



## Inclusión financiera y protección social *en Colombia*

Logros, aprendizajes y desafíos  
de 10 años de cooperación institucional



Este documento ha sido elaborado en el marco de las acciones del Proyecto Capital, financiado por la Fundación Ford (Donación N° 0160-0123) y por el International Development Research Centre - IDRC (Donación N° 108172-002).

**Primera edición:** agosto de 2018

### **Autores**

Por Fundación Capital - Proyecto Capital:  
Miquel Jordana.

Diseño y diagramación: Camila Jara

Colaboración en la revisión de textos:  
Juliana Martínez, Sergio Mustafá.

# Índice

<b>I. Presentación</b>	4
<b>II. Actores institucionales</b>	8
a. Prosperidad Social	8
b. Banca de las Oportunidades	8
c. Fundación Capital	9
d. Proyecto Capital	9
<b>III. Evolución del Proyecto Capital en Colombia: del acceso al fortalecimiento de capacidades para el uso</b>	10
a. Objetivos y justificación del Proyecto Capital	10
b. Acceso a servicios financieros de millones de participantes de Más Familias en Acción	12
c. Más allá del acceso: promoviendo el uso a través del fortalecimiento de capacidades financieras	15
d. Proyecto Capital más allá del programa Más Familias en Acción	25
e. La Estrategia Nacional de Inclusión Financiera (ENIF)	29
<b>IV. Aprendizajes: 10 años de errores y aciertos</b>	30
a. Un modelo de trabajo: Construcción participativa de la política pública	30
b. Factores de éxito para una política pública de inclusión financiera	32
<b>V. A modo de conclusión: desafíos hacia futuro</b>	37
<b>Referencias</b>	39



## *Presentación*

El presente documento hace parte de una serie de documentos que recogen experiencias latinoamericanas de implementación de políticas públicas de inclusión financiera. Gracias a la convergencia de voluntades y alineamiento de intereses de entidades de carácter público, privado y de la cooperación internacional, estas experiencias han tenido un impacto positivo en el bienestar y calidad de vida de la población en situación de pobreza o vulnerabilidad.

En Colombia, la vinculación de programas de protección social con políticas de inclusión financiera —iniciativa conocida como **Proyecto Capital**—, se ha logrado gracias al trabajo mancomunado de agencias de gobierno como el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y el programa Banca de las Oportunidades, de entidades financieras como Banco Agrario y el Banco Davivienda, y de organizaciones de desarrollo como Fundación Capital.

**Tras 10 años de experiencia, este documento recoge los principales logros, aprendizajes y desafíos pendientes de este proyecto.** Luego de una breve presentación de los principales actores institucionales, el primer gran capítulo describe cómo nació el Proyecto Capital y analiza cómo fue evolucionando para adecuarse a la realidad local y los desafíos cambiantes de la inclusión financiera. En Colombia, el desarrollo paralelo de los programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC) y de iniciativas de inclusión financiera con respaldo público generó un entorno propicio a la propuesta de vinculación de Proyecto Capital: un esquema gana-gana entre programas de TMC y políticas de inclusión financiera.

La apertura de 2,4 millones de cuentas para receptores del **programa de TMC Familias en Acción**<sup>1</sup> generó un impacto sustantivo en los indicadores de acceso a servicios financieros en el país. Sin embargo, este acceso no se tradujo en un uso efectivo de dichos servicios, razón por la cual se diseñaron e implementaron diversas estrategias que buscaron complementar el acceso a con herramientas para fortalecer las capacidades financieras de la población y promover así el uso efectivo de servicios financieros. El primer piloto fue un programa de educación financiera presencial complementado con incentivos económicos. A partir de las lecciones de este piloto, se diseñaron dos estrategias complementarias: una a través de soluciones digitales y otra a través de medios masivos de comunicación.

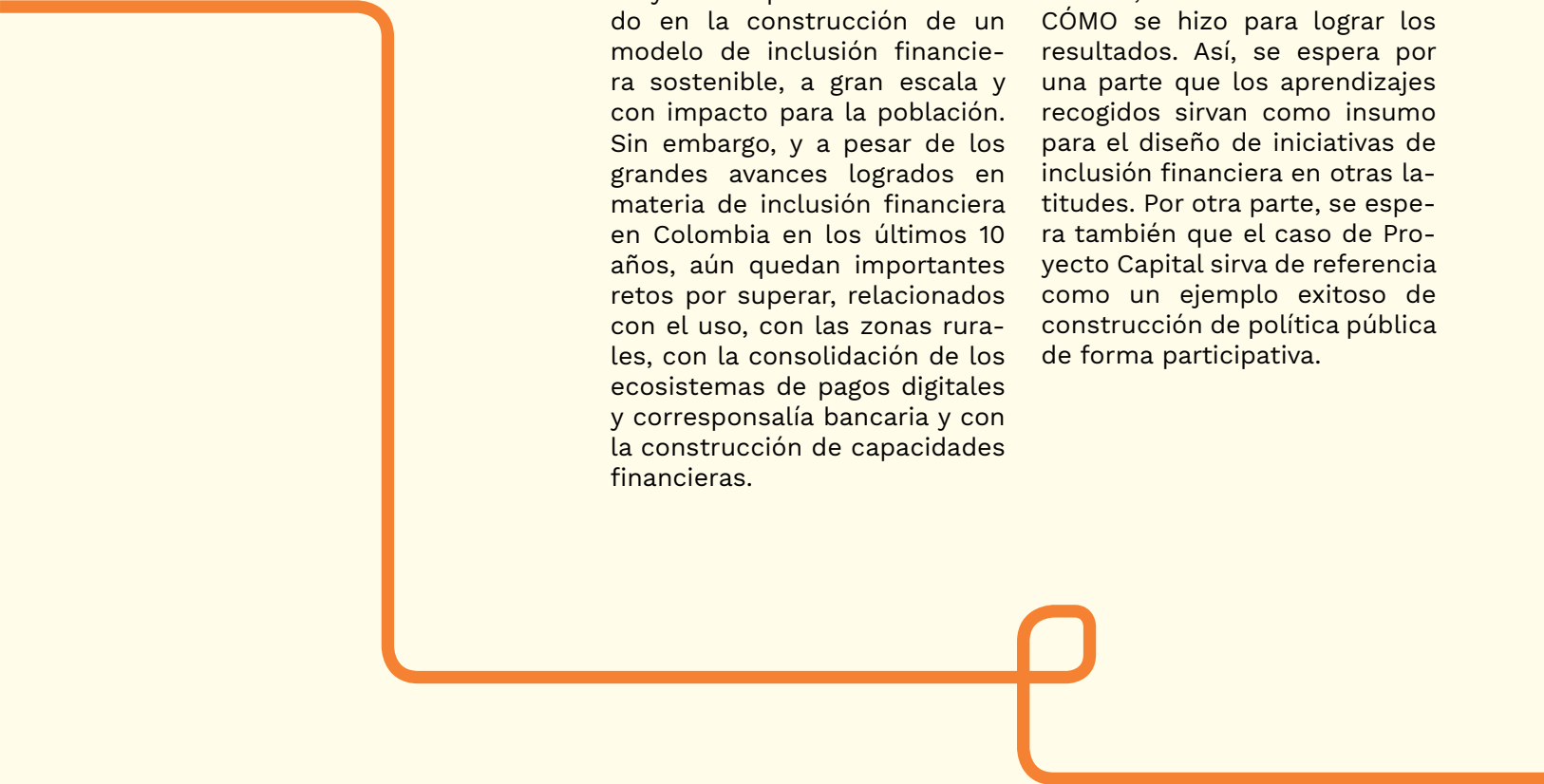
A partir de los éxitos y lecciones recogidas en la implementación de estas iniciativas con el programa Más Familias en Acción, Proyecto Capital y sus principales aliados –Prosperidad Social y Banca de las Oportunidades– identificaron oportunidades de ampliar el alcance de estas políticas de inclusión financiera a otros públicos. Así, se procedió al diseño e implementación de estrategias de inclusión financiera para jóvenes receptores del **programa Jóvenes en Acción**, para población indígena (a través de un enfoque diferencial) y para víctimas del conflicto armado – en alianza con la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (Unidad de Víctimas). En este contexto, el marco institucional de las políticas de inclusión financiera se consolidó con el diseño y aprobación de la **Estrategia Nacional de Inclusión Financiera (ENIF)**, que brindó coherencia y soporte político a las acciones que se estaban adelantando en el marco del proyecto.

1. A partir de 2012, el programa pasaría a llamarse Más Familias en Acción.

El segundo gran capítulo del documento recoge los **principales aprendizajes de los 10 años** de implementación del proyecto en Colombia, poniendo énfasis en los errores y aciertos y cómo estos fueron guiando la evolución del proyecto en el tiempo. Para lograr la construcción de una política pública participativa, Proyecto Capital propuso un espacio para intercambiar experiencias, aprendizajes, metodologías, factores de éxito o fracaso. La solidez del proyecto se construyó también sobre la base de un objetivo común y de una oferta de valor diferenciada para cada actor implicado, lo que permitió que primara la convergencia y la voluntad institucional de apoyar el proyecto.



