

Proyecto de investigación sobre programas G2P del CGAP

Informe sobre Colombia



Versión para el público

22 de septiembre de 2011

© 2011, CGAP. Reservados todos los derechos.

RESUMEN

1. Familias en Acción es el mayor programa de transferencias de efectivo de Colombia y cubre a alrededor de 2,5 millones de familias. Ha realizado importantes esfuerzos e inversiones para pasar de un sistema de pagos en efectivo a un método de inclusión financiera que ofrece cuentas de ahorro a las familias receptoras de donaciones. Después de las campañas de apertura de cuentas en 2009 y 2010, más de 2,4 millones de beneficiarias de Familias en Acción obtuvieron sus cuentas de ahorro modestas en el Banco Agrario (BA), un banco gubernamental, y hoy en día más del 90% de las familias receptoras retiran sus donaciones bimensuales directamente de estas cuentas.

2. En este informe se resumen las conclusiones de la investigación realizada en Colombia acerca de los argumentos comerciales para que los pagos de Familias en Acción pasaran a efectuarse en el marco de un sistema de inclusión financiera conectado con cuentas bancarias, desde el punto de vista del BA, las familias receptoras de donaciones y el propio programa. Intenta responder a las siguientes preguntas:

a) Las instituciones financieras, ¿pueden ofrecer servicios financieros inclusivos a las familias receptoras de donaciones de manera rentable?

b) Las familias pobres receptoras de donaciones, ¿usarán servicios financieros si se los ofrecen?

c) El desarrollo de servicios financieros inclusivos, ¿es asequible para el programa?

3. La presión para la introducción de cuentas de ahorro se deriva de la Banca de las Oportunidades (BDO), que tiene como objetivo aumentar la inclusión financiera, así como de la estrategia gubernamental para combatir la pobreza (Red Unidos). La BDO considera al programa Familias en Acción como una plataforma para promover sus objetivos y cree que las cuentas de ahorro podrían abrir el acceso a una gama más amplia de servicios financieros. Red Unidos considera que la inclusión

financiera (bancarización) es una de las nueve dimensiones para combatir la pobreza extrema.

4. El programa Familias en Acción no tiene la obligación de promover la inclusión financiera ni una posición definida respecto a la interrelación entre las transferencias del Gobierno y la inclusión financiera. Sin embargo, tiene gran interés en aumentar la eficiencia de los pagos de donaciones para fomentar la comodidad y reducir los costos para las familias receptoras. Por lo tanto, la implementación de pagos electrónicos es muy atractiva, ya que reduce normalmente el tiempo de desplazamiento y espera de las familias receptoras de donaciones, y disminuye la fuga de dinero y el fraude. La principal desventaja del sistema actual basado en cuentas es su costo elevado. A finales de 2011 se abrirá un nuevo proceso de licitación para el pago de donaciones. El principal objetivo de esta licitación es reducir los costos y ofrecer un instrumento financiero inclusivo a las familias receptoras de donaciones.

5. Respecto a la pregunta c) de la investigación, la información disponible y las opiniones presentadas en este informe sugieren que, sin tener en cuenta los beneficios para las familias receptoras de donaciones y las posibilidades de desarrollo del método de pago con inclusión financiera, los costos actuales parecen muy elevados en comparación con los sistemas de pago anteriores, y posiblemente también en comparación con algunas experiencias de otros países.

6. Desde el punto de vista de la demanda (pregunta de investigación a)), nuestros análisis indican que será difícil que el BA pueda sostener las cuentas de ahorro de Familias en Acción si pierde la próxima licitación del servicio de pago de donaciones. Según se ha informado, el objetivo actual del banco es considerar a las familias receptoras de donaciones como clientes con plenos derechos, pero estas cuentas todavía no son financieramente viables sin ayuda de las comisiones que paga Acción Social. Esto se debe al bajo saldo de las cuentas, el escaso nivel de transacciones y el desarrollo insuficiente de la oferta de productos y la red de distribución. En las

condiciones actuales, el banco no puede generar suficientes ingresos de los clientes para compensar los costos de apertura de cuentas, las transacciones gratuitas, los servicios de terceras partes, el pago de intereses y la inversión en infraestructura, sistemas y personal.

7. Por consiguiente, solo resulta rentable con los ingresos de las comisiones del Gobierno. La inversión del banco en clientes de Familias en Acción está vinculada con la necesidad de que el negocio de transferencia de donaciones siga siendo una fuente de ingresos de comisiones, ya que estas no solo son suficientes para compensar las pérdidas que se aplicarían a las cuentas de las familias receptoras de donaciones, sino que también aportan ingresos adicionales significativos.

8. Finalmente, desde el punto de vista de la demanda (pregunta b)), los estudios disponibles han concluido que la transición a un sistema de pagos basado en cuentas ha sido bien acogido por las familias beneficiarias, en la mayoría de los casos. Su mayor ventaja es la reducción de los costos de transacción

para las familias receptoras de donaciones. Las familias beneficiarias urbanas también se beneficiaron de la capacidad de ahorro. Sin embargo, existen muy pocas pruebas de que las cuentas se están usando para el ahorro o como vía de acceso a otros servicios. Las familias beneficiarias sí ahorran, pero lo hacen sobre todo en forma de efectivo, en el hogar o con ganado. La mayoría sabe que tiene una cuenta en el BA y puede ahorrar en ella, pero son muchas las razones que parecen desalentar el uso de este instrumento. La tergiversación de los mensajes de Familias en Acción y del banco contribuye, al parecer, a esta situación.

9. Las conclusiones indican que las familias beneficiarias no aprovechan totalmente la cuenta y que continuarán retirando la totalidad de sus donaciones de inmediato, debido a la falta de una comunicación eficaz del programa y del banco, y de una red de pagos amplia (fuera de la actual infraestructura específica).

Tasa de cambio: US\$1 = 1789,90 pesos colombianos, al 13 de septiembre de 2011 (www.banrep.gov.co).

AGRADECIMIENTOS

Agradecemos al personal del Banco Agrario y de Acción Social, que dedicaron un tiempo considerable a ayudarnos a entender su visión del contexto de este informe y aportaron opiniones relevantes para nuestros análisis. Queremos agradecer especialmente a Eduardo Obregón del Banco Agrario que nos facilitara y aclarara los datos en muchas ocasiones para ayudarnos a analizar los argumentos comerciales de un sistema de transferencia social con inclusión financiera. También damos las gracias a Carlos Moya de la Banca de las Oportunidades, que ofreció sus opiniones y su total respaldo a la investigación. Muchas gracias a Mariana Paredes y a María Isabel Arango Cala, que realizaron la parte de la investigación desde la perspectiva de la demanda en Colombia.

EQUIPO BÁSICO: BANKABLE FRONTIER ASSOCIATES

David Porteous (director del proyecto)

John Ratichek (gerente del proyecto)

Anand Menon (subgerente del proyecto)

Daryl Collins (diseño de la demanda)

Julie Zollmann (gestión de la demanda)

Beatriz Marulanda (asesora del equipo básico)

Denise Días (consultora del país/equipo básico)

Caroline Pulver (consultora del equipo principal/para el país)

Mariana Paredes (investigación desde la perspectiva de la demanda, Colombia)

La autora principal del presente informe es Denise Dias.

ÍNDICE

1	Introducción	6
1.1	Antecedentes	6
1.2	Familias en Acción y su contexto	7
1.3	Gestión del programa	9
1.4	Impacto y desafíos	10
1.5	Objetivos de la inclusión financiera y Familias en Acción	11
1.6	Nivel de inclusión financiera en Familias en Acción	13
2	Descripción general de los sistemas de pago	15
2.1	El sistema anterior	15
2.2	El sistema actual: cuentas de ahorro	19
2.3	Próxima fase: nueva licitación	24
3	Conclusiones desde la perspectiva de la oferta	27
3.1	Pagos sociales en el BA	27
3.2	Estrategia para familias receptoras de donaciones de Familias en Acción	28
3.3	Atractivo y rentabilidad para los clientes de Familias en Acción	31
4	Conclusiones desde la perspectiva de la demanda	39
4.1	Fuentes y resumen de las conclusiones	39
5	Ideas estratégicas sobre políticas extraídas del caso de Colombia	44
	Anexo A: Sistemas actuales de pago de Familias en Acción	47
	Anexo B: Informe desde la perspectiva de la demanda	48
	Proyecto de investigación del CGAP sobre G2P: Colombia	49
	¿Qué podemos aprender de los usuarios sobre cuentas con inclusión financiera?	49
	Anexo B-1: Metodología de los nuevos grupos de discusión del CGAP	65
	Anexo B-2: Guía para el grupo de discusión	66
	Anexo C: Personas entrevistadas	69

1 Introducción

1.1 Antecedentes

La investigación del Grupo Consultivo de Ayuda a los Pobres (CGAP) hasta la fecha sobre servicios bancarios para los pobres a través de pagos de gobiernos a particulares (G2P) ha generado ciertas preguntas fundamentales, aún por responder, acerca de las cuestiones básicas relacionadas con los pagos de transferencias sociales con inclusión financiera:

- 1) *Pregunta sobre el banco proveedor:* Las instituciones financieras, ¿pueden ofrecer servicios financieros inclusivos a las familias receptoras de donaciones de manera rentable?
- 2) *Pregunta sobre los clientes:* Las familias pobres receptoras de donaciones, ¿usarán servicios financieros si se los ofrecen?
- 3) *Pregunta sobre el Gobierno:* El desarrollo de servicios financieros inclusivos, ¿es asequible?

Con el objetivo de seguir desarrollando su trabajo anterior, el CGAP ha encargado a Bankable Frontiers que realice una investigación en varios países para comprobar la justificación de los métodos de G2P con inclusión financiera, centrada específicamente en los sistemas basados en cuentas bancarias. El estudio examina los programas más grandes de transferencias de efectivo de Sudáfrica, Brasil, México y Colombia, y analiza los incentivos para los agentes más importantes que participan en estos programas: el Gobierno, las familias receptoras de donaciones y el banco. (Consulte el cuadro 1).

Cuadro 1: Países, programas e instituciones financieras estudiados

País	Programa de G2P	Banco
Brasil	Bolsa Família	Caixa Econômica
México	Oportunidades	Bansefi
Sudáfrica	Child Care, Old Age	Absa/All Pay/Standard
Colombia	Familias en Acción	Banco Agrario

El objetivo de esta investigación es responder a las preguntas antes mencionadas mediante el examen de tres aspectos: *a)* uso de las cuentas por las familias receptoras de donaciones (mediante el análisis de los datos sobre transacciones); *b)* costos para los bancos y los gobiernos; y *c)* percepciones de las familias receptoras de donaciones acerca de la facilidad de acceso, las dificultades que plantea el proceso de pago y la importancia que otorgan a poder acceder a una cuenta.

En el caso de Colombia, los aspectos *a)* y *b)* conllevaron varias rondas de entrevistas en persona y por teléfono e intercambios de mensajes electrónicos desde abril de 2011 a agosto de 2011. El objetivo era examinar las opiniones y los datos para fundamentar las conclusiones acerca de los incentivos para el programa de Familias en Acción y el banco. El Anexo C contiene la lista de personas entrevistadas.

El aspecto *c*) —el componente desde la perspectiva de la demanda— consistió en un análisis de la investigación cuantitativa y cualitativa disponible y una investigación original diseñada y ejecutada específicamente para este proyecto: ocho grupos de discusión y cinco entrevistas a fondo en cuatro municipios, con 74 familias beneficiarias que habían participado en un programa piloto para fomentar el ahorro, promovido por la BDO. El Anexo B contiene el informe completo de la investigación desde la perspectiva de la demanda.

En este informe se resumen las conclusiones de la investigación tanto desde la perspectiva de la oferta (sección 3) como de la demanda (sección 4) en Colombia, y se presentan ideas estratégicas sobre políticas extraídas de las conclusiones.

1.2 Familias en Acción y su contexto

Familias en Acción es el programa más grande de transferencias de efectivo condicionadas (TMC) de Colombia. Se creó en 2000 para ayudar a las familias más pobres del país y facilitar la acumulación de capital humano, el desarrollo de capacidades profesionales y la reducción de desigualdades. Recientemente se ha transformado en un componente clave de la estrategia nacional de protección social y reducción de la pobreza, denominada Red Unidos (antes, Red Juntos). La Red Unidos se creó en 2007 para ofrecer asistencia social a 1,5 millones de familias en situación de extrema pobreza, de las cuales el 50% recibieron donaciones de Familias en Acción. A través de la Red Unidos, Colombia se ha ido desmarcando de las iniciativas aisladas y las transferencias no condicionadas hacia un sistema de transferencias de bienestar social, mediante el que se abordan numerosas diferencias sociales a través de una estrategia integral gestionada por una oficina que se especializa en TMC, en concreto, Acción Social, para reducir la pobreza a largo plazo.

Familias en Acción comenzó como un programa de emergencia de tres años para dar socorro a familias pobres afectadas por la crisis económica, política y de seguridad de la década de 1990, cuando el país experimentó tasas de crecimiento negativas y un nivel de desempleo de alrededor del 20%. Los niveles de pobreza en las áreas rurales llegaron al 85% durante dicha década. En 2005 se agregaron las familias desplazadas a las beneficiarias de Familias en Acción. Familias en Acción se dirigió inicialmente a 340 000 familias de 300 municipios con menos de 100 000 habitantes (que representan el 95% de todos los municipios del país). En 2006, Familias en Acción estaba cubriendo a 700 000 familias en 848 municipios rurales. Con su integración dentro de la Red Juntos en 2007, amplió su cobertura a áreas urbanas y benefició a 1,5 millones de familias (1,2 millones pobres y 300 000 desplazadas). En 2009, este objetivo se volvió a aumentar hasta cubrir a 3 millones de familias¹.

¹ Para obtener información detallada sobre las fases de expansión del programa, véanse el Documento Conpes 3359, 27 de junio de 2005, y el Documento Conpes 3472, 4 de junio de 2007.

En diciembre de 2010, 2 734 841 familias, residentes en los 1100 municipios del país, salvo dos², estaban registradas en el programa (2 434 466, o el 89%, eran beneficiarias)³. Al carecer de fecha de conclusión, Familias en Acción se ha convertido en un pilar importante de la Red Unidos, un instrumento diseñado para reducir los efectos de la trampa intergeneracional de la pobreza y la división social resultantes de la inversión insuficiente en capital físico y humano. Se ha incorporado a los planes nacionales de desarrollo subsiguientes.

Las donaciones se pagan cada dos meses y tienen dos componentes: salud (nutrición) para familias con niños menores de siete años, y educación para familias con niños de entre 7 y 18 años. El objetivo del componente de salud, que consiste en 50 000 pesos (US\$27,93) para cada familia al mes, es mejorar los niveles nutricionales de los niños durante su fase crítica de crecimiento. El objetivo del componente educativo, que consiste en 15 000 pesos (US\$8,38) al mes por cada niño en la escuela primaria y 30 000 pesos (US\$16,76) al mes por cada niño en la escuela secundaria, es aumentar la asistencia y evitar el abandono escolar. En 2010, cada dos meses se pagó un promedio de 98 381 pesos (US\$54,96) a la cabeza de cada familia beneficiaria⁴.

Las familias a las que apuntan los programas sociales en Colombia se identifican y agregan sistemáticamente a una base de datos denominada Sistema de Selección de Beneficiarios (Sisben). La base de datos se divide por niveles de ingreso en función de cuatro indicadores (vivienda, educación y seguridad social, servicios e ingresos). El nivel más bajo de ingresos es el nivel 1 del Sisben, en el que se concentra Familias en Acción.

