

en breve



Número 1 / enero 2009

ACCESO DE LOS POBRES A LOS INSTRUMENTOS FINANCIEROS BÁSICOS DE ADMINISTRACIÓN DE LOS RIESGOS Y DE LAS INVERSIONES*

Por iniciativa de la Fundación Ford, se presenta en esta nota conceptual¹ una propuesta de intervención pública –denominada tentativamente “C4 – El Proyecto Capital”– para *facilitar y complementar* los programas públicos existentes de transferencias en efectivo condicionadas (TEC), *ampliar sus perspectivas de alcance e impacto sustentable, y atraer a otros actores de la sociedad civil, fuentes cooperantes y empresas privadas con responsabilidad social empresarial* involucrados en la lucha contra la pobreza. Esta nota está dirigida a los responsables de las políticas nacionales de protección y desarrollo social: salud y nutrición; lucha contra la pobreza; desarrollo productivo popular; e inclusión ciudadana y financiera de las familias altamente vulnerables, rurales y urbanas.

PLANTEAMIENTO PRINCIPAL. Basada en experiencias piloto alentadoras e investigaciones académicas en diferentes países, esta propuesta de intervención pública propone posibilidades concretas para vincular, combinar y ajustar *políticas adecuadas (existentes o posibles) de TEC* que fomentan el ahorro popular y la inclusión bancaria de los pobres (apertura de cuentas bancarias personales de ahorro), la *formación de sus activos*² y un acceso a los *conocimientos* esenciales para sus emprendimientos, así como la promoción y *facilitación de sus inversiones productivas*, y la *reducción de su vulnerabilidad* (pretección de activos, reducción de riesgo frente a adversidades, microseguros).

POBREZA. La dinámica de la pobreza en América Latina sigue siendo preocupante.

1. Fundación Ford, Sr. Jean Paul Lacoste (j.lacoste@fordfound.org), Oficina para la Región Andina y el Cono Sur, Departamento de Finanzas para el Desarrollo y Seguridad Económica, Santiago de Chile. Nota preparada por Edge Finance S.A. (Sr. Yves Moury, ym@edgefinance.net, consultor en finanzas populares y políticas de reducción de la pobreza).

* El documento completo está disponible en la página web del Proyecto Capital: www.proyectocapital.org

2. Activos humanos (salud, educación, relaciones); activos sociales (cultura, capital social); activos financieros (ahorro, seguros, remesas recibidas); activos naturales; activos físicos (vivienda, tierra, herramientas de producción); y bienes públicos.



Si bien en términos porcentuales el nivel de pobreza en América Latina y el Caribe ha disminuido, el número de pobres crece en términos absolutos: la población con menos de un dólar por día aumentó de 36 millones en 1981 a 47 millones en 2002; el número de pobres con menos de dos dólares por día, de 99 millones en 1981 a 123 millones en 2002³. En América Latina y el Caribe hay 11,5 millones de “ultra pobres” (aquellos que sobreviven con menos de 0,5 dólar por día), casi todos rurales, lo que representa el 7% del total mundial⁴.

SUBSIDIOS, FORMACIÓN DE CAPITAL, ALIVIO VS. REDUCCIÓN DE LA POBREZA. La lucha contra la pobreza requiere diferentes tipos de apoyo externo a los pobres, basados en subsidios públicos concretos (fondos de capitalización concursados, donaciones complementarias/*matching grants*, educación pública, infraestructuras), sin los cuales no logran –ni siquiera en un marco de crecimiento económico sostenido– salir de la pobreza, (una trampa de pocos activos y capacidades⁵, con altos riesgos familiares, personales y profesionales enfrentados). La formación de capital y acumulación de activos por los pobres, así como su ulterior uso productivo, hacia su estabilidad social y económica, es una medida de sus capacidades en el largo plazo, y una perspectiva de *estrategias de salida* para las mismas políticas de protección social (gra-

duación de los beneficiarios). Una política social basada en activos propios (*stock*) es un *complemento clave* para apoyar los objetivos de las políticas basadas en ingresos (*flujos*, como ayuda alimentaria, transferencias simples, condicionadas o no condicionadas).