Al mismo tiempo, para lograr que las iniciativas implementadas tuvieran el éxito esperado, se fue desarrollando con el tiempo una metodología de trabajo que basaba los diseños en la comprensión de las características y necesidades de la población, en sus percepciones y comportamientos financieros y en la interpretación que dan a diferentes conceptos. Además, en el marco de las alianzas con el gobierno en Colombia se ha trabajado alrededor de una concepción de la inclusión financiera con 4 dimensiones: acceso, uso, calidad y bienestar. Así, se ha logrado integrar en los programas herramientas de fortalecimiento de capacidades financieras que tienen impacto en cambios de comportamiento – y particularmente en el uso – y se ha impulsado el desarrollo de una oferta financiera de calidad.



Proyecto Capital ha contribuido en la construcción de un modelo de inclusión financiera sostenible, a gran escala y con impacto para la población. Sin embargo, y a pesar de los grandes avances logrados en materia de inclusión financiera en Colombia en los últimos 10 años, aún quedan importantes retos por superar, relacionados con el uso, con las zonas rurales, con la consolidación de los ecosistemas de pagos digitales y corresponsalía bancaria y con la construcción de capacidades financieras.

Al igual que los demás documentos de esta serie, este escrito no busca sólo hacer un recuento de hechos o cifras: además de describir QUÉ se hizo, se hace énfasis en el CÓMO se hizo para lograr los resultados. Así, se espera por una parte que los aprendizajes recogidos sirvan como insumo para el diseño de iniciativas de inclusión financiera en otras latitudes. Por otra parte, se espera también que el caso de Proyecto Capital sirva de referencia como un ejemplo exitoso de construcción de política pública de forma participativa.

# Actores institucionales

## Prosperidad Social

El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social es la cabeza del sector de Inclusión Social y Reconciliación, el cual agrupa y ordena políticas, planes generales, programas y proyectos para la superación la pobreza, la inclusión social, la reconciliación, la recuperación de territorios, la atención, asistencia y reparación a víctimas de violencia, la atención a grupos vulnerables y la protección integral la primera infancia, la niñez, la adolescencia y bienestar las familias colombianas. En desarrollo de su misión y objetivos estratégicos, Prosperidad Social ejecuta diversos programas a través de los cuales se entregan incentivos y ayudas en



dinero a la población vulnerable, entre ellos los programas de TMC Más Familias en Acción y Jóvenes en Acción. Prosperidad Social maneja también el programa de acompañamiento familiar y comunitario a familias en pobreza extrema UNIDOS.

## Banca de las Oportunidades

El Programa de Inversión Banca de las Oportunidades fue creado en 2006 con el objetivo de promover el acceso al crédito y los demás servicios financieros a las familias de menores ingresos, micro, pequeñas y medianas empresas y emprendedores. Ejecuta la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera del gobierno de Colombia y busca que cada vez más colombianos tengan acceso y utilicen servicios financieros adecuados y con calidad, con el fin de reducir la pobreza, contribuir con el bienestar de las personas, promover la igualdad social y estimular el desarrollo económico del país. Este programa es administrado por Bancóldex.



PROSPERIDAD SOCIAL



GOBIERNO DE COLOMBIA





## **Fundación Capital**

### **Fundación Capital**

Fundación Capital es una organización internacional de desarrollo, reconocida a nivel internacional, que imagina, crea y pone a prueba ideas innovadoras que contribuyan a la inclusión económica de la población pobre vulnerable. Colabora con los sectores público y privado en el desarrollo y puesta en práctica de nuevas ideas, orientadas a que familias de bajos ingresos puedan acrecentar, valorizar y proteger sus activos financieros, humanos y productivos. Lo hace a través de la inclusión financiera, el apoyo a la generación de ingresos, el fortalecimiento de capacidades y el estímulo a la inversión productiva. También desarrolla soluciones que contribuyan al desarrollo de capacidades de los usuarios o aliados, y contribuye a la generación y difusión del conocimiento.



### **Proyecto Capital**

El Proyecto Capital es una iniciativa conjunta entre la Fundación Capital y el Instituto de Estudios Peruanos, desarrollada gracias al apoyo de la Fundación Ford ([www.fordfoundation.org](http://www.fordfoundation.org)) y el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo de Canadá (IDRC, por sus siglas en Inglés) ([www.idrc.ca](http://www.idrc.ca)) con el objetivo de promover y apoyar procesos de implementación de políticas públicas e iniciativas privadas que vinculen la protección social y la inclusión financiera, como parte del conjunto de derechos que las poblaciones vulnerables y en situación de pobreza necesitan para mejorar su seguridad económica y transformar sus vidas.

*Evolución del Proyecto Capital en Colombia:*

## *Del acceso al fortalecimiento de capacidades para el uso*



### *a. Objetivos y justificación del Proyecto Capital*

#### **Un contexto conducente**

Los programas de TMC se han consolidado como una de las herramientas más relevantes en materia de protección social en el mundo. Estos programas nacieron con un doble objetivo: asegurar un ingreso mínimo a la población en situación de pobreza y promover la construcción de activos humanos, particularmente al condicionar la entrega de las transferencias monetarias a la asistencia escolar y a los controles de salud de los hijos (u otros menores a cargo). Así, fueron concebidos no solo como una forma de brindar asistencia a los grupos de población más vulnerables de una sociedad, sino también como una herramienta para romper el ciclo intergeneracional de la pobreza. Desde sus inicios, estos programas han tenido la vocación de cubrir al

universo de la población en situación de pobreza, razón por la cual se trata en general de programas masivos (en Colombia, 2,5 millones de hogares se encuentran activos actualmente en el programa Más Familias en Acción, y 140.000 jóvenes participan en el programa Jóvenes en Acción).

De forma paralela a la creación o consolidación de los programas de TMC, fueron también consolidándose las iniciativas de microfinanzas. En un principio, estas iniciativas fueron impulsadas por el sector privado y por la cooperación internacional, y se centraron sobre todo en el acceso a capital (microcrédito) para microempresas. Con el tiempo, fueron adquiriendo cada vez más fuerza programas de inclusión financiera que abarcaban una perspectiva más amplia de acceso

a diferentes productos o servicios financieros, incluidos el ahorro y los servicios transaccionales.

En este contexto surge, en 2007, Proyecto Capital, como una propuesta de vinculación de los programas de protección social –y particularmente de TMC– con iniciativas de inclusión financiera. Esta propuesta se basa en un esquema gana-gana, en el que las políticas de inclusión financiera refuerzan el valor agregado e impacto potencial de los programas de protección social, a la vez que las oportunidades que brindan la infraestructura y las herramientas de estos programas son aprovechadas para lograr avances significativos en materia de acceso a servicios financieros por parte de grupos poblacionales que sufren índices particularmente altos de exclusión financiera.

### Proyecto Capital: gana-gana entre programas de TMC y políticas de inclusión financiera

Desde el punto de vista de los programas de TMC, la inclusión financiera permite en primer lugar agilizar el sistema de entrega de las transferencias. Al permitir un pago directo a través de transferencia bancaria, se reducen los costos ligados al traslado de efectivo y a la coordinación logística de eventos de pago. Además, el pago en cuentas implica una mayor transparencia y trazabilidad del dinero, con la consiguiente reducción de riesgos de corrupción en el proceso de entrega de las TMC.

Por otra parte, la inclusión financiera permite complementar el impacto de los programas de TMC en la construcción de activos humanos de los hogares con herramientas para la construcción de activos financieros. Ésta tiene, a su vez, **un impacto probado en 3 niveles: (1)** estabilización del consumo de los hogares (a través del ahorro de corto plazo, útil para enfrentar fluctuaciones de los ingresos), **(2)** reducción de vulnerabilidad frente a choques externos (enfermedades, calamidades u otros imprevistos que pueden afectar la seguridad económica de los hogares), y **(3)** construcción de otro tipo de activos –productivos, humanos o físi-

cos– que permitan a las familias salir de la pobreza de forma sostenible. La vinculación con políticas de inclusión financiera permitía también a los programas de TMC ofrecer a sus participantes, en su gran mayoría mujeres, una forma segura y privada para ahorrar y una puerta de entrada a otros servicios financieros (pagos, créditos, seguros).

A nivel macroeconómico, la inclusión financiera tiene un impacto positivo en otros indicadores relevantes, pues repercute en mayores niveles de formalización de la economía y permite una asignación de los recursos más eficiente, lo que impacta el crecimiento económico.

La inclusión financiera es un factor determinante para reducir la pobreza



1

#### Disminuye la vulnerabilidad

Facilita el manejo de las fluctuaciones de ingreso.

Ayuda a estabilizar el consumo.

Permite responder a choques.

Contribuye a acumular y construir activos.