Las familias beneficiarias se dividen en tres grupos: las que sufren pobreza extrema en áreas rurales y urbanas, las desplazadas y las indígenas⁵. Para poder recibir donaciones, una familia tiene que tener, al menos, un hijo menor de 18 años. Aproximadamente 346 000 de las familias que reciben donaciones en la actualidad son desplazadas, y 70 000 son indígenas. En total, Familias en Acción cubre a más del 60% de las familias elegibles en el Sisben, a la mitad de las familias desplazadas y al 25% de la población indígena. Esto representa el 25% de la población total y el 55% de los pobres de Colombia.

Para recibir pagos bimensuales, la familia tiene que cumplir ciertas condiciones, que se comprueban seis veces al año (en cada ciclo de pago). Las condiciones incluyen lo siguiente:

² Informe de Familias en Acción al BID sobre el segundo semestre de 2010, diciembre de 2010.

³ No todas las familias registradas reciben las donaciones por muchas razones, como el hecho de que no han presentado la documentación necesaria. Las familias registradas pueden beneficiarse de las donaciones.

⁴ Calculado por el autor a partir de los datos del Informe de Familias en Acción al BID sobre el segundo semestre de 2010.

⁵ Según World Vision Colombia, el conflicto armado del país afectó principalmente a las áreas rurales y provocó que las familias agrícolas buscaran refugio en otros lugares, como las grandes ciudades. Hoy en día, Colombia tiene una de las cifras de personas internamente desplazadas más altas del mundo. <http://www.worldvision.org/news.nsf/news/colombia-displaced-families-200911-eneews>.

- 1) *Para el componente educativo*: mantener a los niños en la escuela con una tasa de asistencia mínima del 80%.
- 2) *Para el componente de salud*: llevar a los niños a actividades programadas relacionadas con la salud, como vacunas, educación sobre salud y chequeos en hospitales y centros de salud locales.

1.3 Gestión del programa

El 60% del presupuesto del programa proviene de un préstamo conjunto del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), y el 40%, del presupuesto federal. En los próximos años, el Gobierno costeará la totalidad del programa. Acción Social, un organismo descentralizado de la Oficina Presidencial, gestiona Familias en Acción. Los ministerios de Salud y Educación también están muy involucrados, ya que son responsables de garantizar servicios públicos a las familias, y ayudan a comprobar las condiciones.

La operación engloba una red compleja de entidades y actividades privadas y públicas en tres niveles: nacional, regional (departamentos) y municipal. Acción Social tiene 27 oficinas regionales que cubren los 32 departamentos del país y, a través de su colaboración con los ministerios de Salud y Educación, ha firmado acuerdos con cada municipio para hacer lo siguiente:

- 1) garantizar que se prestan servicios de educación y salud a las familias beneficiarias;
- 2) disponer una oficina local para operar el programa;
- 3) aportar personal local para operar el programa.

Al funcionar de manera descentralizada y participativa, Familias en Acción también cuenta con que las familias beneficiarias participen en el proceso de toma de decisiones⁶, a través de una serie de reuniones, asambleas y actividades sociales facilitadas por operadores del programa y madres líderes. (Las madres líderes son beneficiarias elegidas por comités vecinales para que ejerzan de enlace entre la administración del programa y las familias beneficiarias). El papel primordial desempeñado por las madres líderes, especialmente al facilitar la cohesión social y la participación, se considera uno de los factores de éxito de Familias en Acción.

Este sistema descentralizado permitió que el programa mantuviera sus gastos operativos a un nivel mínimo. En 2010, el programa gastó el 7% del presupuesto para cubrir el costo de su propia operación⁷, a pesar de que en el período 2009-2010 los costos de efectuar los pagos de donaciones fueron relativamente altos en comparación con años anteriores (alrededor del 17%

⁶ Por ejemplo, decisiones sobre qué servicios educativos, como capacitaciones y talleres, se ofrecen a una determinada comunidad.

⁷ *El camino recorrido: Diez años Familias en Acción*, Acción Social, 2010.

del subsidio medio hasta 2011, cuando este costo se redujo aproximadamente al 10% después de negociaciones con el banco encargado de los pagos)⁸.

Cuadro 2: Cifras básicas de Familias en Acción⁹

	Número promedio de familias beneficiarias por ciclo de pago	Número promedio de familias receptoras de donaciones por ciclo de pago	Valor total de las transferencias (US\$)	Costos administrativos como porcentaje de los gastos totales
2010	4 962 895	2 417 438	136 870 306	0,17
2009	5 133 398	2 325 136	140 046 023	0,22
2008	3 912 386	1 611 322	108 293 983	0,11

1.4 Impacto y desafíos

Las evaluaciones del impacto realizadas desde el comienzo de Familias en Acción destacan la manera en que ha ayudado a transformar las vidas de colombianos al aumentar el consumo, el bienestar y la demanda de servicios de salud y educación; mejorar las capacidades, la nutrición y los indicadores físicos de los niños; reducir el trabajo infantil; garantizar la asistencia mínima a las escuelas; potenciar a las mujeres; y asegurar que las familias completan los ciclos de vacunación. Las corresponsabilidades (actividades ofrecidas por el Estado a las familias beneficiarias) y la participación activa de las madres líderes han forjado un “contrato social” entre los ciudadanos y el Estado por el que cada uno asume una serie de responsabilidades¹⁰. En 2002, el 53,7% de la población estaba en situación de pobreza. En 2009, esta cifra se había reducido al 45,5%. Es más, el número de indigentes se redujo del 19,7% al 16,4% de la población durante el mismo período.

Además, el impacto ha sido más contundente en las áreas rurales que en el caso de la población pobre de las ciudades y los grupos indígenas. Se ha criticado la intervención de Familias en Acción en el contexto urbano, por no ajustar adecuadamente los parámetros del programa para tener en cuenta las diferencias entre la pobreza urbana y rural¹¹. Por consiguiente, se han llevado y se están llevando a cabo evaluaciones segmentadas del programa para mejorar las intervenciones según corresponda. Otro desafío es involucrar a las comunidades indígenas, dada su autonomía del Estado (no se las puede “forzar” a participar en programas sociales) y las diversas estructuras sociales de cada grupo indígena.

Sin embargo, como ocurre con otras muchas TMC en el mundo en desarrollo, los mayores desafíos superan su limitado ámbito de actuación para el alivio de la pobreza extrema. Primero, la calidad de los servicios públicos, como la educación y la salud, puede ser muy baja en algunas

⁸ En la sección 2 se explican en detalle los sistemas y los costos del pago de donaciones.

⁹ Información suministrada por Acción Social, 12 de julio de 2011.

¹⁰ *El camino recorrido: Diez años Familias en Acción*, Acción Social, 2010.

¹¹ *Aciertos y Desaciertos de Familias en Acción*, Orazio Attanasio, en *El camino recorrido: Diez años Familias en Acción*, Acción Social, página 80.

áreas. Segundo, hay una falta de oportunidades de empleo para las familias beneficiarias que logran mejorar sus condiciones a través de las intervenciones del programa. Finalmente, el diseño de estrategias de salida para ayudar a las familias beneficiarias a graduarse del programa y lograr una emancipación económica y social permanente sigue constituyendo un reto para el Gobierno colombiano.

1.5 Objetivos de la inclusión financiera y Familias en Acción

Como parte de la estrategia gubernamental de reducción de la pobreza, la inclusión financiera ocupa uno de los primeros puestos del programa y tiene ramificaciones en muchas intervenciones del Gobierno, como las TMC. El anterior presidente solía hablar al menos una vez a la semana sobre el tema en asambleas municipales televisadas organizadas en diferentes lugares del país. En dichos eventos, también hacía públicos los resultados de la BDO, un programa gubernamental creado en 2006 para aumentar el acceso de los pobres a servicios financieros formales¹². La BDO promueve que instituciones financieras formales y organizaciones no gubernamentales registradas ofrezcan servicios financieros a poblaciones desfavorecidas. Además, ha promovido reformas reglamentarias, algunas de las cuales han tenido una repercusión importante sobre las opciones de pago de Familias en Acción, ya que han facilitado el proceso de apertura de cuentas¹³.

La inclusión financiera no es una de las metas formales de Familias en Acción. Acción Social no ha hecho pública su posición con respecto a la interacción entre la inclusión y las TMC. Sin embargo, reconoce los beneficios de fomentar las costumbres de ahorro entre las familias beneficiarias y el posible impacto del pago a través de cuentas sobre los hábitos de ahorro. Independientemente de estas consideraciones, en la actualidad, Colombia es uno de los pocos países desarrollados en los que la mayoría (91%) de las familias receptoras de donaciones del principal programa de TMC se han inscrito para recibir sus donaciones a través de depósitos en cuentas de ahorro. Según nuestras entrevistas, podría haber margen para seguir aumentando el número de familias receptoras de donaciones bancarizadas a través de intervenciones específicas que aborden la falta de documentos de identidad y el temor a tratar con bancos¹⁴.

La decisión de ir abandonando los pagos en efectivo se debió en parte a la colaboración entre Acción Social y la BDO. Desde el punto de vista de Acción Social, el principal motivo del

¹² Véase <http://www.bancadelasoportunidades.gov.co/portal/default.aspx>.

¹³ En 2009, la BDO colaboró con la Superintendencia Financiera y el Ministerio de Finanzas para crear una cuenta de ahorro electrónica destinada específicamente a las personas registradas en el nivel 1 del Sisben. Un banco puede abrir una gran cantidad de estas cuentas, en virtud de un acuerdo con Acción Social. El problema es que el reglamento no tiene en cuenta a las personas indígenas o desplazadas, por que no forman parte del nivel 1 del Sisben.

¹⁴ No obstante, tanto la BDO como Acción Social reconocen que no es posible abrir cuentas para todas las familias beneficiarias, ya que algunas de ellas viven en comunidades en las que una cuenta bancaria les serviría de muy poco; al contrario, podría generar inconvenientes para algunas familias receptoras de donaciones. En dichas situaciones, los pagos de efectivo seguirán siendo el método más eficiente.

cambio (que ya se había puesto a prueba con tarjetas prepagadas en 2007) ha sido la necesidad de ser eficientes y reducir los costos de transacción para las familias receptoras de donaciones; no obstante, Acción Social reconoció que el nuevo sistema generaría costos administrativos más elevados. La BDO consideró al programa Familias como una plataforma para promover sus objetivos de inclusión financiera y cree que las cuentas de ahorro podrían abrir el acceso a una gama más amplia de servicios financieros para esta población que antes sufría la exclusión financiera. Desde la perspectiva de la Red Unidos, la colaboración ayudaría a promover la inclusión financiera, una de sus nueve dimensiones para combatir la pobreza extrema.

A pesar del importante esfuerzo y de los costos que conlleva abrir cuentas bancarias para las familias beneficiarias, Acción Social no está totalmente convencida de que las familias receptoras de donaciones sean capaces de ahorrar, dado que acaban de empezar a surgir las evidencias en este sentido (véase la sección 4). Todavía quedan por demostrarse las razones para que Acción Social asuma un costo mayor, en especial, porque hay aspectos que mejorar, como el aumento de la transparencia de los costos a los que se enfrenta el banco encargado de los pagos. Además, algunos dentro de Acción Social creen que podría haber alguna concesión entre los objetivos de Familias en Acción y la promoción del ahorro con el uso de transferencias de efectivo, porque el objetivo de las transferencias es mejorar el gasto para la cobertura de las necesidades básicas de los pobres, como los alimentos.

En el cuadro 3 se muestra la opinión de Acción Social acerca de la falta de una justificación clara para invertir en el pago de donaciones a través de cuentas bancarias. Las respuestas incluidas en el cuadro sugieren que la institución considera que la falta de argumentos comerciales para el banco encargado de los pagos o la falta de demanda de servicios por parte de las familias beneficiarias (enunciados 6 y 7) no constituyen obstáculos para la inclusión financiera total. Los desacuerdos internos dentro de Acción Social respecto a la inclusión financiera se reflejan en las puntuaciones neutras para los enunciados 1, 2 y 5.

Cuadro 3: Opiniones de Acción Social sobre la inclusión financiera (1=totalmente de acuerdo; 5=totalmente en desacuerdo)

	Enunciado	Puntuación
1	Las familias receptoras de transferencias de efectivo de nuestro país pueden ahorrar y efectivamente lo hacen.	3
2	Considerando todas las categorías de costos, los pagos electrónicos de transferencias son más económicos para el Gobierno que los pagos en efectivo.	3
3	La introducción de la inclusión financiera en las transferencias sociales aumenta la complejidad para los gerentes del sistema.	2
4	La introducción de objetivos de inclusión financiera para las transferencias sociales en efectivo aumenta el costo para el Gobierno sin beneficios compensatorios claros.	1
5	Los beneficios de la inclusión financiera para los receptores de transferencias sociales están comprobados y son ampliamente aceptados en nuestro ministerio.	3
6	El mayor obstáculo para alcanzar una plena inclusión financiera reside en la demanda: los clientes no necesariamente ven los beneficios.	4
7	El mayor obstáculo para alcanzar una plena inclusión financiera reside en la oferta: los bancos no	5

	están dispuestos a ofrecer todos los servicios, porque no pueden hacerlo de manera rentable.	
8	En un plazo de 10 años, todas las familias receptoras recibirán los pagos en sus cuentas bancarias.	5
9	Los argumentos para que los gobiernos exijan que todas las transferencias sociales se paguen directamente en cuentas bancarias son convincentes.	4

Aparte de estas consideraciones, Acción Social ha reconocido el impacto positivo del mero cambio de los pagos a las cuentas de ahorro. Ahora, las familias receptoras son libres de elegir cuándo convertir en efectivo sus donaciones, en lugar de tener que acudir a un lugar específico, en una fecha y a una hora determinadas. Con esto no queremos decir que el método de pago con inclusión financiera no plantea otros desafíos. Existen indicios (véase la sección 4) de que las familias receptoras de donaciones todavía necesitan asistencia para poder aprovechar totalmente este método para ahorrar tiempo y dinero en el proceso de recepción y uso de las donaciones de Familias en Acción.

Dado que la mayoría de las familias receptoras de donaciones ya están recibiendo su dinero a través de cuentas bancarias, en lugar de debatir las ventajas y las desventajas del método actual, parece que las instituciones colombianas han pasado a buscar maneras de hacer que las cuentas tengan más sentido para las familias beneficiarias. Están emprendiendo una serie de iniciativas de investigación que sirvan de base para las intervenciones de inclusión financiera de la BDO, las actividades de Familias en Acción y la estrategia comercial del banco. Por ejemplo, un estudio del BID ha evaluado el impacto de las cuentas de ahorro sobre el ahorro formal de las familias receptoras de donaciones. Otro departamento de Acción Social —fuera de Familias en Acción— cuenta con un programa piloto de ahorro mediante aportaciones de contrapartida con 100 000 familias receptoras de donaciones de Familias en Acción, con el fin de comprobar los resultados sobre la generación de ingresos.

La BDO ha estado apoyando un Piloto del Proyecto de Promoción de la Cultura de Ahorro (PPCA) para fomentar el ahorro formal entre 49 350 familias beneficiarias de Familias en Acción en 12 municipios pequeños. Los incentivos (productos tipo lotería y educación financiera, o una combinación de ambos) se aplican en diferentes municipios, y los impactos de las intervenciones sobre el cambio de las conductas y las percepciones respecto al ahorro se evalúan en estos municipios y se comparan con un grupo de control que no recibe ningún incentivo. En la sección 4 se presentan algunos de los resultados de una encuesta básica del PPCA.

1.6 Nivel de inclusión financiera en Familias en Acción

Se pueden distinguir tres métodos principales para efectuar pagos de transferencias sociales:

- **Efectivo** (cuando la beneficiaria tiene que presentarse en un punto de pago específico, con frecuencia a una hora determinada, para recibir el pago). En este caso no hay un depósito de valor para la persona y, por lo tanto, no tiene la opción de retirar un monto inferior al pago total.