TEC, ACUMULACIÓN Y PROTECCIÓN DE ACTIVOS, INVERSIÓN PRODUCTIVA DE LOS POBRES. La protección social de los más vulnerables, mediante TEC, podría incluir de manera más explícita y determinada temas clave como: (i) *formación de capital y acumulación de otros activos*⁶; (ii) *fomento del uso productivo y de la inversión productiva de los activos acumulados, como estrategia de salida* de las redes de protección social; (iii) promoción de instrumentos accesibles de *reducción de la vulnerabilidad (protección de los activos de los pobres contra adversidades)*. Política *complementaria tal*, basada en incentivos monetarios explícitos a los pobres, limitados en el tiempo, facilitaría el inicio de procesos con efectos significativos en el largo plazo.

ESTABILIZACIÓN FAMILIAR, INCLUSIÓN BANCARIA Y CIUDADANA, AHORRO POPULAR, REDUCCIÓN DE VULNERABILIDAD, GRADUACIÓN E INCLUSIÓN ECONÓMICA. A los mecanismos de protección social que ofrecen los programas de TEC (*estabilización* de las familias mediante ayuda alimentaria o financiera), se propone incorporar: (i) un instrumento de fomento del ahorro formal (en cuentas bancarias, denominadas CPC – cuentas personales de capitalización⁷) de las familias po-

3. 2006 World Development Indicators.

4. The World's Most Deprived: Characteristics and Causes of Extreme Poverty and Hunger, IFPRI 2007.

5. Las cuatro C: Capital (productivo, físico, financiero), Capacidades (capacitación, formación, información), Conexiones, Ciudadanía, ver Amartya Sen, Premio Nobel de Economía.

6. En particular activos humanos (salud y salud materno-infantil, educación, educación sexual y reproductiva, capacitación, relaciones) y activos sociales (cultura y conocimiento tradicional, capital social, solidaridad comunitaria).

bres, mediante donaciones complementarias vinculadas al esfuerzo de ahorro y giradas automáticamente a las cuentas (*inclusión bancaria, formación de capital*); (ii) un mecanismo de promoción del uso de contratos de microseguros bonificados (*reducción de la vulnerabilidad*); (iii) un sistema de incentivos monetarios establecidos de manera progresiva (promoviendo conexiones con diversas iniciativas de desarrollo, públicas, privadas, de la sociedad civil) del uso productivo del ahorro y de las transferencias acumulados (*graduación e inclusión económica*, inversiones en emprendimientos productivos incentivadas⁸).

CUENTAS PERSONALES DE CAPITALIZACIÓN.

El mecanismo de fomento de las CPC y de incentivo del ahorro monetario de los pobres es básicamente una forma diferente de transferencia monetaria condicionada, que incorpora un mecanismo de graduación socio-económica de los beneficiarios y una estrategia

de salida del mecanismo de TEC (formación de capital gracias a la capitalización paulatina de los beneficiarios con recursos propios –el ahorro– y donaciones complementarias *ex post* (bonificaciones giradas a las CPC como premio al esfuerzo de ahorro), así como su posterior uso productivo. Además, el uso de cuentas bancarias individuales facilitaría y automatizaría las transferencias condicionadas de los programas existentes, pasando de un sistema de transferencias *en efectivo* (pago por retiros / cheques en ventanillas de entidades bancarias) a transferencias *monetarias* (pago por giro bancario a la CPC), reduciendo, así, los costos operativos de las TEC, y perfeccionando la seguridad.

La CPC es un sistema de ahorro bonificado que incentiva y premia a beneficiarios pobres y muy pobres para: (i) abrir cuentas bancarias individuales de ahorro (*donaciones complementarias* premiando *ex post* la apertura de cuentas); (ii) fortalecer y organizar su disciplina de ahorro regular (*subvención individualizada directa y explícita* aplicada a las mismas cuentas, premiando el esfuerzo de ahorro monetario de los ahorristas en sus cuentas); (iii) por último tener la capacidad de invertir sus ahorros acumulados en activos propios (mejoramiento de vivienda, educación, capacitación funcional, laboral y productiva, materno-infantil, reproductiva, negocios, emprendimientos diversos, asistencia técnica, asesoría).