2

#### Mejora la formalización de la economía



3

#### Permite una asignación de los recursos más eficiente, lo que impacta el crecimiento económico

Desde el punto de vista de la inclusión financiera, la vinculación con programas de TMC tiene evidentes ventajas en términos de escala, al permitir alcanzar a los millones de hogares que ya han sido focalizados por este tipo de programas. Además, permite aprovechar la infraestructura y los recursos que estos programas tienen en los territorios – recursos humanos, técnicos, físicos – para aumentar el potencial impacto de las herramientas de inclusión financiera de forma costo-eficiente.

## *b. Acceso a servicios financieros de millones de participantes de Más Familias en Acción*

### **Diagnóstico inicial y articulación público-privada**

A través de Proyecto Capital, y gracias al apoyo de la Fundación Ford y del IDRC, Fundación Capital y el IEP pudieron poner a prueba esta idea en Colombia y validar si los impactos positivos esperados se materializaban.

Para conocer el contexto del país, Proyecto Capital realizó en 2008 un diagnóstico que daba cuenta de la situación social y económica y de las características de los programas de TMC – y particularmente del programa Familias en Acción. El diagnóstico incluía un análisis de la relación existente en ese momento entre los programas de TMC y el sistema financiero, así como una investigación sobre la oferta disponible de productos y servicios de ahorro (u otros del pasivo), en particular para segmentos de escasos ingresos. A partir de este análisis, se identificaron las oportuni-

dades para trabajar de la mano del gobierno de Colombia en la profundización de la inclusión financiera de los participantes en programas de TMC y otros programas sociales<sup>2</sup>.

Luego del diagnóstico, el siguiente paso en Colombia fue articularse con actores públicos relevantes en términos de inclusión financiera y protección social, para construir una agenda de trabajo que se articulara con las políticas públicas que ya estaban en marcha. Así, se buscaron vínculos particularmente con Prosperidad Social (en aquel entonces “Acción Social”) que ya manejaba el programa Familias en Acción, y con Banca de las Oportunidades, el programa que impulsa la inclusión financiera en el país.

### **Hacia la inclusión financiera masiva: apertura de 2,4 millones de cuentas de ahorro<sup>3</sup>**

Durante sus primeros 8 años de existencia, el pago del incentivo de Familias en Acción se realizaba a través de giro bancario. Es decir que se pagaba a través de una institución financiera, pero no existía acceso a un producto financiero. Los titulares debían cobrar en efectivo por ventanilla o caja, y no existía por lo tanto apertura de cuenta ni transferencia bancaria.

En 2009, Prosperidad Social realiza el primer gran esfuerzo de inclusión financiera, con la apertura de cerca de 2,4 millones de cuentas para los receptores de Familias en Acción. Frente a la ampliación del programa y los desafíos que esto implicaba en términos de logística de pagos, se adelantó un proceso de licitación para realizar la apertura de cuentas y el pago a través de transferencia bancaria. Esta licitación fue adjudicada a la Unión Temporal Banco Agrario-Carvajal, que propuso el pago en una Cuenta de Ahorro Electrónica (un tipo de cuenta de trámite simplificado).

2. Dussán, P.A. Diagnóstico de País: Colombia. 2008.

3. La información provista en este punto proviene de entrevistas con el equipo de Prosperidad Social y de la presentación de Prosperidad Social. Historia del Proceso de Entrega de Transferencias Monetarias Condicionadas – Más Familias en Acción. 2017.

A partir de 2011, con el liderazgo y gestión de Banca de las Oportunidades, se buscó además promover la innovación con un piloto de pago de la TMC a través de banca móvil, en el que participaron 4 entidades financieras y con el que se llegó a cerca de 5.000 familias en 17 municipios. Este piloto desembocó en el pago de la TMC a través de la billetera electrónica DaviPlata a partir de 2012, en cerca de un tercio de los municipios de Colombia (en el resto del país el pago continuó a cargo del Banco Agrario a través de su Cuenta de Ahorro Electrónica). Esto constituyó un gran avance en materia de inclusión financiera, pues la billetera electrónica permitía no sólo acceso a un producto de ahorro, sino que también la realización de una serie de transacciones desde el celular.

A partir de 2015, en las licitaciones se definieron 7 zonas geográficas para el pago de Más Familias en Acción, diferenciadas según el nivel de ruralidad del municipio y según la cobertura de entidades financieras. Así, se tomaba en cuenta las diferentes implicaciones de realizar el pago de la TMC en zonas urbanas con una buena cobertura de entidades financieras vs. realizar el pago en zonas rurales o aisladas con una débil presencia financiera. De esta forma y a través del pago de comisiones diferenciadas según criterios geográficos, el gobierno de Colombia asumió los costos más altos de la inclusión financiera en las zonas rurales y con poca presencia de entidades financieras (los costos de dispersión para el gobierno iban desde 1.4 USD en zonas urbanas a 2.6 USD en las zonas de más difícil acceso).

Colombia es además uno de los pocos países de la región en los que el pago de TMC se abre a la participación de entidades financieras privadas y públicas a través de un proceso de licitación, lo que ha fomentado una reducción progresiva de los precios en el tiempo.

**Desde la primera licitación,** en la que el costo promedio de la dispersión de los TMC era de 6.2 USD, **se logró reducir a un promedio de 2 USD por pago en las licitaciones posteriores.** Esto significa un ahorro cercano a los 10 millones de USD en cada pago del incentivo (es decir unos 55 millones de USD anuales).



En los diferentes momentos de licitación de los pagos de Más Familias en Acción, Proyecto Capital ha acompañado y asesorado al gobierno en el proceso, realizando comentarios y recomendaciones para la que dichas licitaciones respondan cada vez mejor a las necesidades de la inclusión financiera.



**Convenio interadministrativo**

Giro bancario.  
 Tarjeta monedero  
 372,725 Familias.  
 Biometría.



**Piloto banca móvil**

17 municipios.  
 5mil participantes.

**2000 - 2007**

**2008**

**2009**

**2011**

**2012**

**Convenio interadministrativo**

Giro bancario.

**Primera licitación**

Cuentas de Ahorro Electrónico CAE.  
 2,4 millones de personas.  
 \$16.000

**Segunda licitación**

Cuentas de Trámite Simplificado.  
 Monedero electrónico.  
 2,5 millones de personas.  
 \$5.790



*c. Más allá del acceso:  
promoviendo el uso a través del  
fortalecimiento de capacidades financieras*

2015

**Tercera licitación  
Agregación de demanda  
Colombia Compra  
Eficiente**

Cuentas de Trámite  
Simplificado.

Monedero electrónico.  
5 bancos se presentaron,  
2 seleccionados.

Tarifas desde \$3.670 hasta  
\$6.695.

Los diferentes procesos a través de los cuales se logró el pago de la TMC en cuentas de ahorro o billeteras electrónicas desembocaron en mejoras sustantivas en los indicadores de acceso a productos financieros. Sin embargo, no se tradujeron en un uso efectivo de dichos productos. El contacto previo de la población receptora de TMC con el sistema financiero formal era nulo o muy limitado, y existían altos niveles de desconfianza o desconocimiento sobre el funcionamiento de los productos y servicios financieros. Una práctica común entre los receptores de Más Familias en Acción era realizar el retiro del incentivo en efectivo en los días inmediatamente posteriores a su consignación. De esta forma, las cuentas solo estaban siendo percibidas como medios para recibir el incentivo, y no se estaba aprovechando su potencial para la construcción de activos financieros –a través del ahorro– y para realizar transacciones.

Proyecto Capital, Prosperidad Social y Banca de las Oportunidades coincidieron en que era necesario impulsar una estrategia que incluyera acciones complementarias al pago en cuentas, para que la población dispusiera de herramientas para tener un mejor acercamiento al sistema financiero. Así, se comenzó con el diseño de metodologías, contenidos y herramientas para fortalecer las capacidades financieras de la población pobre o vulnerable. De esta forma, se esperaba favorecer un uso consciente de los servicios y productos financieros formales, una toma de decisiones financieras informada y, en última instancia, facilitar el ejercicio de ciudadanía económica de los receptores de TMC.



Banco Agrario  
de Colombia



DAVIVIENDA

Bancarizar no es suficiente por lo cual hemos implementado diferentes iniciativas de educación financiera

2010

2011

2012

2013

2014

2015

2016

**Programa para la Promoción de la Cultura del Ahorro (PPCA)**

Llegó a 28.298 participantes de Familias en Acción en 12 municipios.

**LISTA para Ahorrar (\*)**

Entre 2011 y 2014: 2 pilotos que atendieron a 2.185 personas.

En 2015, Fase escalamiento: 100.000 participantes de MFA.

**En Tu Cuenta cada peso cuenta**

Aprox. 300.000 participantes de más Familias en Acción en 70 municipios.





## Programa de Promoción de Cultura de Ahorro

La primera iniciativa conjunta fue llamada Programa Piloto de Promoción de la Cultura del Ahorro (PPCA), cuyo objetivo fue de profundizar el proceso de bancarización e inclusión financiera de receptores del programa Más Familias en Acción. El PPCA tuvo lugar entre 2010 y 2011 en 12 municipios de Colombia, y buscó incrementar el ahorro de las familias en condiciones de pobreza, transformar parte del ahorro no formal en ahorro financiero y facilitar las transacciones financieras. La iniciativa combinó 2 herramientas: educación financiera presencial e incentivos económicos<sup>4</sup>.