- **Instrumentos con un propósito limitado.** Estos instrumentos transfieren el subsidio a (al menos) una cuenta teórica asignada al receptor. Esta asignación virtual o literal permite más opciones de tiempos y lugares en los que el receptor puede retirar los fondos. No obstante, la funcionalidad de estas cuentas se restringe de una o más maneras:
 - i) Los fondos no pueden quedar depositados de manera indefinida. Si no se retiran en un plazo determinado, el programa puede reclamarlos por no haber sido utilizados.
 - ii) No se pueden depositar fondos adicionales de otras fuentes en esta cuenta.
 - iii) Solo se puede retirar efectivo en infraestructuras específicas —es decir, en agencias o cajeros establecidos exclusivamente para este objetivo (y que, por lo tanto, no pueden utilizar otras personas)—.
- **Instrumentos con un propósito general.** Se trata de cuentas desprovistas de las limitaciones anteriores y consisten normalmente en cuentas bancarias, disponibles también para personas que no reciben transferencias. La beneficiaria disfruta de la misma funcionalidad que cualquier otro usuario de estas cuentas.

En el cuadro 4 se divide Familias en Acción por niveles de inclusión financiera. Los “no incluidos” son los pagos en efectivo o los pagos mediante un instrumento con un propósito limitado. Actualmente, más de 2,4 millones de familias beneficiarias registradas (de un total de 2,7 millones) tienen cuentas de ahorro en el BA. De acuerdo con la clasificación anterior, consisten en cuentas bancarias con un propósito limitado, ya que funcionan mediante una tarjeta que solo puede usarse en una infraestructura específica. En el ciclo de pago que terminó en mayo de 2011, más del 90% de las familias receptoras recibieron sus donaciones a través de cuentas de ahorro, mientras que los demás los recibieron en efectivo. Como se señaló antes, hay margen para aumentar el número de cuentas bancarias, aunque no mucho, ya que la mayoría de las familias beneficiarias que no están incluidas en la actualidad en este servicio proceden de comunidades indígenas que han solicitado específicamente no participar.

Cuadro 4: Nivel de inclusión de Familias en Acción en mayo de 2011*

No incluidos		Incluidos
Pagos en efectivo	Instrumentos de propósito limitado	Instrumentos de propósito general
203 264 (9,23%)	1 998 296 (90,77%)	0

*Información suministrada por el BA en junio de 2011. Los porcentajes se calculan en función de número total de familias receptoras de donaciones en mayo de 2011 (2 201 560). El número total de familias con cuentas de ahorro es mayor, dado que en los procesos de apertura de cuentas apuntaron a las familias registradas, no solo a las familias receptoras de donaciones. De los 2,7 millones de familias registradas, se invitó a abrir cuentas a 2 636 980, y 2 419 461 (a diciembre de 2010) las abrieron.

2 Descripción general de los sistemas de pago

2.1 El sistema anterior

Acción Social consideró diversos sistemas de entrega de las donaciones antes de elegir la manera de empezar a efectuar los pagos de Familias en Acción en 2001¹⁵:

- 1) Cheques: esta opción se descartó debido al alto costo que suponía la producción, el empaquetado, la custodia, la seguridad, el transporte, la distribución y la devolución de los cheques no usados.
- 2) Agente fiduciario: una tercera parte recibiría el efectivo y lo distribuiría a los bancos, que, a su vez, efectuarían las transferencias a las familias receptoras de donaciones. Esta opción también se descartó debido al costo, que equivaldría al 11% del valor de las donaciones.
- 3) Cuentas de ahorro en bancos: Acción Social habló con los bancos para valorar su interés en efectuar pagos a través de cuentas. Esta opción se descartó por las siguientes razones: a) los bancos no estaban interesados porque la población objetivo no formaba parte de su mercado habitual, b) los bancos tendrían que cobrar comisiones sobre las cuentas para cubrir los costos, y c) las cuentas no estaban exentas del impuesto sobre transacciones financieras y el programa, y mucho menos las familias receptoras de donaciones, no podían sufragar dichos costos.
- 4) Transporte de efectivo a gobiernos locales: el gobierno local asumiría responsabilidades tales como garantizar la seguridad del dinero durante el período de pago. Esta opción se descartó debido al costo para los gobiernos locales.
- 5) Bonos en lugar de pagos: Acción Social hizo una prueba piloto con Sodexo Pass que produjo bonos en papel y firmó acuerdos con establecimientos comerciales para que aceptaran los bonos como forma de pago de productos y servicios. Esta opción se descartó debido a la baja aceptación de las familias receptoras de donaciones, que preferían disponer de efectivo.
- 6) A través del BA: Acción Social negoció con el único banco minorista gubernamental de Colombia para efectuar los pagos en efectivo, en sus sucursales.

A partir de una prueba piloto con el BA en 60 municipios mediante el uso del modelo de remesas (sin cuentas), Acción Social logró introducir a otros seis bancos en el programa (Banco Popular, Banco de Bogotá, Banco Occidente, Banco Davivienda [antes, Bancafé], Bancolombia y BBVA). Esto fue especialmente importante en 2007, cuando el programa se extendió a las áreas urbanas. Desde 2001 hasta principios de 2009, los siete bancos ofrecieron cuatro modalidades de pago:

- i) En el municipio¹⁶. Los pagos se efectúan en las sucursales del banco, cuando estas existen, en los días y los horarios determinados por los bancos.

¹⁵ *El camino recorrido: Diez años Familias en Acción*, Acción Social, 2010.

¹⁶ En la mayoría de los casos, las sucursales en las que se efectuaron pagos de donaciones estaban situadas en la cabecera del municipio, donde se encuentra la sede del consejo municipal.

- ii) En cajas extendidas. Esta opción solo fue ofrecida por el BA en lugares donde no tenía sucursales. El banco instalaba una unidad de servicio temporal (sucursal) durante el período necesario para efectuar los pagos.
- iii) En el municipio vecino. Las familias receptoras de donaciones tenían que desplazarse al municipio más cercano para recibir el pago en la sucursal de un banco¹⁷.
- iv) En una tarjeta prepagada. Después de ganar una licitación en 2007, el Banco Popular ofreció pagos en tarjetas prepagadas durante 2008 a más de 350 000 familias de las capitales de los departamentos (más el municipio grande de Buenaventura)¹⁸.

Cada pago, que se efectuaba contra la presentación del documento de identidad del receptor y la documentación preparada por Acción Social (es decir, tres formularios estándares), tenía una validez de 20 días (actualmente los pagos en efectivo siguen siendo válidos durante 20 días). Los bancos devolvían las donaciones no reclamadas a Acción Social. Las familias receptoras que no hacían efectivo el subsidio después de más de tres ciclos de pago quedaban excluidas de Familias en Acción.

Cuadro 5: Modalidades de pago a principios de 2009

Modalidad	Número de municipios	Número de familias	Porcentaje
Sucursal en el municipio	770	1 120 519	67
Caja extendida	185	100 750	6
Municipio vecino	115	83 657	5
Tarjetas prepagada	25	372 725	22
Total	1095	1 677 651	100

Fuente: El Camino Recorrido: Diez años Familias en Acción, Acción Social, 2010.

Para poder realizar los pagos, Acción Social abrió una o varias cuentas en cada uno de los siete bancos y firmó contratos de pago a terceras partes vinculados a estas cuentas. Acción Social preparó la nómina de donaciones con la información de las familias receptoras y el valor de las donaciones, por cada sucursal en la que se efectuaban pagos. No se impusieron criterios mínimos de desempeño para los bancos, y no hubo diferencias sustanciales entre los siete contratos. En general, todos o la mayoría de los contratos establecían lo siguiente:

- Acción Social depositará los fondos al menos cinco días antes de la fecha del pago de las donaciones.

¹⁷ El tamaño y el grado de aislamiento geográfico de los municipios de Colombia varía ampliamente, lo que hace difícil afirmar si un pago en un municipio vecino siempre estaba más lejos que un pago en el municipio. En todos los casos, las familias receptoras de donaciones o, en ciertos casos, el municipio tuvieron que hacer frente a costos de transporte.

¹⁸ La oferta de licitación recibió propuestas del Banco Agrario, del Banco Popular y del Citibank. Las tarjetas del Banco Popular eran tarjetas Visa (tramitadas por Credencia Visa Colombia) y producidas por Assenda (actualmente, Carvajal Tecnología y Servicios). Assenda forma parte de un gran grupo empresarial (Carvajal) que ofrece servicios de logística, subcontratación, tecnología de la información, empaquetado, planificación de eventos y comunicación. Ha desarrollado el sistema a través del cual Acción Social comprueba el cumplimiento de las condiciones por las familias inscritas en los TMC (Sistema de Información y Registro de Compromisos [SIRC]) y desempeña un papel importante, en la actualidad, en el sistema de pagos de Familias en Acción. www.carvajal.com

- Acción Social es responsable de informar a las familias receptoras de donaciones dónde y cuándo se efectuarán los pagos.
- Los pagos de donaciones se efectuarán en sucursales de bancos, a menos que se indique lo contrario.
- La nómina tiene que ser congruente con los estándares establecidos por cada banco.
- El banco no es responsable si las transferencias no se completan debido a fallos del sistema, falta de fondos en la cuenta de pago o errores en la nómina.
- Acción Social tiene 30 días para presentar una reclamación sobre cada ciclo de pago, de lo contrario, se considerará que el banco ha cumplido totalmente los términos del acuerdo.
- El banco puede cambiar unilateralmente las condiciones comerciales cada seis meses, pero debe notificarlo a Acción Social con 30 días de antelación. El cambio se considera aceptado por Acción Social, a menos que esta manifieste su desacuerdo en un plazo de ocho días desde la recepción de la notificación.
- La comisión por el pago se aumentará todos los años en función del índice de precios al consumidor (aunque parece que esto nunca se ha hecho).
- Los pagos se distribuirán¹⁹ durante el quinto y el vigésimo quinto día de cada mes.
- El banco no tiene la responsabilidad de aceptar reclamaciones de las familias receptoras de donaciones.
- En algunos contratos (por ejemplo, el del BBVA) se declara explícitamente que el banco no tiene la obligación de abrir cuentas a las familias receptoras de donaciones.
- En el caso del BA, los pagos se programarán de manera de evitar que cada sucursal tenga que efectuar más de 100 pagos al día²⁰.

La comisión por cada pago del sistema basado en sucursales no varió considerablemente entre los diversos contratos. Solo los contratos con el BA y el Banco Popular incluyeron métodos de pago distintos a los basados en sucursales. En el caso del BA (cajas extendidas), la comisión por cada pago no fue diferente para los distintos métodos, pero sí lo fue en el caso del Banco Popular (tarjetas prepagadas).

1. Banco Agrario

- a) Fase piloto: Durante la fase piloto, Acción firmó varios contratos a corto plazo y aumentó gradualmente el número de familias beneficiarias y municipios. Los contratos abarcaron el período de diciembre de 2000 a junio de 2002 solamente para los pagos en sucursales.
- b) Fase por tiempo indefinido: El primer contrato por tiempo indefinido se firmó en febrero de 2002 y se mantuvo la comisión previa por cada pago de 4000 pesos más el impuesto al valor agregado (IVA). La modalidad de caja extendida se agregó al sistema en 2005 de forma experimental y sin cambiar la comisión (Acción Social pagó por separado el costo de transporte del efectivo). Se incorporó finalmente al acuerdo general y se subió la

¹⁹ Las fechas y la logística de la distribución se definieron mediante acuerdos entre los bancos y cada gobierno local.

²⁰ En los municipios con menos de 1000 familias receptoras de donaciones, el banco tenía diez días para efectuar los pagos. En el resto de los casos, tenía 20 días, aunque respetando siempre la regla del máximo de 100 pagos por días. Si una sucursal tenía que realizar más de 100 pagos al día, el período de pago se extendería hasta el último día hábil del mes.

comisión a 5500 pesos más IVA. A principios de 2008, otra modificación permitió el uso de terceras partes y corresponsales no bancarios, lo que aumentó la comisión a 8000 pesos más IVA por cada pago.

Cuadro 6: Los contratos más relevantes entre Acción Social y el BA

Fecha	Validez	Valor (pesos)	Comisión total + IVA (pesos)	Receptores de donaciones	Municipios	Modalidades de pago	Comisión por pago (pesos)
12/2000	30 días	56 000 000	No se pagan comisiones	701	2	Sucursal	0
04/2001	60 días	1 105 540 960	64 560 960	13 914	21	Sucursal	4000 + IVA
08/2001	60 días	1 674 240 000	74 240 000	16 000	19	Sucursal	4000 + IVA
12/2001	60 días	13 322 043 414	717 668 800	152 791	N/A	Sucursal	4000 + IVA
02/2002	Período indefinido	Variable	Variable	Variable	Variable	Sucursal	4000 + IVA
03/2002	60 días*	13 322 043 414	717 668 800	152 791	N/A	Sucursal	4000 + IVA
08/2005	Período indefinido**	Variable	Variable	Variable	167	Caja extendida piloto	4000 + IVA***
01/2007	Período indefinido**	Variable	Variable	Variable	Variable	Sucursal + caja extendida	5500 + IVA
03/2008	Período indefinido**	Variable	Variable	Variable	Variable	Sucursal + caja extendida + terceras partes	8000 + IVA

*Extiende el contrato de 12/2001.

**Extiende el contrato de 02/2002.

***Costos de transporte de efectivo cubiertos por Acción Social.

- Banco Popular:** Un contrato por un período indefinido en 2002 estableció una comisión de 3500 pesos más IVA por cada pago. En febrero de 2008 se firmó otro contrato, con una validez de seis meses, para los pagos con tarjeta prepagada. Dentro de esta modalidad, Acción Social pagaba 10 435 pesos más IVA por cada pago, incluidos los depósitos de familias beneficiarias. Se requirió al banco que ofreciera dos retiros gratuitos al mes de sus propios cajeros automáticos y compras mediante débito. El contrato contempló también una línea de atención al cliente para recibir quejas, peticiones de saldo y resolver problemas con las tarjetas.
- Banco Davivienda (antes, Bancafé):** Un contrato por un período indefinido en 2001 estableció una comisión de 3500 pesos más IVA por cada pago en efectivo, y esa comisión se aumentó a 4000 pesos más IVA por cada pago mediante una modificación de 2008.
- Banco Occidente:** Un contrato por un período indefinido en 2002 estableció una comisión de 3000 pesos más IVA por cada pago, y esa comisión se aumentó a 3500 pesos más IVA por cada pago mediante una modificación de 2006.
- Banco de Bogotá:** Un contrato por un período indefinido en 2002 estableció una comisión de 3500 pesos más IVA por cada pago, y esa comisión se aumentó a 4000 pesos más IVA por cada pago mediante una modificación de 2007.
- BBVA:** Un contrato por un período indefinido en 2002 estableció una comisión de 3500 pesos más IVA por cada pago, y esa comisión se aumentó a 4000 pesos más IVA por cada pago mediante una modificación de 2006.

7. **Bancolombia:** Un contrato por un período indefinido en 2002 estableció una comisión de 3500 pesos más IVA por cada pago, y esa comisión se aumentó a 4000 pesos más IVA por cada pago mediante una modificación de 2006.

Según Acción Social, desde el principio del programa hasta 2008, se gastaron US\$19 099 790 en el pago de comisiones a los bancos encargados de los pagos. En general, esto representa el 2,56% del monto total desembolsado a las familias receptoras de donaciones durante el mismo período (US\$746 586 973). Los contratos con el BA y el Banco Popular establecieron comisiones muy por encima del promedio.

La combinación anterior de relaciones contractuales se consideró relativamente económica para el programa, aunque conllevó algunas deficiencias que afectaron, en particular, a las familias receptoras de donaciones:

- largas colas y congestión en las sucursales, especialmente cuando los pagos coincidieron con otros pagos masivos, como las pensiones;
- imposibilidad de hacer efectivo el subsidio en los días especificados por el banco, lo que dejó a las familias receptoras de donaciones sin dinero hasta el siguiente ciclo de pago;
- costos y, en algunos casos, falta de seguridad del método de transporte usado por el receptor; y
- en los centros urbanos, dificultad para acudir a la sucursal determinada donde se efectuaba el pago.