Las donaciones complementarias son, finalmente, una *inversión pública en educación, un aprendizaje* (apertura de cuenta y el aprendizaje del uso de la misma) complementada por una capitalización explícita y directa (el incentivo monetario al ahorro), permitiendo el

7. Las Cuentas Personales de Capitalización (CPC), son cuentas bancarias individuales para los pobres sin experiencia bancaria previa, particularmente las mujeres, que permitirían su inclusión en el mercado financiero formal. Harían posible un manejo mejorado de sus finanzas, una acumulación de activos monetarios disponibles, disminuyendo, así, su vulnerabilidad e incrementando su bienestar económico (transformación de capital financiero en otros activos propios).

8. Se trataría, en rigor, de incrementar las posibilidades de acceso de las familias pobres, particularmente de mujeres y jóvenes, a un conjunto de factores –recursos financieros, asistencia técnica, capacitación, pasantías, nivel de asociatividad, conocimiento e información– esenciales para el desarrollo personal (concientización, empoderamiento), el desarrollo de mercados, negocios y otros emprendimientos de su elección, conformes con sus intereses y tales como ellos los quieran definir. Se implementaría con un sistema de transferencia directa de recursos financieros a los pobres, a nivel individual por giro bancario a la CPC, para que puedan contratar en los mercados los servicios que consideren necesarios para desarrollar sus iniciativas (transferencias directas, sin intermediación externa, en un enfoque de demanda).

inicio de procesos de acumulación de activos propios e inversiones autofinanciadas, y los cambios psicológicos (autoestima) que traen consigo.

CPC DESDE EL NACIMIENTO. Es preciso mencionar igualmente la posibilidad de extender una política de fomento de cuentas de ahorro bonificado a beneficiarios desde su nacimiento hasta la edad adulta (*cuentas de ahorro para los niños*), generando, de esa manera, una capitalización paulatina que facilite en su momento el financiamiento de los gastos escolares y de estudios superiores. Permitiría que cada niño pobre, una vez adulto, se encuentre inserto en el sistema financiera, tenga interés en la sociedad, la oportunidad de un trampolín financiero para una mejor educación, un mejor trabajo, una mejor casa, una mejor vida.

AUTONOMÍA PROGRESIVA Y GRADUACIÓN DE LOS POBRES, POTENCIACIÓN DE LAS MUJERES, ESTRATEGIA DE SALIDA PARA LOS TEC.

La propuesta ofrece importantes ventajas para las familias vulnerables y el Estado, perspectivas comprobadas en el mediano plazo de graduación de los pobres hacia una vida más autónoma, una demostrada potenciación de la mujer y su papel dentro y fuera de la familia⁹, y una estrategia de salida de las TEC

9. El simple hecho de tener una cuenta bancaria de ahorro personal, con un capital creciente, seguro, y protegido de las presiones externas y familiares, representa para una mujer pobre un cambio importante de su papel personal y familiar, de la percepción de su importancia como sujeto y de su autonomía (autoestima), y un impacto enorme sobre el control que tienen de su propia vida como mujeres y como madres (sexualidad y salud reproductiva).

(limitación en el tiempo de las transferencias en efectivo condicionadas, una vez logrado un mecanismo de desarrollo autosostenido, hacia la estabilidad social y económica de los beneficiarios). Por otra parte, las cuentas para niños abren nuevas posibilidades para salir de la fatalidad de la transmisión intergeneracional de la pobreza, y sus costos asociados.

INTERCAMBIOS CON AUTORIDADES NACIONALES Y LA SOCIEDAD CIVIL, DISEÑO DE PROPUESTAS. La Fundación Ford apoyaría a los gobiernos interesados a diseñar, financiar e iniciar proyectos basados en los principios aquí brevemente presentados, ajustados a los contextos nacionales. La Fundación Ford podría cofinanciar talleres iniciales para iniciar el proceso de diseño de intervenciones contextualizadas, en forma de piloto o de programa a escala real.

Noviembre 2007



AUTOR

Yves Moury,
CEO
EdgeFinance & FundaciónCapital
ym@edgefinance.net



Esta publicación se hace gracias al apoyo de la Fundación Ford.



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