La implementación del PPCA fue objeto de diversas evaluaciones, que identificaron los siguientes logros:

- 1 La educación financiera llegó a **28.292 mujeres** receptoras de Más Familias en Acción.
- 2 Se detectó un **impacto positivo en el valor del ahorro formal** (aumento de saldos promedio) y un mayor uso del ahorro de corto plazo para suavizar el consumo (frente a choques económicos o imprevistos).
- 3 Se identificó un reconocimiento de que las **instituciones formales representan un canal seguro y confiable** para ahorrar.
- 4 Impacto positivo en términos de **autoestima y empoderamiento** de las participantes<sup>5</sup>.

Por último, en el marco de PPCA se logró articular un trabajo coordinado entre varias instituciones públicas líderes en el proceso (Banca de las Oportunidades, Prosperidad Social, el DNP y ANSPE), lo que desembocó en el compromiso de adecuar y escalar el programa con la meta de llegar a 300.000 familias de Más Familias en Acción.



4. La educación financiera buscaba que las mujeres receptoras adquirieran conocimientos básicos relacionados con el ahorro, orientados a lograr un uso efectivo del producto al que tenían acceso a través del programa de TMC. El incentivo consistió en un sorteo monetario entre las participantes que tuvieran un saldo superior a un umbral en su cuenta en el Banco Agrario, con el objetivo de promover un mayor uso de la cuenta como herramienta de ahorro.

5. Fuentes:

- ASSENDA. Informe final de proyecto. Educación financiera a beneficiarias del Programa de Promoción de la Cultura de Ahorro en Familias en Acción. 2011.

- Proyecto Capital - Marulanda Consultores. Colombia. Promoción de la Cultura de Ahorro en familias en pobreza. Resultados del primer año. 2012.

- Fedesarrollo. Primer Seguimiento de la Evaluación de Impacto del Piloto del Programa de Promoción de Cultura del Ahorro. 2012.

## Iniciativa LISTA

Pese a los buenos resultados del PPCA en términos de uso de servicios financieros, a través de este piloto se hicieron también evidentes las dificultades que implicaría escalar un programa de estas características a los millones de hogares que participan en programas de protección social. En las zonas rurales de difícil acceso, los programas de educación e inclusión financiera presenciales implican costos altos y logística compleja para la organización implementadora. Además, el éxito de las capacitaciones presenciales tiene una alta dependencia de que las condiciones climáticas sean favorables. En el caso del PPCA, la asistencia a los talleres se reducía drásticamente en los días de lluvia<sup>6</sup>.

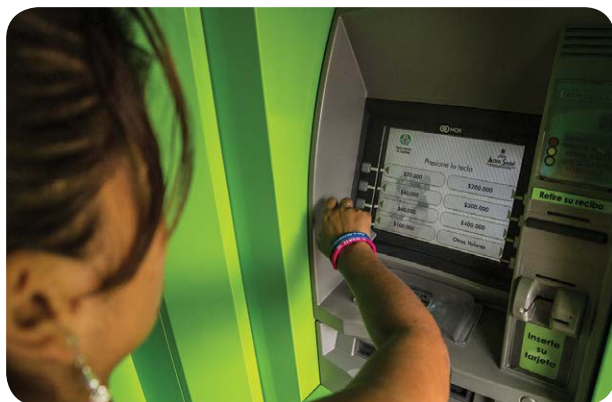
Para los participantes, al costo de transporte que implica asistir a los talleres presenciales se suman importantes costos de oportunidad, relacionados con el tiempo que implica participar en estos espacios y con lo que esto puede significar en relación a otras actividades productivas (necesidad de cerrar el negocio durante la capacitación por ejemplo) o domésticas (necesidad de coordinar el cuidado de los hijos).

A partir de esta realidad, Fundación Capital inició en 2012 el diseño de una estrategia que permitiera escalar los esfuerzos de inclusión financiera y fortalecimiento de las capacidades financieras de la población en situación de pobreza. Nació así la Iniciativa LISTA, que buscaba desarrollar soluciones escalables y sostenibles basadas en las tecnologías de información y comunicación para llegar a personas de bajos ingresos y sus familias con una herramienta para fortalecer sus capacidades financieras.

A partir de una metodología de innovación que implicó diversas pruebas e iteraciones con la población objetivo, se diseñó una aplicación digital de autoaprendizaje en educación financiera. Este desarrollo aprovechó las oportunidades de interacción que ofrece la tecnología digital para incluir simuladores (de cajero automático y billetera electrónica) y calculadoras (de ahorro o deuda). Además, integró herramientas de aprendizaje entre pares, a través de testimonios audiovisuales, y soporte auditivo para superar las barreras de analfabetismo. Por último, se diseñó una metodología de rotación de tabletas a través de líderes locales, que buscaba que la herramienta llegara hasta los hogares de la población a través de un canal de confianza. De esta forma, se logró reducir los costos de transporte y los costos de oportunidad ligados a la asistencia a talleres, se dio la oportunidad a los usuarios de capacitarse en función de su disponibilidad y a su propio ritmo, y se aprovechó el capital social existente en las comunidades para la distribución de la herramienta.

En el proyecto piloto de LISTA se logró capacitar a más de mil personas. El sistema se vinculó con mensajes de texto, generados automáticamente por el dispositivo, que llegaron a los celulares de usuarios en los momentos en que cumplieron con logros predeterminados. Además, se mandaron mensajes de texto y de voz, conocidos como Mensajes de Aliento. El piloto contó con la participación de Prosperidad Social, Banca de las Oportunidades, el DNP, el Banco Agrario de Colombia y el Banco Davivienda.

# INICIATIVA LISTA



En la evaluación del piloto se identificaron logros en términos de conocimientos y prácticas de ahorro, en confianza hacia las instituciones del sistema financiero formal y hacia el uso de sus canales (mayor confianza en el uso del cajero automático por ejemplo). Esta evaluación implicó importantes aprendizajes para la adecuación de LISTA y posterior masificación<sup>7</sup>. En 2014 se desarrolló una versión 2.0 y, en el año 2015, Prosperidad Social lanzó “LISTA para Ahorrar” con el objetivo de desarrollar las capacidades financieras receptores de programa Más Familias en Acción. Además, se desarrolló e integró en LISTA un módulo específico para la población receptora de Más Familias en Acción, con información práctica sobre el programa y sus mecanismos de pago. El programa se llevó a cabo en 30 municipios de 8 departamentos, y en él participaron más de 2.000 madres líderes. Se capacitaron 160.000 personas, de los cuales 100.000 hacían parte de Más Familias en Acción.

Esta implementación junto a Prosperidad Social fue además acompañada por una evaluación aleatoria de impacto, que demostró un impacto positivo y estadísticamente significativo en conocimientos, actitudes y prácticas financieras:

- 1 Incremento del ahorro formal** (inmediatamente después del uso de la tableta) e informal (después del uso de la tableta y un año después del inicio del programa).
- 2 Preferencia por mantener el dinero en las instituciones financieras** en lugar del efectivo en casa
- 3 Incremento en la habilidad con los números.**
- 4 Incremento en la confianza en la comunidad** (probablemente resultado del capital social generado por la metodología de rotación)<sup>8</sup>.

Luego de esta implementación, **LISTA** ha sido adaptada a otros idiomas y llevada a otros 4 países (Brasil, México, Honduras y Rep. Dominicana). En Colombia, Fundación Capital desarrolló una nueva versión perfeccionada de LISTA (3.0), la que está siendo escalada gracias al apoyo de USAID y a una alianza global con Prosperidad Social. Entre 2017 y 2018, a través de este escalamiento más de 190.000 nuevos usuarios han fortalecido sus capacidades financieras, en cerca de 280 municipios de 17 departamentos.

## Estrategia de medios masivos

De forma paralela al diseño, testeo y escalamiento de la **Iniciativa LISTA**, Proyecto Capital reflexionó acerca de las estrategias complementarias que pudieran apoyar en la resolución de otros inconvenientes detectados durante el piloto. Uno de los hallazgos del PPCA es que existían una serie de “mitos” o creencias arraigadas acerca del programa de TMC, sus pagos y las cuentas en las que se recibe el incentivo.



### Estos son algunos ejemplos de las falsas creencias identificadas:

El incentivo de **Más Familias en Acción** se debe gastar todo. El programa no permite ahorrar.

La cuenta en que se recibe el incentivo es del gobierno, no del receptor de la TMC.

No es posible ahorrar en la cuenta en la que se recibe el incentivo. Sólo sirve para cobrar el pago de la TMC.

Si el usuario ahorra en la cuenta donde se recibe el incentivo, hay un riesgo de ser excluido del programa de TMC.

Si no se retira todo el dinero del incentivo de la cuenta, éste ya no estará disponible dentro de un tiempo.