Desde el punto de vista de Acción Social, el efectivo que no llegó a las familias receptoras de donaciones debía reintegrarse a la Hacienda Pública, lo que afectó de manera negativa el funcionamiento del programa y los propios controles financieros de la Hacienda. Este reintegro también generó costos administrativos para los bancos.

2.2 El sistema actual: cuentas de ahorro

La renegociación en 2008 de los préstamos del BID y el BIRF para el período 2007-2010 requirió una nueva licitación internacional de los pagos de Familias en Acción. Teniendo en cuenta las deficiencias del sistema anterior, la promoción gubernamental de la inclusión financiera²¹ y la necesidad de realizar una nueva licitación, a finales de 2008, Acción Social, en colaboración con la BDO, convocó una licitación internacional para cambiar los pagos a depósitos en cuentas de ahorro que se abrirían para todas las beneficiarias de Familias en Acción. Según una publicación reciente, los objetivos de Acción Social eran los siguientes:

- 1) descongestionar las sucursales al dar la oportunidad a las familias receptoras de retirar el subsidio cuando quisieran;
- 2) dar flexibilidad a las madres para que retiraran el dinero cuando quisieran;

²¹ Véase Conpes Social 102, donde se describe a Familias en Acción como la principal actividad de la estrategia para erradicar la pobreza extrema y se señala que uno de los objetivos de dicha estrategia era incorporar a las familias pobres al sector financiero formal y fomentar el ahorro entre ellas.

- 3) eliminar los riesgos financieros del programa (eliminando los reintegros a Hacienda);
- 4) optimizar la planificación financiera y el funcionamiento del programa;
- 5) reducir los costos de transacción para las familias receptoras de donaciones;
- 6) aumentar la seguridad para las familias receptoras de donaciones (evitar robos y accidentes);
- 7) promover el desarrollo económico de los municipios donde no había una sucursal bancaria mediante la inyección de efectivo en esos lugares;
- 8) mejorar las condiciones de vida de las familias, dándoles una oportunidad de acceder a otros servicios financieros.

En el proceso de licitación (que contó con cierto asesoramiento de la BDO) se dividió el país en diez grupos de municipios con diferentes características y se combinaron grandes centros urbanos con pequeños municipios rurales, con la idea de que podría aumentar los argumentos comerciales para la participación de los bancos. Cada licitante podía presentar una propuesta para uno o más grupos (pero no una fracción de un grupo) y tenía que efectuar los pagos en el municipio de la familia receptora²², abrir cuentas de ahorro para todas las familias receptoras de donaciones y usar la totalidad de su red de distribución con el máximo de seguridad y transparencia. La comisión por cada pago era el criterio para determinar la mejor oferta.

La única propuesta fue presentada por un consorcio entre el BA y Assenda, denominado Unión Temporal. Otros bancos no participaron por diversas razones, como el hecho de que las familias receptoras de donaciones no formaban parte de su mercado habitual y que la cobertura geográfica exigida por la licitación no era compatible con su red de oficinas. (A excepción del BA, los bancos de Colombia centran sus operaciones en 300 municipios. En ese momento, el BA tenía una red de sucursales que cubría más de 720 municipios). Por ejemplo, el Banco de Occidente ofreció efectuar solamente pagos en efectivo y no abrir cuentas a cambio de una comisión de 19 327 pesos por cada pago. El Banco Popular dijo que tendría que cobrar 36 000 pesos, una comisión tres veces superior a la que recibía en el sistema anterior.

Como consecuencia, Unión Temporal ganó la licitación y, después de algunas negociaciones, se fijaron comisiones (véase el cuadro 7) en función del grupo de municipios atendidos, que incluían los costos de apertura de cuentas de ahorro. La comisión media resultante por cada pago era 16 043 pesos o 18 610 pesos después de aplicar el IVA.

²² Se eliminó la modalidad del “municipio vecino”.

Cuadro 7: Comisiones pagadas a Unión Temporal en 2009-2010

Grupo	Comisión antes del IVA	Comisión después del IVA
1	16 638	19 300
2	17 500	20 300
3	18 017	20 899
4	15 690	18 200
5	14 742	17 100
6	15 345	17 800
7	16 897	19 600
8	14 655	17 000
9	15 173	17 600
10	15 776	18 300
Promedio	16 043	18 610

Fuente: Acción Social, julio de 2011.

El BA recibió el 75% del ingreso de las comisiones, y Assenda el 25%. Las comisiones para Assenda (que sufraga el BA) cubren el centro de atención telefónica (20%), la tramitación de las transacciones de la tarjeta de débito (30%)²³, los paquetes introductorios para la apertura de cuentas (5%) y la logística, como el establecimiento de una red de comercios (40%). Al igual que en los sistemas anteriores, Acción Social no ha tenido acceso a un desglose detallado de los costos.

El contrato se firmó en febrero de 2009 y la operación se puso en marcha en marzo de 2009. Acción Social continuó produciendo nóminas bimensuales, que se envían a Unión Temporal cinco días antes de la fecha del pago. Acción Social transfiere los fondos subyacentes en el mismo plazo. El pago de las donaciones se efectúa a lo largo de los 20 días subsiguientes al día del ingreso de los fondos, por razones de logística, es decir, para evitar carencias de liquidez y multitudes en cada punto de pago. El pago basado en cuentas se considera realizado cuando se ingresa el dinero en la cuenta del receptor, y cuando el receptor retira el dinero, en el caso del pago en efectivo. Si Unión Temporal incumpliera los términos del contrato, por ejemplo, si no mantiene su compromiso con el programa de apertura de cuentas, se expone a una multa equivalente al 2% del monto transferido por Acción Social, por cada día de incumplimiento, hasta un máximo del 10% del valor.

Assenda fue responsable de la organización de la logística de la campaña masiva de apertura de cuentas (véase el recuadro 1). A diciembre de 2010, el 91,8% (2 419 461) de las 2 636 980 familias a las que se invitó a abrir cuentas lo habían hecho con éxito. Según el BA, en mayo de 2011, 1 998 296 familias recibieron sus donaciones a través de depósitos en sus cuentas, de un total de 2 201 560 familias receptoras en dicho ciclo de pago. Todavía se efectúan pagos en

²³ Assenda administra la tarjeta, que no tiene un distintivo de Visa o Mastercard. En el caso de una transacción de débito, el comercio envía la instrucción de pago a Assenda. Assenda comprueba el saldo en la cuenta del receptor en el Banco Agrario y tramita el pago. Assenda establece los criterios de elegibilidad de los comercios.

efectivo en alrededor de 140 municipios a unas 270 000 familias receptoras de donaciones, en sucursales bancarias y cajas extendidas. El resto de los pagos en efectivo corresponden a casos en que las familias receptoras de donaciones o los líderes comunitarios no quisieron cuentas bancarias²⁴, las familias beneficiarias carecían de documentos de identidad o no se presentaron a los eventos de apertura de cuentas.

Las cuentas de ahorro del BA se operan con una tarjeta de débito de Assenda con la que se puede retirar dinero en 2500 comercios de 800 municipios, 739 sucursales de BA y 357 cajeros automáticos y la red compartida de 1100 cajeros de Servibanca²⁵. La tarjeta puede usarse para realizar compras en comercios afiliados a Assenda, pero no en los comercios que no participan en la red de Assenda. Para efectuar un depósito, el receptor tiene que acudir a una sucursal del BA. Los cajeros automáticos no aceptan depósitos de efectivo en Colombia. La cuenta dispone de dos retiros gratuitos y una consulta gratuita de saldo al mes, tal como se requirió en las condiciones de la licitación.

Recuadro 1: Apertura de cuentas para familias receptoras de donaciones de Familias en Acción

La campaña masiva de apertura de cuentas organizada por Unión Temporal (BA y Assenda) duró 18 meses y se dividió en las siguientes fases: primera fase, 460 253 familias receptoras de donaciones en 38 municipios; segunda fase, 939 125 familias receptoras de donaciones en 176 municipios; y tercera y cuarta fases, 1 180 135 familias receptoras de donaciones en municipios rurales. Para poner en marcha el proceso, Assenda obtuvo información de Acción Social sobre los documentos de identidad de todas las familias receptoras de donaciones y la validó (hubo que corregir una media del 30%). A continuación, envió una notificación a las familias receptoras de donaciones solicitando su presencia en un evento de apertura de cuentas. Se convocó a grupos preseleccionados en grandes recintos, en fechas y horarios determinados. Allí, las receptoras de donaciones hicieron cola con sus documentos de identidad para recibir los paquetes introductorios (tarjeta de débito personalizada, contraseña temporal, contrato con el banco, lista de puntos de pago y manual sobre el uso de la tarjeta), les escanearon las huellas dactilares, les tomaron una foto y firmaron el contrato. Inmediatamente después de la tramitación, les impartieron una charla sobre las características básicas de la cuenta, la manera de usarla y el funcionamiento de la tarjeta y el centro de atención telefónica al cliente. Estos encuentros se repitieron en casi 450 municipios, debido a problemas tales como la falta de asistencia de familias receptoras de donaciones. En algunos lugares, Assenda repitió el proceso cinco veces. A diciembre de 2009, se habían abierto 1 340 856 cuentas (87,5% de las familias objetivo hasta esa fecha).

Aunque los reglamentos existentes en ese momento permitían procedimientos simplificados de apertura de cuentas (por ejemplo, exceptuar la firma, los controles biométricos y la fotografía), el BA decidió no adoptarlos. Según Assenda, si se hubieran adoptado los procedimientos simplificados, la campaña masiva de apertura de cuentas habría costado un 30%-40% menos. Con el proceso elegido, la apertura de cada

²⁴ Por ejemplo, con el fin de respetar los sistemas culturales y sociales de las comunidades indígenas, se alcanzó un acuerdo para que el pago a estos grupos no cambiara al sistema basado en cuentas bancarias.

²⁵ Servibanca es una red independiente de cajeros automáticos. Véase www.servibanca.com.co.

nueva cuenta costó un promedio de 9900 pesos. Es más, la razón para usar pruebas biométricas no está clara, dado que no se usan para la autenticación de las transacciones.

2.2.1 Evaluación del sistema

La desventaja más obvia del sistema es el costo. De repente, el programa pasó bruscamente de una comisión media de 4000 pesos más IVA (sin incluir el contrato con el BA) por los pagos en sucursal durante 2001-2008 a una comisión cuatro veces superior. Incluso si se compara con las comisiones más altas del período anterior (8000 pesos para el BA y 10 345 pesos para el Banco Popular en 2008), durante estos dos años, el sistema de inclusión financiera costó, en general, un 77% más que las comisiones más elevadas anteriores²⁶, y representó, aproximadamente, el 17% del valor de la transferencia promedio. El grueso de la comisión se destinó a cubrir el costo del proceso de apertura de cuentas, que requería procedimientos logísticos y administrativos complicados.

Uno de los aspectos positivos es que el cambio al método actual no ha repercutido negativamente sobre los recursos humanos y las operaciones de Acción Social, y la adopción de este sistema ha tenido impactos políticos y sociales positivos. Primero, la mayoría de los participantes relevantes consideran que la posibilidad de usar las cuentas como un instrumento para lograr la inclusión financiera total y aumentar la comodidad para las familias receptoras de donaciones es un aspecto positivo. Las entrevistas con Acción Social y la BDO sugieren que los costos actuales más elevados pueden considerarse una inversión que podría resultar rentable, aunque no está claro cómo y cuándo, y la BDO parece más optimista que Acción Social.

Nuestra investigación desde el punto de vista de la demanda también sugiere que, en general, las familias beneficiarias han acogido positivamente el método con inclusión financiera. Según un estudio²⁷, la mayor ventaja es la reducción del tiempo que necesitan las familias receptoras de donaciones para obtener su dinero: casi la mitad que en el sistema anterior. También se ha reducido el tiempo de transferencia, aunque no tan drásticamente. Las familias beneficiarias urbanas valoraron la capacidad de ahorro, aunque hay pocas evidencias de que la estén aprovechando. Se señalaron algunos problemas, como fallos en el proceso de apertura de cuentas, incoherencias en la base de datos del Sisben, dificultades de las familias receptoras de donaciones para resolver problemas con las cuentas y la capacidad limitada del centro de atención telefónica al cliente de Assenda. Además, algunos comercios encargados del pago requieren compras mínimas de las familias receptoras para entregarles las donaciones.

Las familias receptoras continúan concentrando el retiro del dinero en el día del depósito y retirando la totalidad del subsidio. Esto perpetúa las largas colas y los prolongados períodos de

²⁶ No es posible hacer una comparación precisa, ya que no tuvimos acceso a un desglose de las comisiones pagadas a cada proveedor desde 2001 a 2008.

²⁷ Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE), 2010. *Evaluación de la gestión y la operación de la bancarización a través del programa Familias en Acción*. CEDE, Universidad de los Andes.

espera, por no mencionar la presión sobre la red de distribución. Esta conducta se justifica, en parte, por el hecho de que la tarjeta no se puede usar para compras mediante débito o cualquier otra transacción fuera de la red de Assenda, lo que limita la capacidad de las familias receptoras de donaciones para cambiar su perfil de transacciones y usar la capacidad de compra, mientras reducen los retiros. Esta decisión se basó en el costo para Assenda (sería más costoso ofrecer Visa o Mastercard y usar servicios de conmutación de terceras partes). No existen razones técnicas para que esta red no pueda conectarse con los conmutadores de los bancos. A Acción Social también le preocupa asegurar que siempre se disponga de efectivo en todos los puntos de pago desde el día del ingreso del subsidio en la cuenta del receptor y, por lo tanto, se muestra reticente al uso de comercios como agentes bancarios que ofrecen retiros parciales. (No hay datos fehacientes sobre los casos de falta de liquidez).

Las limitaciones de la tarjeta y la red se agravan por la percepción generalizada de que las predisposiciones de la conducta y la educación también determinan la conducta respecto a las transacciones. Un problema que se menciona con frecuencia (aunque no necesariamente frecuente) es que las familias receptoras de donaciones recubren sus tarjetas con plástico u otros materiales para protegerlas, lo que hace que carezcan de toda utilidad. No obstante, hay evidencias de que ha aumentado la familiaridad con el método de pago con inclusión financiera. Por ejemplo, el centro de atención telefónica al cliente de Assenda recibe una media de 200 000 llamadas al mes. Los registros de llamadas indican que las transacciones fallidas por el uso de contraseñas equivocadas se redujeron del 70% a mediados de 2009 al 20% a finales de 2010. Finalmente, también pueden influir la comunicación ineficaz y las tergiversaciones de la información facilitada en los puntos de pago y por los funcionarios locales del programa. Véase la sección 4.

2.3 Próxima fase: nueva licitación

El contrato con Unión Temporal, que venció en febrero de 2011, se extendió hasta el último pago de 2011. Acción Social negoció una nueva comisión teniendo en cuenta que ya no existían los costos iniciales de la apertura de cuentas. La comisión fija actual (igual en todos los municipios) es 9600 pesos (11 136 después del IVA) por cada pago. Esta comisión sigue siendo un 20% superior a la que estaba pagando Acción Social al BA para que efectuara los pagos en efectivo a principios de 2009 (8000 pesos más IVA), cuando se puso en marcha el sistema basado en cuentas. La división del ingreso por comisiones sigue siendo la misma: 75% para el banco y 25% para Assenda. Una vez más, Acción Social no ha tenido acceso al desglose de los costos de las entidades encargadas del pago²⁸.

²⁸ Acción Social estaba dispuesto a retomar inmediatamente los acuerdos anteriores a 2009 con los siete bancos, si no se alcanzaba un acuerdo plausible con Unión Temporal para 2011 (Informe sobre Familias en Acción, segundo semestre de 2010, BID).

