%	35,82%	35,65%	16,69%	10,56%	13,68%	23,43%
	6	frecuencia	324	85	60	71	229	662	335	235	290	551
		% fila	20,04%	15,02%	12,35%	9,02%	8,63%	23,29%	27,28%	27,74%	30,46%	32,22%
		% columna	42,13%	11,05%	7,80%	9,23%	29,78%	31,93%	16,16%	11,34%	13,99%	26,58%

Fuente: Informe estadístico elaborado sobre la base de las cifras entregadas por el Banco Agrario.

Instituto de Estudios Peruanos

ISBN: 978-9972-51-338-1



9 789972 513381