La existencia de estas percepciones o mitos se debe en gran parte a la falta de alineamiento institucional. En el caso del PPCA, por ejemplo, fue posible apreciar que mensajes contradictorios o incorrectos eran vehiculados por las diversas fuentes que comunicaban con la población a nivel local (enlaces del programa de TMC, representantes locales de las entidades financieras, madres líderes, etc.) Se identificó entonces una necesidad de alineación institucional y de diseño de una estrategia de comunicación masiva que permitiese aclarar mensajes y romper mitos a un relativo bajo costo. Así, Fundación Capital realizó una consultoría para diseñar una estrategia de comunicación social sobre educación financiera, cuyo principal objetivo fue diseñar y definir contenidos y canales adecuados para transmitir mensajes de educación financiera y romper mitos<sup>9</sup>.

A partir de este ejercicio, Banca de las Oportunidades lideró y financió la implementación de una estrategia de educación financiera a través de medios masivos: la campaña “En tu cuenta cada peso cuenta”, que estuvo vigente entre 2015 y 2016. Esta estrategia combinó una serie de medios masivos de alcance nacional (radio, televisión, página web) con otras herramientas de alcance masivo (material impreso, mensajes de texto, obra de teatro y película, afiches tipo memes) cuya implementación se focalizó en la población receptora de TMC de 70 municipios del país.



Herramientas: medios masivos



**Radio**

- Cuñas
- Testimoniales
- Radiodramatizado
- Canción

**Televisión**

- Congelado
- Comerciales
- Vídeo de la canción
- Testimoniales

**Impresos**

- Afiches
- Sticker
- Valla

**Internet**

- Página
- Twitter
- Facebook
- Youtube

**Obra**

- "Tu cuentas"
- Cine al parque

**Memes**

- Consejos prácticos
- Ahorro y deudas responsables
- Rompemitos

**Video IF**

- Rompemitos
- Sensibilización ahorro

A través de los medios con cobertura nacional se logró llegar a más de 800.000 familias. Además, se diseñaron y produjeron materiales de educación financiera para diferentes formatos: teatro, cine, radio, impresos, etc. Entre la obra de teatro y la película de educación financiera, se registraron 56.930 asistentes en los 70 municipios focalizados. Además, se enviaron mensajes de texto a una base de 33.000 personas, y se colgaron afiches rompe-mitos en las oficinas de los enlaces municipales de 21 municipios.

Esta estrategia contó con una evaluación de resultados, que encontró que las herramientas diseñadas generaron un efecto positivo en las percepciones y creencias acerca del programa Más Familias en Acción y de la cuenta donde se recibe el incentivo (rompimiento de mitos). Además, se presentaron también diferencias estadísticamente significativas en las variables asociadas con las prácticas de ahorro y de manejo de finanzas personales. Entre los hallazgos de la investigación, destaca un efecto particularmente importante de las herramientas de cine y teatro y, en contraste, un efecto poco relevante de los materiales gráficos o impresos. Se observan resultados heterogéneos entre las mujeres que tienen la cuenta en Banco Davivienda y aquellas que tienen cuenta en el Banco Agrario<sup>10</sup>.

Como parte del acompañamiento de Proyecto Capital a los esfuerzos de inclusión financiera del gobierno de Colombia, se realizó también una evaluación de conceptos que permitiera entender cómo estaban siendo asimilados los mensajes transmitidos por la estrategia “En tu cuenta cada peso cuenta”. Pese a los resultados positivos descritos anteriormente, se identificaron también algunos factores que limitaron el impacto potencial de la estrategia en la generación de cambios de actitud y comportamiento: (i) las herramientas y materiales de mayor impacto tuvieron una difusión relativamente limitada, (ii) las herramientas de mayor alcance y difusión no integraron varias funcionalidades clave para la generación de cambios de comportamiento (llamado a la acción, información práctica de productos existentes en el mercado o con la cuenta donde se recibe el incentivo de Más Familias en Acción)<sup>11</sup>.

10. Fundación Capital. Evaluación de Conceptos. “En tu cuenta cada peso cuenta”. 2015

11. Fedesarrollo. Evaluación de la estrategia de educación financiera en medios masivos “En tu cuenta cada peso cuenta”. Informe final. 2017.

**EN TU CUENTA**  
CADA PESO CUENTA

No está obligado a gastar todo lo que recibe de Más Familias en Acción, puede guardar una parte.

Atención al ciudadano Bogotá 595 4410 | Línea gratuita nacional 01-8000 - 951100 | Mensaje de texto 85954

Ingresa a: [www.bancadelasoportunidades.gov.co](http://www.bancadelasoportunidades.gov.co)  
Síguenos en twitter #TodosporlaEquidad | @BOportunidades

**BANCA DE LAS OPORTUNIDADES**  
**DPS** Departamento para la Prosperidad Social  
**TODOS POR UN NUEVO PAÍS**  
PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN

Más allá de las dificultades enfrentadas, de los aprendizajes y lecciones puntuales de cada estrategia de fortalecimiento de capacidades, así como de los nuevos desafíos que cada implementación ha ido abriendo hacia el futuro, lo cierto es que Proyecto Capital puede enorgullecerse hoy de haber alcanzado, gracias a la alianza con el gobierno de Colombia, a cientos de miles de receptores de programas de TMC. Estas personas no sólo han fortalecido sus capacidades financieras, sino que este fortalecimiento se ha traducido en mayores niveles de uso de servicios financieros (para ahorrar y para realizar transacciones) y en un mayor aprovechamiento de la oportunidad de inclusión financiera que han brindado la política pública al realizar el pago de la TMC en cuentas de ahorro.



#### *d. Proyecto Capital más allá del programa Más Familias en Acción*



A partir de los éxitos y lecciones recogidas en la implementación de estas iniciativas con el programa Más Familias en Acción, Proyecto Capital y sus principales aliados identificaron oportunidades de ampliar el alcance de estas políticas de inclusión financiera a otros públicos.

#### **Diseño de estrategias de inclusión financiera para Jóvenes en Acción**

Jóvenes en Acción es un programa de Prosperidad Social que busca, a través de la entrega de una TMC, que jóvenes vulnerables no tengan que abandonar sus estudios debido a dificultades económicas. En el marco de la alianza global de Fundación Capital con Prosperidad Social, el equipo de Proyecto Capital trabajó de la mano de Jóvenes en Acción en el diseño de una estrategia de inclusión financiera para los participantes del programa. Actualmente

y gracias a la vinculación de los programas de TMC con el sistema financiero, gran parte de los 140.000 jóvenes participantes en el programa reciben su incentivo a través de un producto financiero. De esta forma, se ha logrado que jóvenes que tenían poco o nulo contacto previo con el sistema financiero accedan a productos de ahorro.

El año 2015 se realizó una investigación con los jóvenes, en varias ciudades de Colombia, con el fin de obtener insumos claves sobre temas relacionados con la bancarización (comprensión del proceso y apropiación del producto financiero), la operación del programa (circulación y efectividad de la comunicación) y la percepción sobre la inclusión financiera<sup>12</sup>. A partir de esta investigación, se organizaron una serie de talleres

con el equipo de Jóvenes en Acción para construir la estrategia de fortalecimiento de las capacidades financieras los jóvenes del programa. En el año 2016 se integraron contenidos de educación financiera en el componente de Habilidades para la Vida del programa Jóvenes en Acción, y se dio inicio al desarrollo de Educhef, un juego digital para teléfonos móviles que enseña temas financieros simulando la gestión de un restaurante. Los contenidos, gráficas y experiencia de usuario de Educhef fueron validadas con los jóvenes del programa.

12. Fundación Capital. Inclusión financiera de Jóvenes en Acción. Principales hallazgos. 2015.

## Diseño de estrategias de inclusión financiera para población indígena

En alianza con Prosperidad Social, Proyecto Capital adelantó también una investigación que tuvo como objetivo la generación de insumos para la construcción de una estrategia de inclusión financiera con enfoque diferencial para la población indígena<sup>13</sup>. El trabajo de investigación tuvo como principales actividades la revisión de fuentes secundarias y un trabajo de campo con enfoque cualitativo que permitiera entender las perspectivas, comportamientos, actitudes y necesidades de las comunidades indígenas, participantes del programa Más Familias en Acción en los resguardos de La Media y Alta Guajira en Uribía; y Ticoya en Puerto Nariño (Amazonas).

### Los hallazgos de la investigación indican que:

- 1 no es posible trabajar en una estrategia enfocada en el fortalecimiento de los activos financieros si no se toma en cuenta el funcionamiento y dinámica de otros activos, particularmente activos productivos y naturales,
- 2 existe una marcada necesidad de desarrollo de estrategias de inclusión financiera segmentadas según el nivel de acceso de la población indígena a la oferta financiera (algunas comunidades se encuentran en zonas con una presencia financiera muy limitada o inexistente),
- 3 cualquier estrategia de inclusión financiera debe ir acompañada de ejercicios previos de fortalecimiento de capacidades, y
- 4 el éxito de una estrategia depende de la consulta previa a las autoridades indígenas y de la cocreación con la comunidad.