La extensión del contrato permitirá que Acción Social tenga tiempo para valorar el interés de los bancos privados en la próxima licitación. Es probable que las condiciones de la próxima licitación consideren detenidamente los resultados y los costos del sistema actual, y las conclusiones del estudio desde la perspectiva de la demanda. El objetivo principal de la licitación es reducir los costos y establecer comisiones distintas para los pagos en efectivo y los pagos con inclusión financiera. La intención de Acción Social es fomentar la competencia entre los bancos privados, aunque ha señalado que no subvencionará los costos de la apertura de cuentas si otro banco gana la licitación. Acción Social también planea efectuar cuatro pagos al año, en lugar de seis, y aumentar el período de validez de las donaciones (para los pagos en efectivo) de 20 a 90 días. Se espera que esta medida reduzca los costos de las comisiones en alrededor de 45 000 millones de pesos al año, lo que equivale al 3,06% del monto total desembolsado en 2010²⁹.

En el cuadro 8 se resumen las prioridades de Acción Social a la hora de elegir un sistema de pago, teniendo en cuenta la experiencia hasta ahora con diversos métodos de pago. La principal prioridad es maximizar los beneficios adicionales para el desarrollo, lo cual está estrechamente relacionado con las prioridades de promover la dignidad y minimizar el tiempo y los costos para las familias receptoras de donaciones. Es claro que el objetivo primordial de la próxima licitación consiste en reducir los costos del programa (dado que los costos actuales se consideran muy altos), pero esto no se persigue en detrimento de las prioridades señaladas en el cuadro 8. También es interesante señalar que la fuga de dinero dentro del pago de donaciones dejó de ser una preocupación para Acción Social después de la aplicación del sistema basado en cuentas.

Cuadro 8: Objetivos de Acción Social al elegir sistemas de pago

Objetivo	Orden de prioridad
Maximizar los beneficios de desarrollo adicionales para el receptor	1
Fomentar la dignidad del receptor	2
Minimizar el tiempo y el costo del cobro de la transferencia para el beneficiario	3
Minimizar el costo total de entrega para el Gobierno	4
Minimizar el tiempo para aumentar la escala de un programa nuevo o en expansión	5
Minimizar las fugas de fondos (pérdidas por fraude, malversación y fallos en el proceso de pago)	No aplicable*

*Según Acción Social, este objetivo ya no es válido, dado que las fugas se han reducido casi a cero (entrevista del 15 de abril de 2011).

Desde la perspectiva del banco, se podrían mejorar algunos aspectos del contrato actual. Primero, Acción Social solo reconoce los pagos en efectivo cuando la familia receptora del subsidio reclama el dinero. Si no lo reclama, el banco no recibe la comisión, a pesar de haber incurrido en gastos. El banco también considera que el dispositivo de pago debe distanciarse de las tarjetas, debido a los inconvenientes y los costos relacionados (por ejemplo, mantenimiento,

²⁹ Informe sobre Familias en Acción, segundo semestre de 2010, BID.

sustitución). Se podría experimentar, en cambio, con otros dispositivos que podrían resultar más eficaces en función del costo y más convenientes para las familias receptoras de donaciones, como los teléfonos móviles. Finalmente, Acción Social requiere que el 100% de los beneficios esté disponible desde la fecha del depósito, pero esto conlleva costos adicionales de transporte de efectivo. El banco afirma que es necesario repartir más los pagos a lo largo del mes, para evitar la falta de efectivo en los puntos de pago, especialmente, en los comercios.

3 Conclusiones desde la perspectiva de la oferta

3.1 Pagos sociales en el BA

El BA lleva pagando los beneficios en efectivo de Familias en Acción desde 2001, poco después de la creación del programa en 1999. Familias en Acción es el mayor programa de efectivo del BA. El BA realiza transferencias de efectivo para otros cinco programas operados por Acción Social, como Guardabosques; y también presta este servicio a programas de otros organismos, como el pago de pensiones. Un departamento especializado con once personas gestiona esta actividad y es responsable de una considerable fuente de ingresos para el banco. Tan solo las comisiones obtenidas de Familias en Acción representan alrededor del 60% del ingreso total por comisiones (principalmente comisiones del Gobierno) recibidas por el banco, que representan el 23% del ingreso total. Efectuar transferencias del Gobierno es una actividad importante en términos de ingresos, pero también se trata de una obligación legal, ya que el banco es un instrumento para las políticas públicas. Esta actividad comercial es especialmente importante para compensar las operaciones menos rentables que tiene que realizar el banco por ley, como pequeños préstamos de bajo costo para la agricultura. En el cuadro 9 se refleja la opinión del banco de que las comisiones del Gobierno son esenciales para su actividad de transferencias sociales y sus finanzas en general.

Cuadro 9: Objetivos de efectuar transferencias sociales (entrevista con el BA)

Objetivo	Prioridad (1= máxima)
Obtener nuevos clientes	2
Obtener ingresos por comisiones del Gobierno	1
Conseguir otros negocios rentables del Gobierno	1
Obtener beneficios en cada cuenta de familias receptoras de donaciones	2
Responsabilidad social corporativa	1
Presión/obligación gubernamental	0
Generar ingresos extraordinarios para que el banco pueda otras mantener actividades menos rentables, como los préstamos para la agricultura	1

Hasta 2009, el banco solía efectuar alrededor de 60 000-100 000 pagos de Familias en Acción en cada ciclo. Desde que comenzó el contrato de 2009, el banco ha realizado una media de 1,4 millones de pagos por ciclo, y ha abierto más de 2,4 millones de cuentas nuevas en 18 meses. En 2010, tramitó 14 698 363 pagos de donaciones. Esto requirió una inversión de aproximadamente US\$3 millones para modernizar el sistema principal del banco.

Cuadro 10: Ciclos de pago del sistema basado en cuentas

Período	Familias receptoras no bancarizadas		Familias receptoras no bancarizadas		Total de familias receptoras	Retiros*
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje		
22/05/2009–17/06/2009	1 379 505	76,15	431 958	23,85	1 811 463	431 958
22/07/2009–11/08/2009	1 786 821	78,66	484 628	21,34	2 271 449	484 268
04/09/2009–29/09/2009	1 682 322	65,49	886 512	34,51	2 568 834	886 512
28/10/2009–17/11/2009	1 431 822	57,62	1 053 214	42,38	2 485 036	1 053 214
04/11/2009–28/12/2009	1 438 502	52,52	1 300 291	47,48	2 738 793	1 300 291
16/03/2010–09/04/2010	1 059 750	42,27	1 447 267	57,73	2 507 017	1 447 207
04/05/2010–24/05/2010	811 861	36,72	1 398 901	63,28	2 210 762	1 398 268
23/06/2010–13/07/2010	757 834	30,52	1 725 088	69,48	2 482 922	1 725 088
10/08/2010–30/08/2010	393 420	16,01	2 063 920	83,99	2 457 340	2 027 050
03/11/2010–23/11/2010	332 576	13,52	2 127 262	86,48	2 459 838	2 259 471
14/12/2010–05/01/2011	306 803	11,89	2 273 681	88,11	2 580 484	1 638 747
15/01/2011–07/02/2011	209 888	8,90	2 149 711	91,10	2 359 599	2 246 639
25/04/2011–16/05/2011	203 264	9,23	1 998 296	90,77	2 201 560	2 160 770

* Retiros en un plazo de 20 días desde el depósito.

3.2 Estrategia para familias receptoras de donaciones de Familias en Acción

Familias en Acción no es el primer experimento del BA con cuentas de ahorro de bajo costo. El BA ha abierto cuentas de ahorro para realizar transferencias de Guardabosques, otro programa de Acción Social. Según el BA, la iniciativa de Guardabosques fracasó porque los receptores de donaciones —pequeños agricultores— prefirieron tener el dinero en la mano que en una cuenta bancaria. No obstante, las familias receptoras de donaciones son un nuevo segmento de clientes para el BA, que no ha desarrollado una estrategia comercial específica hasta la fecha. No se comercializa activamente ni se ha adaptado ningún otro producto aparte de las cuentas de ahorro.

Según se ha informado, la visión actual del banco es considerar a las familias receptoras de donaciones de Familias en Acción como clientes con plenos derechos y alejarse de la idea de que el Gobierno es el cliente principal. Esto requerirá una estrategia comercial especializada para adaptar o crear productos bancarios para esta clientela, con el fin de que pueda transformarse, a largo plazo, en un segmento sostenible y rentable, sin tener que depender de las comisiones que paga Familias en Acción. Este no es, sin duda, el caso en la actualidad. La oferta de cuentas de G2P no es un negocio rentable por sí mismo para el banco. El banco depende mucho de las comisiones que paga el Gobierno para evitar tener pérdidas en estas cuentas. Además, las comisiones no solo cubren los costos de las cuentas de G2P, sino que también constituyen un ingreso adicional muy importante para la totalidad del banco.

La justificación de la actual visión corporativa y estas cuentas, para empezar, no es tanto un interés en las familias receptoras de G2P como posibles clientes rentables, sino más bien el deseo de no perder el contrato de Familias en Acción, dada su importancia para las finanzas del banco. Es más, el ahorro no es una fuente crucial de financiamiento para el banco. Las cuentas de ahorro

solo financian el 26% de los activos, y casi la mitad del ahorro total proviene de fuentes no comerciales, como un programa gubernamental (Finagro), un elemento esencial para el sector agrícola, y los depósitos judiciales³⁰.

Con una propuesta comercial más sofisticada para los clientes, el banco estará mejor posicionado para la próxima licitación y tendría menos probabilidades de perder este contrato importante. El banco entiende la importancia de adoptar esta nueva visión corporativa, a riesgo de perder el pago de donaciones. El BA no cuenta con una amplia experiencia con cuentas de ahorro, pero sí tiene experiencia con prestatarios rurales de ingreso bajo. Esto puede ser un aspecto positivo para justificar el servicio a familias beneficiarias de los G2P. En el Cuadro 11 se presentan las opiniones del banco respecto al atractivo de los clientes de Familias en Acción, que están claramente influidas por el contexto actual.

Cuadro 11: Opinión del BA sobre el atractivo de los clientes de Familias en Acción (1 = completamente de acuerdo; 5 = completamente en desacuerdo)

a) Las cuentas de los receptores de transferencias sociales (es decir, de nivel 1) sencillamente no son rentables para nosotros cuando se consideran por separado.	5
b) Las cuentas de ahorro a pequeña escala, como las de los receptores de transferencias, pueden volverse rentables con el tiempo si los clientes incrementan el saldo.	1
c) La conveniencia comercial de las cuentas de ahorro a pequeña a escala depende de la venta cruzada de otros servicios a los clientes.	2
d) Realizamos activamente ventas cruzadas de otros productos a los titulares de cuentas comerciales/de ahorro.	2
e) La tasa de interés de transferencia interna que aplica nuestra tesorería sobre los saldos de los ahorros de particulares refleja de manera adecuada las condiciones de mercado para que el banco obtenga financiamiento de este tipo.	-
f) Los argumentos comerciales para tomar ahorros en pequeña escala no se basan de ninguna manera en el rendimiento financiero del cliente ni de la cuenta.	4
g) Los receptores de transferencias sociales reciben una variedad y una calidad de servicios similares a los que se ofrecen a otros clientes particulares con el mismo nivel de ingreso.	1
h) Comprendemos bien los argumentos comerciales en favor de las cuentas G2P.	-
i) Consideramos que nuestro cliente principal es el Gobierno, no los beneficiarios finales.	3
j) Comprendemos cómo realizar una venta cruzada de otros productos a estos clientes.	1

Las 2,4 millones de cuentas son cuentas de ahorro modestas (“cuentas electrónicas”) creadas de acuerdo con un reglamento de 2009³¹, que permitía procedimientos simplificados de apertura de cuentas (como se señaló anteriormente, el banco no aprovechó esta flexibilidad). Las principales

³⁰ Los depósitos judiciales son activos restringidos que se depositan en los tribunales y se mantienen bajo custodia judicial en relación con ciertos procedimientos legales y a la espera de su resolución.

³¹ Decreto 4590/2008 y Decreto 1349/2009.

características se establecen en el reglamento y en los términos de la licitación de 2008: dos retiros gratuitos al mes y una consulta gratuita de saldo³². Para hacernos una idea, en el cuadro 12 se comparan las cuentas electrónicas con las cuentas de ahorro tradicionales que ofrece el BA al público en general.

Cuadro 12: Comparación entre las cuentas de G2P y la cuenta equivalente más parecida

	Producto para familias receptoras de transferencias	Cuenta equivalente más parecida
Nombre del producto	Cuenta de ahorro electrónica	Cuenta de ahorro tradicional
Saldo mínimo para apertura	Ninguno	60 000 pesos
Saldo mínimo	Ninguno	10 000 pesos
Documentación necesaria para abrir una cuenta	Documento de identidad	Documento de identidad, prueba de ingresos y empleo, y referencias comerciales y familiares
¿Se ofrece una tarjeta de cajero automático o débito? ¿Se ofrecen cheques?	Tarjeta de débito de Assenda. Sin cheques	Tarjeta de débito de Mastercard. Sin cheques
Si existen, cuáles son las restricciones sobre el saldo o el tamaño de las transacciones en la cuenta	De acuerdo con el reglamento, los retiros se limitan al valor de dos salarios mínimos al mes (aproximadamente US\$581,92)	Sin restricciones
Tasa de interés pagada	A partir de 1 peso: 1% aplicable anualmente	A partir del saldo mínimo: 1% aplicable anualmente
Comisiones		
Comisiones mensuales	Sin comisión de mantenimiento	Comisión de mantenimiento: 7340 pesos
Por transacciones	<p>Después del segundo retiro gratuito:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Cajero automático del banco: 1320 pesos - Cajero automático de Servibanca: 1320 pesos - Agentes del BA: 1500 pesos - Cajero de sucursal: gratuito - Comercios de Assenda: 1600 pesos <p>Después de la primera consulta gratuita de saldo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Cajero automático del banco: 1320 pesos - Cajero automático de Servibanca: 1320 pesos - Agentes del BA: 1500 pesos - Cajero de sucursal: gratuito - Comercios de Assenda: 1600 pesos <p>Depósitos: gratuitos por cualquier canal</p> <p>Consultas de saldo por teléfono (servicio automatizado): gratuito, ilimitado</p>	Misma tarifa de precios, pero se cobran todas las transacciones
Incentivos especiales	Tres transacciones gratuitas, sin comisión de mantenimiento ni saldo mínimo	No
Canales para originar nuevas	Eventos masivos de apertura de cuentas	Sucursales

³² El banco también ofrece consultas ilimitadas del saldo a través de su línea telefónica automática de atención al cliente.

cuentas	(antes descritos)	
Canales para ingresar efectivo	Sucursales	Sucursales y 300 agentes del BA
Canales para retirar efectivo	Cajeros automáticos, sucursales, agentes del BA y comercios de Assenda	Cajeros automáticos, sucursales, agentes del BA
¿A qué segmento principal va destinado este producto?	Familias beneficiarias de Familias en Acción	Clientes de bajo y mediano ingreso
¿Cuáles son las medidas del éxito de este producto?	La clientela seleccionada está aumentando el saldo promedio total en estas cuentas en alrededor de un 20% del valor total de las transferencias de donaciones, equivalente a 20 millones	Rentabilidad

3.3 Atractivo y rentabilidad de los clientes de Familias en Acción

Los argumentos comerciales para que los bancos ofrezcan servicios a familias receptoras de transferencias sociales se puede definir en los cinco niveles siguientes:

- Nivel 1: nivel de cuentas (cada cuenta es suficientemente rentable).
 - a) Nivel 1A: con el subsidio de la comisión del Gobierno.
 - b) Nivel 1B: sin el subsidio de la comisión del Gobierno.
- Nivel 2: nivel de clientes (la relación con cada cliente es suficientemente rentable).
- Nivel 3: nivel de cartera (todo el producto o segmento es rentable).
- Nivel 4: estrategia (el banco obtiene rendimiento financiero directo de otras maneras, por ejemplo, otras actividades con el Gobierno).
- Nivel 5: obligación (la licencia o la existencia del banco depende de hacer esto, independientemente del rendimiento financiero).

