

en breve



Número 29 / febrero de 2012

ESTUDIO DE CASO DE LA EXPERIENCIA DE UN PROGRAMA PILOTO DE AHORRO EN COLOMBIA*

PROYECTO CAPITAL

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 multidimensional 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 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 dentro del diseño intervenciones a través de dos instrumentos: educación financiera e incentivos monetarios. Paralelamente, pensando en ampliar el programa piloto a un

* Este documento se ha realizado a partir del estudio “Promoción de la Cultura de ahorro en familias en pobreza - Colombia (2012)” de Marulanda Consultores, disponible en Proyecto Capital: <www.proyec-tocapital.org>.

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 (PCCA), 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 Capital¹. Para su implementación se apoyó en el Banco Agrario, como banco responsable del pago y la administración de las cuentas y ASSENDA² como empresa encargada de implementar el componente de educación financiera. En cada una de estas instituciones innumerables personas estuvieron involucradas

1. Véase: <www.proyectocapital.org>.

2. La compañía especializada en logística y tecnología, hace 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.

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, ii) únicamente educación financiera, iii) únicamente incentivo monetario, o iv) no recibir nada pues pertenecían al grupo de control.

El incentivo monetario, tenía como objetivo estimular a las familias a vencer su desconfianza hacia el sistema financiero. Este consis-



tía 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.

La educación financiera se concibió desde el principio como el medio para transmitir a las madres conocimientos y dejar sembra-

dos 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	Consacá	1.096	Sur
	Norte de Santander	Tibú	3.108	Centro
TOTAL			48.212	

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 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 gru-

pos focales, acercamientos y conversaciones de las beneficiarias con los operadores de ASSEENDA 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 de FA en la cuenta del banco. Al indagar sobre sus motivacio-

nes 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 Madre Puerto López)³

- Los abusos de algunos de los establecimientos comerciales autorizados para realizar los retiros, quienes 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,

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).

pero a la gente del campo no, varias personas de San Andrés les siguen quitando \$2.000. O tiene uno que comprarles \$5.000 o \$10.000... (Madre San Andrés 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 programam 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 US\$ 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... (Madre Ciénaga de Oro).

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),⁴ 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.

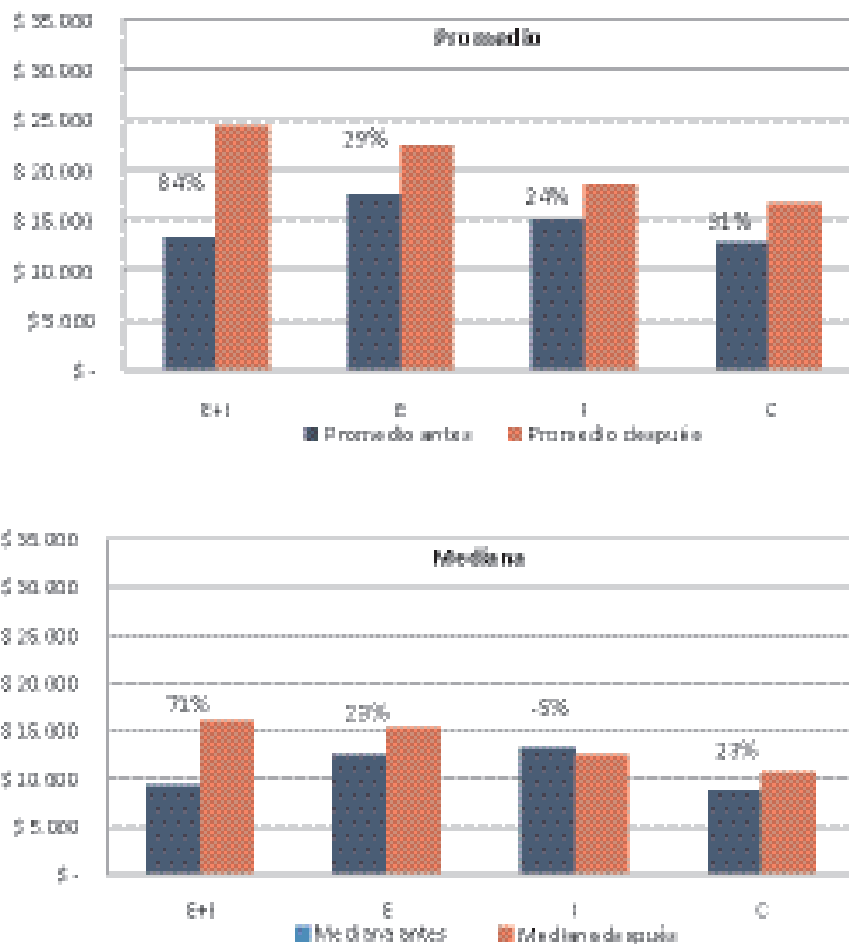
4. La información correspondiente a los saldos promedios por cuenta en los 12 municipios del programa piloto.



- 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 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 intervención⁵



Fuente: Informe estadístico - base cifras entregadas por el Banco Agrario.

5. 1 \$ USD = 1.900 pesos colombianos

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 madres 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 de 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 son 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.●



Esta publicación es posible gracias al apoyo de la Fundación Ford y el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo de Canadá – IDRC



El contenido del presente documento puede ser utilizado siempre y cuando se cite la fuente.