Con base en lo anterior, Proyecto Capital diseñó, junto a Prosperidad Social, una estrategia articulada alrededor de 3 herramientas, segmentadas según el nivel de acceso actual de la población indígena a herramientas financieras:

- 1 **sensibilización frente al ahorro y conformación de grupos autogestionados de ahorro** – en lugares donde el acceso a puntos de contacto del sistema financiero es muy limitado,
- 2 **educación financiera práctica** – en lugares donde existe acceso a puntos de contacto pero las comunidades indígenas han optado por recibir sus incentivos en efectivo, y
- 3 **promoción del uso efectivo de servicios financieros** – en lugares donde la población indígena ya tiene acceso a cuentas de ahorro para recibir la TMC.

## Inclusión financiera de Víctimas del conflicto armado

En Colombia se han registrado más de 8 millones de víctimas de diferentes hechos relacionados con el conflicto armado. Estas víctimas son atendidas por la Unidad para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas (Unidad para las Víctimas), que maneja diversos programas que implican igualmente una transferencia monetaria. Las víctimas tienen derecho, por ejemplo, a una reparación individual o colectiva, que incluye una reparación económica.

Proyecto Capital se alió con la Unidad para las Víctimas con el objetivo de agregar valor a su labor con la población a través del diseño e implementación de políticas de inclusión financiera. Una de las primeras iniciativas, llevada a cabo el año 2014, fue el proyecto piloto de inclusión financiera y modernización del sistema de pagos de indemnizaciones para las víctimas del conflicto armado, llamado **“Avanza Seguro”**.



Esta iniciativa incluyó las siguientes actividades:

- 1 establecimiento de un procedimiento interno en la Unidad para las Víctimas para el pago en cuenta,
- 2 incidencia con entidades financieras para la oferta de productos y servicios financieros adecuados a las necesidades específicas de las víctimas, y
- 3 educación y orientación financiera a las víctimas. Además, la iniciativa buscaba fomentar el pago de la indemnización en una cuenta bancaria, promover el uso de productos financieros de ahorro y lograr acercamiento a la oferta financiera relevante. Se implementó un piloto en la Dirección Territorial de Antioquia, y se planteó un modelo de pagos que se centrara en ofrecer una variedad de alternativas a la víctima y que ella pueda elegir la que más le conviniera según su circunstancia. Luego del piloto, la iniciativa Avanza Seguro se incluyó como parte de la Ruta Integral de la Unidad para las Víctimas.

Paralelamente, Proyecto Capital diseñó e implementó un curso virtual de orientación financiera a través de una plataforma de e-learning. El curso, denominado "Orientación Financiera Express", tenía como objetivo capacitar al personal de los puntos de atención de la Unidad para brindar una oportuna orientación a las víctimas, para que administren mejor los recursos de la indemnización. Con el curso se capacitaron 187 funcionarios de la Unidad para las Víctimas que atienden directamente a la población en sus territorios.



A partir de los aprendizajes de estas iniciativas, en el año 2015 se diseñó una estrategia integral de Educación Financiera para la Ruta de Reparación. La construcción de esta "Ruta Financiera" incluyó la realización de un diagnóstico para conocer las necesidades de las víctimas, el diseño de los talleres de educación financiera, el desarrollo de varios materiales de comunicación y de capacitación (herramientas audiovisuales y piezas para medios masivos, además de los materiales para talleres y orientación presen-

cial), tanto para usuarios como para capacitadores, y el testeo de la metodología y las herramientas en 5 municipios. Los talleres diseñados en el marco de esta iniciativa fueron incorporados dentro de la Estrategia de Respuesta Rápida, así como en la nueva estrategia integral de reparación, ambas implementadas en el 2017.

## e. La Estrategia Nacional de Inclusión Financiera (ENIF)

Al igual que en otros países de la región, las políticas públicas de inclusión financiera fueron institucionalizadas en Colombia a través del diseño de una ENIF. Esta estrategia buscó al mismo tiempo ampliar el alcance de las políticas y darle una coherencia sistémica, abarcando una perspectiva integral y comprometiendo la participación de los diferentes actores institucionales (tanto públicos como privados) relacionados con el tema.

La ENIF se fundamentó en la relevancia de la inclusión financiera en materia de reducción de la pobreza, de formalización y de crecimiento económico, y se articuló alrededor de los pilares de Acceso, Uso efectivo y Calidad de los productos y servicios.

La ENIF definió cuatro áreas prioritarias:

- 1 Promoción del uso de servicios financieros.
- 2 Acceso y uso de servicios financieros para el sector rural.
- 3 Acceso a financiación para MIPYMES.
- 4 Educación financiera.

**Entre los instrumentos de política, se propuso trabajar en 3 áreas:** cambios regulatorios, acción directa de entidades públicas y subsidios para acercar oferta y demanda.

Por último, **en materia de institucionalidad se definieron también 3 instancias:** una Comisión Intersectorial de Inclusión Financiera integrada por las entidades públicas con responsabilidades ligadas a la inclusión financiera, un Consejo Consultivo con el Sector Privado, para coordinar metas y acciones con actores relevantes del sector privado, y un órgano ejecutor: Banca de las Oportunidades.

La ENIF es actualmente el marco de política en el que se han recogido los grandes avances logrados en Colombia en materia de inclusión financiera y en el que se debate y diseña a partir de los grandes desafíos aún vigentes. Desde el año **2015**, el **100% de los municipios de Colombia tiene cobertura del sistema financiero**, y el **77% de la población adulta tiene acceso a algún producto financiero** (en su gran mayoría cuentas de ahorro)<sup>14</sup>. El pago de programas G2P a través de cuentas bancarias o billeteras electrónicas ha sido un gran dinamizador de estos indicadores.

# Aprendizajes: 10 años de errores y aciertos



## *a. Un modelo de trabajo: Construcción participativa de la política pública*

A la fecha, son 10 años de trabajo conjunto entre diversas entidades públicas y privadas, en una labor sostenida a pesar de los cambios de gobierno y las diversas coyunturas políticas y económicas por las que ha atravesado el país. En términos de consolidación de la política pública, el éxito del proyecto radica en dos grandes factores: el carácter participativo de la metodología de trabajo y la convergencia de objetivos institucionales e intereses estratégicos de los principales actores involucrados.

### **Herramientas para la construcción de una política pública participativa**

Más allá de las diferentes intervenciones en materia de acceso a cuentas de ahorro o de fortalecimiento de capacidades financieras de la población, Proyecto Capital fue también un espacio para intercambiar experiencias, aprendizajes, diseños y metodologías, factores de éxito o fracaso. Se buscó siempre repensar lo realizado, extraer lecciones, buscar mejorar y perfeccionar las soluciones y proyectarse a futuro. **Para lograr estos objetivos, se utilizaron una serie de herramientas:**

- **Confianza e institucionalidad.** La construcción de confianza, tanto a nivel personal como institucional, es la primera condición para el éxito en el diseño de una política pública participativa. Las personas que participan en el proceso deben percibir que sus contrapartes son confiables a nivel personal – que profesionales de calidad – y a nivel institucional – que sus estrategias institucionales están alineadas con su propia misión y objetivos. Al mismo tiempo, las relaciones de confianza requieren formalizarse mediante convenios. Estos instrumentos permiten institucionalizar los acuerdos, disponer de una herramienta que da un

marco de referencia y seguridad jurídica a la relación institucional, y lograr que la cooperación institucional no dependa solo de las personas que estén temporalmente a cargo de acompañar estos procesos.

▪ **Acompañamiento y asesoría técnica.** El equipo de Proyecto Capital puso a disposición su saber técnico sobre los temas de inclusión financiera, así como su trabajo de investigación para identificar necesidades de la población y extraer insumos para el diseño de los programas. Se acompañaron los procesos y actividades desarrolladas, se redactaron notas conceptuales y otros documentos técnicos y se promovieron diversos ejercicios de monitoreo y evaluación de resultados. Se buscó basar siempre las soluciones y actividades propuestas en la evidencia.

▪ **Fortalecimiento de capacidades locales.** Otra de las claves de éxito del proyecto radicó en los esfuerzos permanentes por

sensibilizar y fortalecer las capacidades de los socios locales sobre temas relacionados con la inclusión financiera. Para ello, se definieron instancias de capacitación y se organizaron pasantías e intercambios regionales.

▪ **Generación, difusión e intercambio de conocimiento.** A través de diferentes instancias como talleres, seminarios, conferencias y encuentros internacionales, se promovió la difusión y el intercambio de conocimiento, así como la adopción de buenas prácticas entre los socios de los diferentes países en los que tuvo presencia el proyecto.

▪ **Apertura a la innovación. La innovación implica riesgos, y por lo tanto también fracasos.** En Colombia, uno de los factores que contribuyeron enormemente a que el proyecto tuviera éxito en el largo plazo, fue la apertura de la política pública a la innovación (y por lo tanto a la posibilidad de fracasar) en el corto plazo. Así, el equipo de Proyecto Capital pudo aplicar metodologías ágiles de innovación (prototipado, validación, testeo y ajuste rápido) para el

diseño y desarrollo de soluciones y herramientas que promovieran el acceso y uso del sistema financiero formal por parte de la población pobre y vulnerable.