El BA no ha realizado análisis a fondo del perfil de las transacciones, la cartera de productos, o la rentabilidad general de los clientes o del segmento de clientes, debido principalmente a la novedad o la inmadurez de esta línea de actividad y a la dificultad y los costos que conlleva extraer y estudiar los datos de los sistemas de información del banco. Los sistemas no ofrecen instrumentos adecuados para facilitar dichos análisis. A pesar de la falta de datos que lo justifiquen, se da por entendido que el nivel de cuenta no es rentable sin el ingreso de las comisiones de Familias en Acción, dado que los saldos de las cuentas son minúsculos y el perfil de las transacciones no genera suficientes comisiones. El banco espera que estas cuentas puedan volverse rentables en el futuro, pero esto exigiría aumentar sus saldos y cambiar considerablemente el perfil de sus transacciones, lo que a su vez requeriría distintas iniciativas de comunicación y comercialización, y, probablemente, también productos diferentes. Esto llevaría tiempo. En definitiva, el nivel 1 solo resulta atractivo actualmente como nivel 1A, es decir, con la comisión del Gobierno subsidiada.

Los datos disponibles no permiten extraer una conclusión firme respecto a los niveles de clientes y segmentos (niveles 2 y 3). Sería necesario reunir más información sobre el valor flotante del

saldo medio de las cuentas, el patrón de las transacciones, las comisiones percibidas y los costos unitarios de las transacciones, calculados para cada tipo de transacción. También sería necesario contar con información acerca de los resultados de otros productos usados por cada cliente. El análisis del segmento requeriría datos sobre las transacciones y el uso de productos dentro de la totalidad del segmento de Familias en Acción. El banco considera que el nivel de clientes aún no es rentable, ya que todavía se está desarrollando la estrategia del producto y los clientes acaban de empezar a experimentar el uso de servicios financieros formales.

Hasta ahora, el banco se ha concentrado en aprovechar al máximo los ingresos de comisiones (complementados con algunos ingresos derivados de la inversión de los fondos de las donaciones, cuando es posible) para compensar los costos que conlleva efectuar los pagos y mantener actualmente las nuevas cuentas. De hecho, las comisiones son suficientes para que la actividad resulte rentable y genere suficientes ingresos extraordinarios para el banco. Además, los buenos resultados de la actividad de pagos de Familias en Acción contribuyen a que el banco obtenga contratos similares con el Gobierno (nivel 4), aunque no se reveló el rendimiento financiero directo de dichas actividades. Aparentemente, el nivel 5 no se aplica al BA, ya que la actividad de pago de donaciones se ha licitado y no está directamente relacionada con las obligaciones o la licencia del banco.

3.3.1 Nivel 1: Nivel de cuentas individuales

En abril/mayo de 2011, el 90,8% de los 2 201 560 pagos de Familias en Acción se efectuaron a través de depósitos en cuentas de ahorro y el 8% en efectivo. Los que recibieron los pagos a través de cuentas electrónicas realizaron aproximadamente 2 160 770 retiros en ese período³³. Según el BA, aproximadamente el 70% de los pagos de donaciones se realizaron en cajeros automáticos (no se dispone de un desglose entre los cajeros del BA y los cajeros compartidos)³⁴, 16% en comercios de Assenda, 10% en sucursales y cajas extendidas (no se dispone de un desglose de estas dos entidades) y 4% en los 292 agentes. No se reveló la cantidad media mensual de consultas de saldo. El costo de cada retiro electrónico o consulta de saldo, y las comisiones cobradas al cliente varían en función del canal (véase el cuadro 13).

Cuadro 13: Costos de las transacciones y comisiones cobradas al cliente

³³ Con más exactitud, durante los 20 días posteriores al pago de la donación.

³⁴ En realidad, el BA no tiene sus propios cajeros automáticos. Sus cajeros son los que están dentro de las sucursales bancarias, pero están administrados por Servibanca y cuestan menos que los que están en otros lugares, administrados también por Servibanca con un costo superior por cada transacción para el banco.

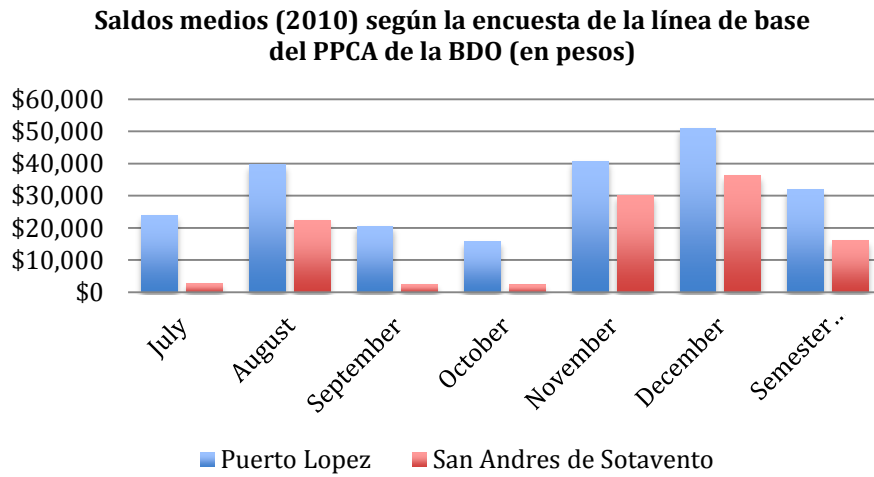
Transacción	Costo	Comisión cobrada al cliente*
Retiros		
Cajero automático del banco	600	1320
Cajero automático compartido	1100	1320
Sucursal	3700	0
Comercio	No revelado	1600
Agente	No revelado	1500
Depósitos		
Sucursal	No revelado	Gratis
Agente	No revelado	Gratis
Consulta de saldo		
Cajero automático del banco	600	1320
<i>Cajero automático compartido</i>	1100	1320
<i>Sucursal</i>	3700	Gratis
<i>Comercio</i>	No revelado	1600
<i>Agente</i>	No revelado	1500
Servicio telefónico automatizado sin límites	No revelado	Gratis
Compras mediante débito (no se ofrecen todavía)	-	-
Pago del subsidio en caja extendida	5500	Gratis

*Después de las transacciones gratuitas.

Los datos disponibles no permiten estimar el resultado financiero de las transacciones de clientes. Sin embargo, es interesante señalar que, si la totalidad de los 2 160 770 retiros en mayo de 2011 se hubieran realizado en cajeros automáticos compartidos (el segundo canal más barato) y los clientes no hubieran hecho ninguna otra transacción mensual aparte de una consulta de saldo (en los cajeros automáticos) por cada retiro de efectivo, el banco habría tenido que generar 4700 millones de pesos solamente para cubrir el costo de las transacciones. Sin ingresos de comisiones por las transacciones, esta cantidad tendría que obtenerse mediante la inversión de los saldos de las cuentas. Dado que el ingreso real producido por los minúsculos saldos en las cuentas es muy limitado, al nivel 1, estas cuentas podrían generar fácilmente una pérdida para el banco, sin la comisión por el pago de donaciones.

El BA calcula que, para que las cuentas sean atractivas en términos financieros al nivel 1, tienen que tener un saldo medio equivalente al 10% de las donaciones desembolsadas. Independientemente del hecho de que estos cálculos sean precisos o no (y aunque la investigación desde la perspectiva de la demanda confirma que la mayoría de las familias receptoras de donaciones no están usando las cuentas electrónicas para ahorrar), algunos datos sugieren que los saldos de las cuentas podrían estar aumentando en algunas zonas (en este caso, Puerto López y San Andrés de Sotavento). Los incrementos parecen estacionales e indican que algunas familias pueden estar usando la cuenta para gestionar las carencias previstas de liquidez, como los gastos abultados de escolarización.

Gráfico 1: Saldos medios (2010) según la encuesta de la línea de base del PPCA de la BDO (en pesos)



ENGLISH	SPANISH
July	Julio
August	Agosto
September	Septiembre
October	Octubre
November	Noviembre
December	Diciembre
Semester Average	Promedio semestral
Puerto Lopez	Puerto López
San Andres de Sotavento	San Andrés de Sotavento
\$0	0
\$10,000	10 000
\$20,000	20 000
\$30,000	30 000
\$40,000	40 000
\$50,000	50 000
\$60,000	60 000
\$23,899	23 899
\$2,821	2821
\$39,613	39 613
\$22,471	22 471
\$20,533	20 533
\$2,551	2551
\$15,651	15 651
\$2,308	2308

\$40,781	40 781
\$30,093	30 093
\$51,000	51 000
\$36,443	36 443
\$31,913	31 913
\$16,115	16 115

Fuente: Encuesta de la línea de base de la BDO³⁵.

Aunque aumenten en algunos períodos, los saldos medios que se presentan en el gráfico son muy inferiores al saldo medio en las cuentas de ahorro que ofrece el BA al público en general (654 383,31 pesos en el caso de las cuentas de ahorro tradicionales y 4 337 891,67 en el caso de las cuentas de ahorro activo)³⁶. Según el BA, los saldos medios en las cuentas estándares ofrecen un cómodo margen para la rentabilidad al nivel 1, lo cual no es cierto en el caso de las cuentas de Familias en Acción. Es más, las cuentas estándares solo pagan intereses por saldos mínimos trimestrales de 300 000 pesos, mientras que las cuentas de ahorro electrónicas que se ofrecen a las familias receptoras de donaciones remuneran cualquier saldo positivo. No se dispone de información sobre el ingreso generado por la inversión de los fondos flotantes, impagados o pagaderos de las donaciones, pero, según el BA, no se trata de un monto considerable³⁷.

El BA estima, a grandes rasgos, que el costo de mantenimiento de cada cuenta va de 5369 a 6622 pesos al mes, incluido un costo promedio ponderado de las comisiones de las transacciones (alrededor de 1430 pesos por transacción) y las comisiones que se pagan a Assenda para que tramite las transacciones correspondientes de tarjetas y opere el centro de atención telefónica al cliente (con un valor fijo de 2481 pesos por cada receptora, según el BA). Cada nueva cuenta cuesta entre 7159 y 12 529 pesos (una media de 9900 pesos), lo que incluye la logística, la producción de tarjetas y paquetes introductorios, y otros procesos operativos y administrativos. Según esta estimación, el costo total aproximado de la apertura de 2 419 461 cuentas fue de 24 000 millones de pesos, equivalente al 0,83% de las donaciones desembolsadas en 2009-2010.

También debe tenerse en cuenta que el banco realizó una inversión de US\$3 millones para modernizar su sistema principal de servicios bancarios, ya que el sistema anterior no tenía capacidad para albergar 2,4 millones de nuevas cuentas. Antes de incorporar a las familias receptoras de donaciones, el banco solo tenía 3,5 millones de titulares de cuentas y solo 300 000 titulares de tarjetas. Este gasto se amortizó en dos años, y se generó un gasto anual de US\$1,5 millones (aproximadamente 2700 millones de pesos) en 2009 y 2010.

³⁵ La base de la BDO es un estudio cuantitativo y cualitativo de 2010 del Piloto del Proyecto de Promoción de la Cultura de Ahorro en Familias en Pobreza de la BDO (consulte la sección 4 para ver una descripción completa de este estudio).

³⁶ La diferencia entre los dos productos de ahorro es cómo se acumulan los intereses (diariamente o mensualmente).

³⁷ Acción Social tiene cuatro cuentas en el BA, que usa de manera indistinta para transferir los fondos del programa. Una es una cuenta de ahorro que produce intereses y las otras tres son cuentas corrientes que no generan intereses.

En principio, a medida que se realice la transición de costos fijos a variables, será más fácil para el banco lograr resultados positivos con las cuentas electrónicas. Sin embargo, a partir de la información disponible se puede concluir que las cuentas no son un negocio atractivo por sí mismas, es decir, al nivel 1B. Si se excluye el ingreso de comisiones de Acción Social, no hay suficientes ingresos de los clientes para cubrir los costos relativamente elevados y las inversiones realizadas. El saldo medio sigue siendo muy bajo y el número de transacciones tiende a mantenerse dentro del marco de las tres transacciones gratuitas mensuales. Los costos de las transacciones se ven influidos por la limitación de la red, el hecho de que las compras mediante débito no se usan todavía habitualmente (y no se ofrecen fuera de la red de Assenda) y las altas comisiones sobre las transacciones de terceras partes.

Respecto a las comisiones que recibe del programa, si las únicas transacciones realizadas, aparte de una consulta de saldo en cada retiro de efectivo, fueran los 2 160 770 retiros efectuados en mayo de 2011, el banco tendría un superávit de alrededor de 16 400 millones de pesos gracias al ingreso de comisiones por los pagos en cuentas. Suponiendo que todos los pagos en efectivo se realizaran a través de cajas extendidas (con un costo de 5500 pesos³⁸ y una comisión de 9600 pesos), el superávit en ese mes por las comisiones equivaldría a alrededor de 830 millones de pesos. Si se combinan los dos superávits, hay aparentemente suficiente margen para cubrir los costos del pago de donaciones y las pérdidas en las cuentas, y seguir generando ingresos adicionales para el banco.

3.3.2 Niveles 2 y 3: Niveles de clientes y segmentos

El BA no ha desarrollado una estrategia comercial para los clientes de Familias en Acción ni ha realizado un análisis exhaustivo de la cartera de productos para estos clientes. Mediante el cotejo de información en sus sistemas, el banco ha observado que el 7,28% de las familias receptoras de donaciones de Familias en Acción ya usaban otros productos bancarios cuando abrieron las cuentas electrónicas (véase el cuadro 15). La mayoría de estas familias receptoras de donaciones tenían una cuenta de ahorro tradicional y algún tipo de préstamo. No se dispone de información sobre el ingreso generado con estos productos ni sobre su contribución a la rentabilidad de los clientes. En la actualidad, el banco no puede afirmar que haya alcanzado la rentabilidad a nivel

³⁸ El costo de los pagos de efectivo tiene en cuenta el personal contratado para efectuar los pagos, los gastos de desplazamiento, el manejo de efectivo, el seguro y otras cuestiones imprevistas de logística. La partida más importante es el transporte de efectivo, que constituye el 90% del costo total. Dado que la mayoría de los pagos se efectúan ahora a través de depósitos, esta partida ha perdido cierta importancia. Sin embargo, el transporte de efectivo sigue siendo necesario para los desembolsos en cuentas, ya que las familias receptoras tienden a retirar la totalidad de la donación en cuanto se deposita, lo que produce una concentración de operaciones de retiro de efectivo. Según el BA, el costo del traslado de efectivo para efectuar los pagos de Familias en Acción es ahora un 10% menos en comparación con 2010. No se dispone de información del costo total del traslado de efectivo para realizar los pagos de Familias en Acción. La estrategia del banco para reducir el manejo de efectivo está incrementando el uso de comercios y cajeros automáticos, con el fin de desalentar los retiros en sucursales y cajas extendidas. El BA no traslada efectivo a los comercios —ya que el desembolso de las donaciones se integra en el propio flujo de caja del comercio o en los cajeros automáticos— dado que están administrados por Servibanca, no por el BA.

de clientes. Considera que no lo ha logrado, pero podría haber razones a nivel de clientes para venderles otros productos con los que tiene experiencia (por ejemplo, pequeños préstamos para la agricultura). Sin embargo, afirma que la curva de aprendizaje es larga y se ve amenazada por la cada vez más próxima licitación de los pagos de Familias en Acción.

Cuadro 14: Otros productos utilizados por titulares de cuentas de Familias en Acción

Tipo de cuenta	Número de clientes de Familias en Acción	Porcentaje de clientes de Familias en Acción
Cuenta corriente	346	0,01
Cuenta de ahorro tradicional (intereses acumulados mensualmente)	85 266	3,52
Cuenta de ahorro activo (intereses acumulados diariamente)	8752	0,36
Depósitos a plazo	2837	0,12
Crédito	79 006	3,27

*En comparación con las 2 419 461 familias beneficiarias que abrieron cuentas.

Además, el banco no tiene estimaciones acerca del nivel 3, el nivel de segmentos, ya que no realiza análisis independientes de la rentabilidad de cada cliente o segmento de productos.

3.3.3 Niveles 4 y 5: Estrategia y obligación

El banco no puede cuantificar la cantidad de rendimiento financiero de otras actividades derivadas directamente de los pagos de Familias en Acción (nivel 4), pero afirma la existencia y la validez de este nivel de atracción. El nivel 5 no es aplicable al BA, ya que la realización de pagos no es una obligación del banco, que está comprometido, no obstante, a colaborar con las actividades del Gobierno y participa en determinadas operaciones debido a su mandato.

3.3.4 Observaciones finales sobre los argumentos comerciales para el BA y Assenda

Aunque el logro de resultados financieros positivos a nivel de cuentas, clientes y segmentos parece difícil sin las comisiones que paga Familias en Acción, en conjunto, la actividad de efectuar los pagos de Familias en Acción ha sido una fuente muy importante de ingresos que contribuye a que el BA pueda sufragar otras operaciones menos rentables. Las comisiones cubren los costos de las transferencias de donaciones, pero también el costo de las cuentas, de manera que el banco evita perder dinero con estas cuentas hasta que se convierten en una actividad sostenible por sí misma. Además, las comisiones son suficientes para producir importantes ingresos adicionales.

El cambio de pagos en efectivo a cuentas de ahorro ha aumentado la complejidad del análisis anterior y puede haber reducido el ingreso general de comisiones que subsidia otras operaciones del banco. La gestión de cuentas de ahorro que ofrecen transacciones gratuitas genera costos que, si no se compensan con eficiencia operativa y otras fuentes de ingreso, pueden cambiar los argumentos comerciales para el banco. Además, este tipo de expansión abrupta de la clientela ejerce presión sobre la administración, los recursos humanos y los sistemas. En términos de

estrategia comercial, las familias receptoras de donaciones son un nuevo mercado, no solo porque hasta 2009 el banco realizaba transferencias mediante un modelo de remesas, sino también porque el banco está especializado en créditos rurales y comunitarios, no en el ahorro y los pagos electrónicos. La red de distribución también es limitada y depende de los servicios relativamente caros de terceras partes. El banco acaba de empezar a considerar a las familias receptoras de donaciones como clientes. El banco tiene mucho interés en mejorar su estrategia, ya que no puede permitirse perder el negocio del pago de donaciones, incluso después de tener en cuenta los costos más elevados del método con inclusión financiera.

Por último, también es interesante considerar los incentivos que conlleva la participación de Assenda en los pagos sociales. La participación de Assenda es esencial para que el banco ofrezca pagos electrónicos, dado que el propio banco cuenta con una experiencia reducida en actividades de logística y una red muy limitada³⁹. El principal atractivo para Assenda son los ingresos de comisiones por cada transacción (retiros de donaciones y compras electrónicas). Cuantas más transacciones, más se justifica comercialmente la participación de Assenda. Por consiguiente, Assenda está preparando una ampliación de su red para disuadir a las familias receptoras de que retiren el monto total de sus donaciones⁴⁰ y realicen, en cambio, compras con sus tarjetas de débito. Como se demuestra en la investigación desde la perspectiva de la demanda (sección 4), las familias receptoras de donaciones no han estado usando esta función. Assenda cree que una de las razones para esta reticencia de las familias receptoras de donaciones son las comisiones bancarias. (El banco, por el contrario, alega que es necesario cobrar comisiones por transacción para que la cuenta de ahorro sea rentable).

³⁹ El banco tiene previsto transformar a todos los comercios de Assenda en agentes que puedan ofrecer varios servicios bancarios, lo que aumentaría sus ingresos por otras transacciones y servicios. La dificultad estriba en hacer que el negocio sea atractivo para el comercio, que en la mayoría de los casos tienen un superávit de efectivo, y tienen, por lo tanto, poco interés en recibir pagos y depósitos (aunque puede que tengan más interés en desembolsar préstamos).

⁴⁰ Assenda ha considerado el uso de teléfonos móviles como dispositivos para transacciones, pero se ha encontrado con el obstáculo de la alta rotación de números de teléfono en este segmento de clientes. Según un estudio realizado por Assenda, más del 40% de los números cambian todos los meses, lo que hace difícil convertir los teléfonos en el primer canal de las transacciones. Respecto al aumento de la red de distribución, Assenda señala que los costos elevados inesperados del proceso de apertura de cuentas dejaron poco margen para la inversión en esta actividad durante 2009 y 2010.

4 Conclusiones desde la perspectiva de la demanda

4.1 Fuentes y resumen de las conclusiones

La investigación desde la perspectiva de la demanda concluyó que las familias beneficiarias han acogido en forma positiva, en la mayoría de los casos, la transición a los pagos en cuentas. Ha aumentando considerablemente la comodidad del servicio para ellas. Sin embargo, existen muy pocas pruebas de que las cuentas se estén usando para fines de ahorro o como vía de acceso a otros servicios financieros. Las familias beneficiarias sí ahorran, pero lo hacen, sobre todo, en forma de efectivo, en el hogar o con ganado. La mayoría sabe que tiene una cuenta en el BA y puede ahorrar en ella, pero son muchas las razones que parecen desalentar el uso de este instrumento de ahorro. La tergiversación de los mensajes de Familias en Acción y del BA contribuye, al parecer, a esta situación. Mientras que un estudio centrado en el contexto urbano sugirió que las familias beneficiarias valoran la posibilidad de ahorrar en la cuenta, los estudios sobre los beneficiarios de municipios más pequeños indican que esta posibilidad no es una prioridad.

Las principales fuentes de información para los análisis desde la perspectiva de la demanda fueron las siguientes:

- Un estudio de 2009-2010 encargado por el BID y llevado a cabo por el Centro de Estudios para el Desarrollo Económico (CEDE) de la Universidad de los Andes, en el que se examinaron las ventajas, las desventajas, la eficiencia y la eficacia de sistemas alternativos de pago de donaciones del Gobierno en seis grandes ciudades: Bogotá, Pasto, Sincelejo, Montería, Valledupar y Cali.
- Un estudio cuantitativo y cualitativo de la línea de base de 2010 del PPCA de la BDO, que usó una gama de intervenciones para fomentar el ahorro formal entre 49 350 beneficiarias de Familias en Acción de 12 municipios más pequeños. El estudio demuestra que, después de varios meses de participación en el PPCA, las familias beneficiarias habían cambiado, aparentemente, sus actitudes y perspectivas respecto al ahorro, pero no la manera en que administraban sus cuentas.
- Una investigación original diseñada para este proyecto en especial, que conllevó ocho grupos de discusión y cinco entrevistas a fondo con 74 familias beneficiarias en cuatro municipios (ocho madres líderes). Partiendo del estudio de la línea de base del PPCA, todos los participantes formaban parte del programa.

4.1.1 La experiencia con el sistema de pago basado en cuentas

Acumulativamente, esta investigación indica que las familias receptoras de donaciones han considerado que el cambio a un sistema de pago de donaciones basado en cuentas es un avance positivo. Sin embargo, parece que la mayoría de las familias beneficiarias prefieren que les paguen a través de cuentas de ahorro por motivos de comodidad, más que por el deseo de ahorrar en estas cuentas. Las largas colas son menos habituales ahora, y las familias receptoras de zonas con más de un punto de pago pueden elegir dónde retiran sus donaciones. Esta observación concuerda con la investigación del CEDE, que midió las reducciones drásticas de los tiempos de

espera y desplazamiento, en comparación con los pagos en efectivo (no mucha diferencia con el método de tarjetas prepagadas de 2008).

No obstante, algunas familias receptoras han señalado que puede transcurrir alrededor de una semana hasta que disponen del subsidio en sus cuentas (desde la fecha de pago programada). Esto no se corresponde con el concepto del BA y de Acción Social sobre el funcionamiento del programa, pero en los grupos de discusión se mencionaron varios testimonios de familias beneficiarias que dijeron que, con frecuencia, no pueden disponer del dinero hasta una semana después.

A pesar de que la mayoría está satisfecha con los pagos en cuentas, algunas prefieren los pagos en efectivo debido, principalmente, a las dificultades para usar un cajero automático. Prefieren tratar con personas y confían más en ellas que en las máquinas. También recelan de que otras personas que perciban que no saben cómo usar un cajero automático se puedan aprovechar de ellos, y aprecian el hecho de poder hacer preguntas y obtener respuestas cuando una persona efectúa el pago. Sin embargo, resulta alentador observar que las familias receptoras de donaciones están aprendiendo, poco a poco, a usar los cajeros automáticos y superando sus recelos iniciales. Al principio, van acompañadas de un familiar o de un amigo para que les ayude a retirar el subsidio del cajero automático. Algunos propietarios de comercios con cajeros automáticos también se estaban aprovechando de este desconocimiento del dispositivo y cobraban a las familias beneficiarias por su uso, exigían un mínimo de compras o les cobraban una comisión por ayudarles a retirar el dinero.

4.1.2 Uso de las cuentas para ahorrar

Respecto al uso de las cuentas para ahorrar, en nuestra nueva investigación encontramos pocas beneficiarias que consideraran importante esta función, a pesar de que ahorran por algún otro medio. Sin embargo, el estudio del CEDE concluyó que las familias beneficiarias de grandes áreas urbanas consideran que la capacidad de ahorro es una ventaja importante del sistema de pago basado en bancos. La combinación de estos dos resultados parece indicar que, a pesar de que algunas valoran la posibilidad de ahorrar, no la han aprovechado. O puede indicar que los residentes de grandes áreas urbanas consideran esta característica más atractiva que los de pequeños municipios. Puede que se sientan más cómodas tratando con bancos, y que incluso hayan tenido una cuenta bancaria antes del cambio en el método de pago de Familias en Acción.

La investigación demuestra que, en lugar de usar la cuenta para ahorrar, la mayoría de las familias receptoras retiran de una vez la totalidad del subsidio. En la línea de base del PPCA, el 91% de las familias receptoras de donaciones señalaron que se comportaban de este modo, y hubo muy pocas diferencias entre los distintos grupos de tratamiento, es decir, el tipo de incentivos al ahorro que recibieron durante el PPCA influyó muy poco en su manera de retirar las donaciones.

Cuadro 15: ¿Con qué frecuencia retira el monto total del subsidio de una vez?

Respuesta	Porcentaje de la muestra
Siempre	91
Casi siempre	5,3
A veces	2,8
Casi nunca	0,9

Se identificaron muchas razones por las que las familias beneficiarias retiran la totalidad de su subsidio, pero no es posible concluir cuáles son las más importantes:

- a) Según la línea de base del PPCA, la mayoría de las familias receptoras entienden que les pagan a través de una cuenta bancaria (88%) y que pueden dejar parte del subsidio en la cuenta (77%). Sin embargo, no entienden totalmente las características de la cuenta. Muchos creen que no pueden depositar otras fuentes de ingresos aparte de las donaciones. La comprensión del funcionamiento era escasa incluso entre los que habían participado en sesiones de educación financiera.
- b) El CEDE obtuvo diferentes resultados: la mayoría de las familias receptoras de donaciones en grandes ciudades (65%) saben que pueden depositar otros fondos. Más de la mitad saben que pueden dejar el subsidio en la cuenta durante dos meses, pero casi la misma cantidad creen que perderán los fondos si lo hacen.
- c) Existe un nivel significativo de incomodidad y sospecha respecto a los cargos impuestos por el banco. Las familias receptoras no entienden los cargos y no pueden corregir los errores del banco (por ejemplo, dijeron que el banco estaba cobrando por la primera consulta de saldo, que se supone que es gratuita).
- d) Las malas experiencias anteriores con bancos, especialmente en relación con la “pérdida” de saldos debido a las comisiones bancarias, pueden ser un motivo importante para desconfiar de los bancos.
- e) Muchas de las familias receptoras que llevan muchos años participando en Familias en Acción sienten que no pueden actuar plenamente a su discreción respecto del uso del subsidio. Han asumido el mensaje de que las donaciones deben usarse para fines específicos, no para el ahorro.
- f) Algunas familias receptoras de donaciones dicen sencillamente que necesitan el dinero demasiado como para ahorrarlo. Otras dicen que, si pudieran ahorrar, sería demasiado poco y que se sentirían avergonzadas frente al banco.
- g) Algunas familias receptoras piensan que perderían la elegibilidad en Familias en Acción si acumularan dinero.
- h) Otras señalan que los altos costos de las transacciones (principalmente el transporte) son la razón para no ahorrar en el banco.

Al parecer, la tergiversación de los mensajes de Familias en Acción y del banco en relación con el uso de las cuentas para el pago de donaciones contribuye a la confusión y los malentendidos expresados por las familias receptoras. En particular, la promoción de cuentas de ahorro es una novedad en el programa, que se aleja del mensaje histórico de Acción Social de que se debe utilizar la totalidad de las donaciones para cubrir los gastos de los hijos, y no hubo tiempo suficiente para ajustar los mensajes que se transmiten a las familias beneficiarias.

Respecto a la educación financiera en uno de los dos municipios en los que se usó esta intervención, hubo muy poca asistencia a las sesiones didácticas, lo que indica que existe margen para mejorar, con medidas tales como la adición de aprendizaje práctico para ayudar a las familias beneficiarias a entender el funcionamiento de las cuentas. Además, el hecho de permitir o promover consultas de saldo frecuentes gratuitas (por ejemplo, por teléfono, dado que este servicio ya existe y es gratuito en el caso del BA) puede hacer posible que las familias beneficiarias hagan un seguimiento y entiendan el funcionamiento de sus cuentas. Las conclusiones del estudio de la línea de base del PPCA indican que, con el tiempo, los incentivos financieros, como las rifas, pueden constituir una motivación más efectiva para el ahorro.

4.1.3 Hábitos de ahorro actuales

La línea de base del PPCA concluyó que el 72% de las familias beneficiarias estaban ahorrando (es decir, acumulando valor de una manera u otra, para usarlo de algún modo en el futuro), pero solo el 3% de ellas estaban ahorrando en una institución financiera formal. Por razones de comodidad, la mayoría del ahorro se realiza en el hogar. Sin embargo, esta comodidad también tiene sus desventajas: el dinero puede gastarse más rápidamente en cosas menos importantes. En cambio, cuando el ahorro tiene un objetivo específico, muchos entregan su dinero a personas de confianza. La cría de animales se considera la mejor manera de ahorrar y generar productos derivados útiles, como huevos y leche.

Muchos creen que los bancos son seguros, pero temen las comisiones. Algunos usan cooperativas de ahorro o grupos de ahorradores, o mantienen activos financieros en préstamos a la vista, debido al posible alto rendimiento, aunque estos instrumentos se consideran más arriesgados.

Las mujeres tienden a ahorrar para emergencias y para la educación terciaria de los hijos. El PPCA concluyó que, en todas las familias encuestadas, el ahorro para la suavización del consumo doméstico era de una media de 40 181 pesos por familia, equivalente a solo dos días del ingreso medio de un hogar. En las áreas en las que operaban bancos, unos pocos habían abierto cuentas de ahorro (no vinculadas con Familias en Acción) para mantener sus ahorros en cuentas especiales para sus hijos.