### **Convergencia de objetivos e intereses**

Una de las apuestas de Proyecto Capital en el momento de su concepción era lograr una propuesta de valor gana-gana para los programas de protección social, para las entidades financieras y para la población pobre o vulnerable. La solidez de la propuesta se construyó sobre esta base, y aunque no es sencillo alinear los intereses de entidades que tienen misiones y visiones diversas, la existencia de un objetivo común y de una oferta de valor diferenciada para cada actor permitió que primara la convergencia y la voluntad institucional de apoyar el proyecto.

Más allá de que estos actores puedan tener un objetivo común, la lógica de la política pública y la lógica del negocio bancario son difíciles de conciliar. Ambas manejan motivadores, intereses y lenguajes diferentes, incluso divergentes. Por ello, uno de los factores de éxito del proyecto fue justamente sensibilizar a cada uno de los actores sobre las diferentes lógicas que se encontraban en juego. Así, se logró que los funcionarios de gobierno pudiesen comprender lo que motivaba u obstaculizaba la toma de decisiones o el actuar de sus colegas de entidades financieras y viceversa. De esta forma se hizo mucho más sencillo encontrar un consenso en el que la oferta de valor respondiera a los intereses estratégicos de cada uno.

## *b. Factores de éxito para una política pública de inclusión financiera*

Más allá de la consolidación de las instancias de participación, diseño y articulación de políticas públicas, en estos 10 años de experiencia de Proyecto Capital se han recogido también una enorme cantidad de aprendizajes sobre qué funciona y qué no en materia de inclusión financiera. Como en todo proyecto de innovación, se han cometido numerosos errores, pero las lecciones de estos errores han sido aprovechadas para perfeccionar los diseños posteriores, las metodologías y las herramientas de intervención. A continuación se resumen los principales aprendizajes en este sentido.

### **Necesidad de comprender las características y necesidades de la población**

Existe una gran diversidad de lugares comunes y mitos acerca del comportamiento financiero de la población de bajos ingresos. A través de diferentes ejercicios de investigación, el

equipo de Proyecto Capital logró validar diversas hipótesis y derribar varios de estos mitos.

Proyecto Capital realizó una evaluación de necesidades que buscó ampliar el conocimiento de los comportamientos financieros, en particular de ahorro, de los receptores de TMC desde una perspectiva etnográfica (experiencia vivencial, in-situ, comparativa y profunda), con las familias de comunidades locales de Colombia donde se ejecutaba el proyecto. Esta evaluación permitió conocer características de las familias y las mujeres que hacen parte de la TMC, ahondar en sus perspectivas de futuro, sus percepciones sobre la pobreza, niveles y estrategias de ahorro y su relación con los bancos<sup>15</sup>. El conocimiento de los participantes en los programas fue la base para la generación de estrategias adecuadas a sus necesidades y de acciones mucho más contundentes y efectivas.



Entre los principales hallazgos de este estudio destacamos los siguientes:

- Los pobres no se identifican como tal, y la pobreza se representa como una situación temporal que puede ser superada a través del trabajo duro y de un cambio interno de actitud,
- Los principales motivadores al ahorro están centrados en el bienestar de los hijos (educación y salud) y en vivienda (compra o mejoras),
- Para hacer frente a las diferentes circunstancias que se presentan en sus vidas, las personas hacen uso de mecanismos complejos de ahorro, endeudamiento y gestión de riesgos. En general, estos mecanismos son informales y se basan en redes de solidaridad,
- Debido al ingreso irregular de las familias y a la falta de un ahorro formal, en la práctica persiste un comportamiento de ahorro informal, a corto plazo, enfocado principalmente en satisfacer necesidades diarias y básicas,

- El dinero recibido a través de la TMC se asocia a una inversión en los hijos y por ahora no estaba asociado mentalmente a una práctica de ahorro formal,

- Se cree que los bancos solo están hechos para las personas con solvencia económica y/o para aquellos que gozan de un empleo estable. Aunque son reconocidos como los lugares más seguros para ahorrar, existe una percepción de lejanía asociada a débil cobertura (especialmente en entornos rurales), de que los trámites para la apertura de cuentas son complicados, y de que se presta un mal servicio.

El estudio etnográfico fue complementado con un análisis semiótico, que permitió identificar códigos y significados asignados a diferentes conceptos.

- El concepto de bancarización es comúnmente utilizado por las instituciones públicas para referirse a la apertura de cuentas por parte de la población que participa en sus programas, y ha sido retomado también por las entidades financieras que se encargan del pago de programas de TMC. Sin

embargo, para la población que tiene poco contacto previo con el sistema financiero este concepto tiene otro significado, no asociado a la apertura de una cuenta a nombre propio. Hablar de bancarización en lugar de apertura de cuentas llevó a que muchas personas no comprendieran que estaban abriendo una cuenta bancaria que les permitiría ahorrar o hacer transacciones, y que percibieran que el proceso solo servía como un medio para recibir el pago. Abrir una cuenta tiene una concepción activa, que se refiere a la acción y favorece la apropiación por parte del usuario. Bancarizarse, en cambio, tiene una concepción pasiva, que delega el liderazgo en el banco (o en el programa de TMC) y no genera apropiación. Esto llevó incluso, en algunos casos, a que receptores de la TMC percibieran que la cuenta donde recibían sus pagos era del gobierno y no de ellos mismos.



▪ El concepto de ahorro se asocia a mecanismos de largo plazo y montos altos. El ahorro de corto plazo, transaccional, no se identifica como tal: para este tipo de ahorro se utilizan otros conceptos, como el “guardado” o el “apartado”, y para realizarlo predominan prácticas informales (uso de alcancías, escondites en el hogar, etc.). Esta concepción semántica lleva a que muchas personas perciban que no tienen capacidad de ahorro o mencionen que no ahorran cuando en realidad sí lo hacen. Asimismo, existen también prácticas de ahorro en especie, como compra de materiales de construcción para mejora de vivienda y compra de animales (predominante en zonas rurales).

▪ Debido a factores predominantemente culturales, el concepto de ahorro tiene una estrecha vinculación con códigos como el sacrificio, la disciplina o el largo plazo. El crédito, en cambio, está asociado a códigos como el disfrute, el logro de metas y el corto plazo. Estos códigos hacen mucho más atractivo al crédito que al ahorro en las percepciones de la población, lo que repercute en los comportamientos de endeudamiento y ahorro. A pesar de que el crédito sea más costoso que el ahorro, y de que el impacto del ahorro en la mejora de la calidad de vida sea mayor, en el comportamiento de la población se observa una preferencia por el crédito en lugar del ahorro.

Todos estos aprendizajes fueron integrados en el diseño de los programas, integrando por ejemplo cambios en las estrategias de comunicación: referencia a la apertura de cuentas en lugar de bancarización, comunicación sobre el ahorro asociada al disfrute, a darse gustos (y no sólo en el largo plazo), etc.

### **El acceso a servicios financieros no es suficiente para generar Inclusión Financiera**

Uno de los grandes éxitos de la política pública de inclusión financiera en Colombia son los altos niveles de cobertura financiera y de acceso a servicios financieros. Ciertamente, el acceso es el primer paso para lograr inclusión financiera, pero no es suficiente. Como lo demuestran las altas cifras de inactividad de las cuentas de ahorro en Colombia (el 54% de las cuentas de ahorro se encontraban inactivas a fines de 2016<sup>16</sup>), el simple hecho de acceder a un producto financiero no se traduce en una mejora en la calidad de vida de las personas. La inclusión financiera sólo puede tener un impacto en el bienestar a través del uso efectivo<sup>17</sup> de productos y servicios pertinentes, adecuados a las características y necesidades de la población. Por ello, en el marco de las alianzas con agencias de gobierno en Colombia se ha trabajado alrededor de una concepción de la inclusión financiera con 4 dimensiones: acceso, uso, calidad (o pertinencia) y bienestar.



Apertura de cuentas, aseguramiento y endeudamiento responsable.



Saldos de ahorro, transacciones e inversión productiva.



Productos y servicios financieros adecuados a las necesidades de la población.



Impacto de la inclusión en la construcción de activos (financieros, productivos, humanos y físicos)

### Necesidad de generar Capacidades financieras para el uso

Así como el acceso a servicios financieros no se traduce automáticamente en inclusión financiera, brindar educación financiera tampoco se traduce automáticamente en un uso efectivo de los servicios financieros.

Para lograr generar cambios de comportamiento en la población, la educación financiera debe cumplir con ciertas condiciones que aseguren su efectividad. En el transitar de Proyecto Capital se han identificado varios de estos factores de éxito, hoy ampliamente documentados por la literatura especializada. Por ello, Proyecto Capital se refiere al “fortalecimiento de capacidades financieras” (que

alude al saber hacer, a la puesta en práctica del saber), en lugar de a la “educación financiera” (que alude a los conocimientos sin que necesariamente haya una puesta en práctica). **A continuación se resumen algunos de estos factores de éxito para la efectividad de los programas de fortalecimiento de capacidades financieras:**

- La generación de capacidades financieras debe ir más allá de la transmisión de conocimientos: debe buscar generar competencias, habilidades y cambios de comportamiento,
- Estos programas tienen mayor probabilidad de impacto cuando se hacen a través de mensajes claros y simples (reglas de oro),

- Son más efectivos en la creación de capacidades y en la transmisión de mensajes los canales que generan confianza (pares, líderes locales, personas conocidas). Estos canales pueden ser incluso más efectivos que “expertos” en el tema,

- El fortalecimiento de capacidades financieras es más efectivo (1) cuando es práctico (cuando explica el cómo hacer en lugar del qué hacer), (2) cuando está relacionada a un producto o servicio concreto (cuando explica el manejo del producto, por ejemplo, sus requisitos de apertura o paso a paso para el uso), (3) cuando llama a la acción y (4) cuando es divertida (uso del humor).



Además, las diferentes herramientas y pilotos implementados en el marco de Proyecto Capital han mostrado que los programas presenciales, aunque son efectivos, son costosos y difícilmente escalables. Por ello, se hace necesario apalancarse en el uso de tecnologías y medios masivos para lograr los efectos esperados. Otra enseñanza importante es que la estrategia de comunicación debe apuntar hacia todos los canales que transmiten información a los usuarios finales, buscando alinear mensajes y romper mitos.

### **Necesidad de Lograr una oferta de calidad**

Otro de los grandes aprendizajes de Proyecto Capital es que el acceso a productos o servicios financieros que no viene acompañado de una oferta financiera adecuada o de un buen servicio al cliente no generará procesos de inclusión efectivos.

En el marco de las evaluaciones cualitativas de las diferentes iniciativas vinculadas al Proyecto Capital en Colombia, se identificaron problemas ligados al servicio prestado por los intermediarios financieros (mala calidad de la atención, prácticas desleales por parte de los co-

rresponsales bancarios, desconocimiento del funcionamiento de cajeros automáticos o billeteras electrónicas, cobros inesperados, etc.) que repercutieron negativamente en los resultados del proyecto. El desconocimiento sobre la operatividad de los productos financieros a los que se tiene acceso se traduce en desconfianza hacia el sistema financiero en general, y la desconfianza es una de las principales razones esgrimidas por los usuarios a la hora de justificar la falta de uso de los productos a los que se accede.

Por otra parte, el potencial impacto del fortalecimiento de capacidades financieras en el bienestar de la población se verá limitado si estos programas no están vinculados a un acceso a productos y servicios financieros de calidad, que permitan poner en práctica las capacidades adquiridas.

## *A modo de conclusión: desafíos hacia futuro*



Luego de 10 años de camino recorrido, los actores del Proyecto Capital pueden enorgullecerse de que la relación entre protección social y políticas de inclusión financiera se haya consolidado, y de haber logrado que estas últimas se hayan institucionalizado a través de una ENIF. Entre los grandes éxitos del proyecto, se encuentra el hecho de que millones de receptores de TMC hoy en Colombia tengan acceso a una cuenta de ahorros –o una billetera electrónica– para recibir sus pagos, ahorrar y realizar otras transacciones, y el que cientos de miles de mujeres vulnerables, jóvenes y víctimas del conflicto hayan fortalecido sus capacidades financieras.

En Colombia, Proyecto Capital ha contribuido sobre todo con Prosperidad Social, Banca de las Oportunidades y la Unidad para las Víctimas en la construcción de un modelo de inclusión financiera sostenible, a gran escala y con impacto para la población objetivo. A través de esta iniciativa se han desarrollado mecanismos innovadores para profundizar la inclusión financiera y fortalecer las capacidades financieras de la población, fomentando el acceso y el uso efectivo del sistema financiero formal, tanto en áreas urbanas como rurales.

Crear que este es el fin del camino sería un grueso error. Quedan grandes desafíos por delante, y es de esperar que la convergencia entre actores de diversa índole que se dio en el marco de Proyecto Capital pueda mantenerse, para continuar avanzando hacia una inclusión financiera que genere mayores niveles de bienestar, particularmente entre los más vulnerables.

Aún es necesario promover un uso efectivo de los servicios financieros, particularmente a través de una mayor transaccionalidad de las cuentas de ahorro, el producto más común entre los colombianos. Este desafío es particularmente importante en el caso de los receptores de TMC, cuyo universo es tan grande que aún no ha podido ser cubierto en su totalidad por los programas de fortalecimiento de capacidades financieras.

Por otra parte, en una lógica en la que el usuario de servicios financieros/receptor de pago de TMC esté al centro de la propuesta de valor, las políticas de inclusión financiera deberían evolucionar desde el modelo de licitación actual (en el que el gobierno selecciona a uno o varios proveedores de servicios financieros en función de criterios de costo y calidad) a un modelo en el que se dé la oportunidad al participante de elegir en qué institución financiera quiere recibir su incentivo. Este modelo implica grandes retos a nivel administrativo y operativo, pero tiene enormes ventajas para lograr inclusión financiera en todas sus dimensiones: empodera al participante y le da la libertad de elegir en función de su propia conveniencia o preferencias, cambia la relación entre institución financiera y usuario (éste deja de ser un beneficiario pasivo para convertirse en un cliente activo), mejora

la calidad de la atención prestada por las instituciones financieras y genera apropiación de los servicios financieros contratados por parte de la población.

Otro gran desafío es continuar promoviendo la inclusión financiera en las zonas rurales, a través de la consolidación de una oferta integral de servicios financieros que permita la inversión productiva, el manejo de riesgos y la reducción de la vulnerabilidad de la población. Relacionado con lo anterior, se encuentra la necesidad de fortalecer las soluciones y las redes que permiten acercar los servicios financieros a la población que habita en los barrios periféricos o las zonas rurales del país, reduciendo los costos de acceso y uso. Esto implica consolidar las soluciones transaccionales de dinero electrónico, el ecosistema de pagos digitales y las redes de correspondencia bancaria.

El último gran desafío se refiere a la construcción de capacidades financieras de la población, y particularmente de los grupos más vulnerables. Es clave ahondar en la dirección de una educación financiera vinculada al acceso efectivo a servicios financieros, que permita una

puesta en práctica de los conocimientos o habilidades adquiridos. Más allá de contenidos o canales específicos, estos programas deberían adoptar una perspectiva de salud financiera, fortaleciendo las habilidades de la población para hacer un uso informado, consciente y efectivo de una gama amplia de productos y servicios financieros, según sea su necesidad en los diferentes momentos de su vida.

Ciertamente, aún queda mucho por avanzar. Sin embargo, los logros alcanzados hasta ahora, la articulación y convergencia de actores públicos y privados, y las prioridades consensuadas en una ENIF con vocación a trascender cambios de gobierno, hacen presagiar un buen futuro para la inclusión financiera y la protección social en Colombia.

## REFERENCIAS<sup>18</sup>

- ASSEENDA. Informe final de proyecto. Educación financiera a beneficiarias del Programa de Promoción de la Cultura de Ahorro en Familias en Acción. 2011.
- Banca de las Oportunidades. Reporte de inclusión financiera. 2016.
- Dussán, P.A. Diagnóstico de País: Colombia. 2008
- Fedesarrollo (Nuñez, J. et al). Primer Seguimiento de la Evaluación de Impacto del Piloto del Programa de Promoción de Cultura del Ahorro. 2012.
- Fedesarrollo (Martínez, S. et al). Evaluación de la estrategia de educación financiera en medios masivos “En tu cuenta cada peso cuenta”. Informe final. 2017.
- Fundación Capital – Feedback. Informe final. Estudio sobre los comportamientos financieros de los receptores de TMC. 2013.
- Fundación Capital. Resumen de resultados y aprendizajes del Proyecto Piloto Colombia Lista. 2013.
- Fundación Capital – Estudio Creativo San Francisco. Conceptualización y diseño de una estrategia de comunicación social sobre educación financiera. 2014. Innovations for Poverty Action. Resultados preliminares Evaluación de Impacto Iniciativa LISTA. 2016.
- Fundación Capital. Evaluación de Conceptos. “En tu cuenta cada peso cuenta”. 2015
- Fundación Capital. Inclusión financiera de Jóvenes en Acción. Principales hallazgos. 2015.
- Fundación Capital. Insumos para la construcción de una estrategia de inclusión financiera con enfoque diferencial para población indígena en Colombia. 2015.
- Prosperidad Social. Historia del Proceso de Entrega de Transferencias Monetarias Condicionadas – Más Familias en Acción. 2017.
- Proyecto Capital – Marulanda Consultores. Colombia. Promoción de la Cultura de Ahorro en familias en pobreza. Resultados del primer año. 2012.

18. Cabe mencionar que varias de las referencias presentadas corresponden a documentos de trabajo y no a publicaciones académicas



## **Inclusión financiera y protección social** *en Colombia*

Logros, aprendizajes y desafíos  
de 10 años de cooperación institucional



**EN COLABORACIÓN CON:**



**CON EL AUSEPIO DE:**