Aunque el ahorro en la cuenta de los pagos no es muy habitual, se registraron algunos aumentos de los saldos medios dentro de la muestra, lo que sugiere que algunas familias pueden estar usando la cuenta para ahorrar, en previsión de futuras carencias de liquidez. La línea de base de la BDO registra un aumento del saldo medio en noviembre y diciembre. Puede que las familias se estuvieran preparando para cubrir los gastos abultados de escolarización en enero.

4.1.4 Las cuentas como vías de acceso a otros productos financieros

No parece que el sistema de pagos con inclusión financiera haya facilitado el acceso de las familias beneficiarias a otros servicios financieros, salvo en el caso de las familias receptoras de

donaciones que reciben educación financiera en el marco del experimento del PPCA, quienes han contratado, aparentemente, más seguros que otras. Entre estas familias receptoras, alrededor del 43% de las encuestadas habían contratado un seguro funerario o de vida, ambos muy poco habituales (5%) en otras áreas.

5 Ideas estratégicas sobre políticas extraídas del caso de Colombia

Dada su obligación de fomentar la inclusión financiera como parte de la política gubernamental de reducción de la pobreza (Red Unidos), la presión para el aumento de la inclusión financiera dentro de Familias en Acción se deriva de la BDO. La BDO considera al programa Familias en Acción como una plataforma para promover sus objetivos y cree que las cuentas de ahorro podrían abrir el acceso a una gama más amplia de servicios financieros. Red Unidos considera que la inclusión financiera es una de las nueve dimensiones para combatir la pobreza extrema en el país.

El programa Familias en Acción no tiene la obligación de promover la inclusión financiera ni una posición definida respecto a la interrelación entre las transferencias del Gobierno y la inclusión financiera. Sin embargo, Acción Social tiene un gran interés en aumentar la eficiencia de los pagos de donaciones para fomentar la comodidad y reducir los costos para las familias receptoras. Por lo tanto, la implementación de pagos electrónicos es muy atractiva, ya que reducen normalmente el tiempo de desplazamiento y espera de las familias receptoras de donaciones y disminuye la fuga de dinero y el fraude. La desventaja del sistema de pago actual es su costo elevado. Actualmente, cada pago tiene un costo aproximado del 10% del monto transferido. Esta cantidad es elevada en comparación con los sistemas de pago anteriores y las experiencias de algunos otros países.

Acción Social no está convencido de que compensará pagar costos significativamente más altos y que las familias beneficiarias pueden realmente aprovechar por completo las cuentas de ahorro en las que reciben las donaciones. Además, existe un desacuerdo interno sobre si la inclusión financiera, en especial, el ahorro de una parte del subsidio, facilita o menoscaba los objetivos de desarrollo del programa de transferencias sociales.

Al parecer, dado que muchas familias beneficiarias reciben sus donaciones a través de cuentas, en lugar de debatir las ventajas y las desventajas del nuevo método, las autoridades colombianas han evolucionado hacia la búsqueda de maneras de aumentar el sentido de las cuentas para las familias receptoras. Están emprendiendo una serie de iniciativas de investigación que sirvan de base para las iniciativas de inclusión financiera de la BDO, las intervenciones de Familias en Acción y la estrategia del BA. Esta puede ser la razón por la que, en la próxima licitación de los pagos de Familias en Acción, programada para finales de 2011, se seguirá exigiendo al proveedor que ofrezca cuentas de ahorro, a pesar del objetivo de reducir el costo de la realización de los pagos. También hay aspectos que mejorar en la situación actual, como aumentar la transparencia de los costos a los que hace frente el banco.

Todavía no se sabe lo que pasará con las cuentas de familias receptoras de donaciones en el BA si otro banco gana la próxima licitación. Nuestros análisis sugieren que será difícil para el banco mantener estas cuentas si pierde las comisiones procedentes del negocio del pago de donaciones. Según se ha informado, la visión actual del banco es considerar a las familias receptoras de

donaciones de Familias en Acción como clientes con plenos derechos, pero la justificación principal de esta estrategia parece ser la necesidad de mantener los pagos de Familias en Acción. Las cuentas de las familias receptoras de donaciones todavía no son financieramente viables sin las comisiones que paga Acción Social. Esto se debe al bajo saldo de las cuentas, el escaso nivel de transacciones y el desarrollo insuficiente de la oferta de productos. En las condiciones actuales, el banco no puede generar suficientes ingresos de los clientes para compensar los costos de apertura de cuentas, las transacciones gratuitas, los servicios de terceras partes, el pago de intereses, y la inversión en infraestructura, sistemas y personal. Por lo tanto, las cuentas solo resultan rentables con el ingreso de las comisiones. Sin embargo, siguen existiendo razones de peso para que el banco siga efectuando los pagos de Familias en Acción, incluso teniendo en cuenta el aumento de los costos (con la consiguiente reducción del beneficio neto) de las cuentas con inclusión financiera. La comisión es suficiente para obtener ingresos adicionales después de compensar las pérdidas que generarían las cuentas.

La investigación desde la perspectiva de la demanda concluyó que las familias beneficiarias han acogido en forma positiva, en la mayoría de los casos, la transición a los pagos en cuentas. Según un estudio, la mayor ventaja de los pagos en cuentas es la reducción del tiempo que necesitan las familias receptoras para retirar el subsidio a casi la mitad que en el sistema anterior. También se ha reducido el tiempo de transferencia, aunque no tan drásticamente. Además, los residentes urbanos también valoraron la capacidad de ahorro. Sin embargo, siguen existiendo muy pocas pruebas de que las cuentas se estén usando para fines de ahorro o como vía de acceso a otros servicios. Siguen retirando la totalidad de sus donaciones de una vez. Esto perpetúa las largas colas y los prolongados períodos de espera, por no mencionar la presión sobre la red de distribución y los costos del transporte de efectivo. Esta conducta se justifica, en parte, por el hecho de que la tarjeta no se puede usar para compras mediante débito fuera de los comercios de Assenda. No obstante, hay evidencias de que ha aumentado la familiaridad con el nuevo método de pago.

Las familias beneficiarias sí ahorran, pero lo hacen, sobre todo, en forma de efectivo, en el hogar o con ganado. La mayoría saben que tienen una cuenta en el BA y pueden ahorrar en ella, pero hay, aparentemente, muchas razones por las que no están usando la cuenta para ahorrar. La tergiversación de los mensajes de Familias en Acción y el banco contribuyen a esta situación.

Para concluir, en este informe se ha intentado responder a las siguientes preguntas de investigación:

- a) ¿Las instituciones financieras pueden ofrecer servicios financieros inclusivos a las familias receptoras de donaciones de manera rentable?
- b) ¿Las familias pobres receptoras de donaciones usarán servicios financieros si se los ofrecen?
- c) ¿El desarrollo de servicios financieros inclusivos es asequible para el programa?

Según los datos disponibles limitados y las opiniones expresadas en las entrevistas, concluimos que todavía no se ha justificado totalmente la implantación de un método de pago de donaciones

en cuentas de ahorro con inclusión financiera para el programa y el banco. Las familias receptoras de donaciones son las que más se han beneficiado gracias a la reducción de los costos de las transacciones y al aumento de la comodidad. Sin embargo, en general, todavía no se ha aprovechado al máximo el sistema de pago inclusivo, que todavía no entienden algunas de las partes involucradas.

Respecto a la pregunta c), la investigación sugiere que el costo del método actual con inclusión financiera parece muy alto en comparación con los sistemas anteriores (en efectivo y tarjetas prepagadas), y, posiblemente, incluso en comparación con la experiencia de otros países.

En relación con la pregunta a), la limitada información disponible sugiere que el ingreso proveniente de los clientes no es suficiente para cubrir los costos de las cuentas de ahorro, que solo se compensan con el ingreso por las comisiones de la actividad del pago de donaciones, un elemento necesario para que las cuentas sean rentables. Es más, la principal justificación del compromiso del banco con las cuentas de las familias receptoras de donaciones es mantener el negocio de los pagos que, además de cubrir los costos de realización de los pagos y mantenimiento de las cuentas, aporta un ingreso adicional considerable para equilibrar las finanzas del banco.

Por último, la investigación desde la perspectiva de la demanda indica que las familias receptoras no se beneficiarán totalmente de las cuentas y seguirán retirando el monto total de sus donaciones si el programa y el banco no mejoran su comunicación, y no se dispone de una estructura más amplia de pago y no se ofrecen más funciones, como las compras mediante débito fuera de la red de Assenda.

Anexo A: Sistemas actuales de pago de Familias en Acción

OPCIONES DE PAGO (a día de hoy)	BA Pago en efectivo	BA Depósito en cuenta de ahorro electrónica
Número de familias receptoras que usaron esta opción en el ciclo de pago de mayo de 2011	203 264 9,23%	1 998 296 90,77%
Número de familias receptoras que usaron este canal hace un año	1 188 731 47%	1 323 363 53%
Tipo de comprobación de la identidad del cliente para las transacciones	Documento de identidad	Documento de identidad (en sucursales), tarjeta de débito, contraseña
¿Se ofrece la posibilidad de acumular valor de forma electrónica?	No	Sí
En caso afirmativo, ¿en qué tipo de cuenta?	-	Cuenta de ahorro electrónica
¿Cómo se inscriben los clientes para recibir los pagos?	Inscripción por Familias en Acción Orden de pago basada en el cumplimiento de condiciones, pago en fechas y lugares determinados	Inscripción por Familias en Acción, orden de pago basada en el cumplimiento de condiciones, pago en cualquier horario/fecha/canal una vez que el programa ha realizado el depósito
¿En qué lugares se puede acceder a efectivo?	Sucursales del BA y <i>cajas extendidas</i> (sucursales temporales)	Sucursales del BA, cajeros automáticos del BA, cajeros automáticos de Servibanca, comercios de Assenda
¿Qué comisiones se cobran al receptor de donaciones?	No se cobran comisiones	No se cobran comisiones
El sistema paga comisiones al proveedor (en moneda local, en una sola vez o de manera continuada)	9600 pesos + IVA (16%) por cada pago (en 2009 y 2010 esta comisión fue de 16 000 pesos + IVA)	-
Otras comisiones pagadas por el programa, si las hubiera	-	-
Características adicionales de la cuenta, si las hubiera	-	La cuenta está exenta del pago del impuesto del 0,4% sobre las transacciones financieras, ofrece sin cargo dos retiros y una consulta de saldo al mes, sin cheques. Este tipo de cuenta solo puede ofrecerse a personas registradas en el nivel 1 del Sisben, como las familias receptoras de donaciones de Familias en Acción. Pero solo el BA (y ningún otro banco) ofrece este producto.
Los no receptores de donaciones, ¿también pueden acceder a estas cuentas? ¿En qué se basa la decisión?	-	-

Anexo B: Informe desde la perspectiva de la demanda

Proyecto de investigación del CGAP sobre G2P: Colombia

¿Qué podemos aprender de los usuarios sobre cuentas con inclusión financiera?

Resumen

Acción Social, del Gobierno de Colombia, ha convertido la mayoría de sus pagos de donaciones para del programa social Familias en Acción en pagos electrónicos a través de una cuenta de ahorro del BA. Después de examinar las experiencias de una amplia gama de familias beneficiarias, concluimos que, en la mayoría de los casos, la transición a la distribución de pagos a través de cuentas bancarias se ha acogido positivamente. Ha producido mejoras drásticas en la comodidad para las familias beneficiarias. Sin embargo, las cuentas se han usado muy poco para ahorrar, y la apertura de cuentas no parece haber facilitado el acceso a la oferta y la contratación de otros servicios financieros. Mientras que, según algunos estudios, las familias beneficiarias valoran la capacidad de ahorrar en la cuenta, otras atribuyen un bajo nivel de prioridad a esta característica. Y, según cualquiera de los estudios, muy pocas familias beneficiarias están usando realmente las cuentas para ahorrar.

Las familias beneficiarias están ahorrando, pero sobre todo dentro del hogar o en forma de animales, en lugar de en el banco. Una abrumadora mayoría sabe que tiene una cuenta bancaria y que puede ahorrar dinero en ella, pero tiene toda una serie de razones para no mantener sus ahorros en el banco:

- Existen algunos malentendidos y desconfianza acerca de la estructura de las comisiones asociadas con la cuenta y las distintas transacciones. Las familias beneficiarias temen que el banco se vaya a “comer” sus ahorros.
- Los costos de transacción siguen siendo altos para muchas familias beneficiarias, lo que las disuade de realizar los retiros frecuentes que tienen previstos. Desde su punto de vista, tiene más sentido a nivel financiero mantener el dinero en casa, donde es más fácil acceder a él.
- Algunas dicen que son demasiado pobres para ahorrar o que el dinero ahorrado sería tan poco y lo necesitarían con tanta frecuencia que les daría vergüenza mantenerlo en el banco.
- Algunas parecen haber asumido los mensajes del programa de que hay que gastar el subsidio para cubrir las necesidades de los hijos. El ahorro y la inversión para fines distintos o más generales del hogar se contradice, en parte, con esta intención.
- Las familias beneficiarias también expresan cierta preocupación por que el ahorro en sus cuentas del BA indicaría al programa que son capaces de ahorrar y aumentar sus activos, y descalificarlas, por lo tanto, para recibir beneficios en el futuro.

Al examinar la experiencia de las familias beneficiarias en pequeños municipios, entre los que se está fomentando explícitamente que ahorren en sus cuentas del BA a través de incentivos financieros e intervenciones educativas, observamos que, después de nueve meses de aplicación, las intervenciones parecen haber cambiado las actitudes y las perspectivas respecto al ahorro en el banco, pero no la conducta financiera.

Existe cierto segmento dentro de las beneficiarias de Familias en Acción al que le resulta atractivo tener acceso a una cuenta bancaria para fines que van más allá del simple retiro de donaciones. Sin embargo, dado que no entienden totalmente las condiciones de las cuentas, el diseño del producto y los costos de transacción, y se muestran inseguras acerca del poco valor de sus ahorros y el temor a que su conducta financiera pueda afectar a su elegibilidad para el programa, al parecer, muy pocos están aprovechando esta oportunidad.

Datos

Con el fin de abordar la principal pregunta planteada por este estudio del CGAP desde la perspectiva de la demanda —Las familias receptoras de G2P, ¿usarán cuentas con inclusión financiera si se las ofrecen?—, nos basamos, en gran medida, en un amplio conjunto de evidencias como:

1. Un estudio de 2009-2010 encargado por el BID y llevado a cabo por el CEDE de la Universidad de los Andes⁴¹, en el que se examinaron las ventajas, las desventajas, la eficiencia y la eficacia de sistemas alternativos de pago de donaciones del Gobierno en seis grandes ciudades (Bogotá, Pasto, Sincelejo, Montería, Valledupar y Cali).
2. Un estudio cuantitativo y cualitativo de la línea de base de 2010⁴² del PPCA de la BDO, que usó una gama de intervenciones para fomentar el ahorro formal y con liquidez entre 49 350 beneficiarias de Familias en Acción de 12 municipios.
3. Ocho nuevos grupos discusión y cinco nuevas entrevistas a fondo en cuatro municipios que también participan en el proyecto piloto de la BDO, partiendo del estudio de la línea de base y usando un cuestionario orientativo adaptado para poder realizar comparaciones entre países específicamente para este estudio del CGAP.

La línea de base del PPCA. El PPCA de la BDO ofrecía un contexto especialmente interesante para explorar las preguntas de investigación de este estudio, ya que contaba con una base sólida de antecedentes sobre las conductas y las actividades de las beneficiarias de Familias en Acción, basada en los datos detallados de línea de base disponibles, y nos permitía observar las primeras

⁴¹ Maldonado, Jorge H. y Urrea, María A., Bancarización y acceso a servicios financieros de beneficiarios urbanos del Programa Familias en Acción, Serie Documentos Cede, 2010-41.

Maldonado, Jorge H. y Moreno-Sánchez, Rocío, Estrategias de suavización del consumo y del ingreso de las madres beneficiarias del programa Familias en Acción: un análisis cualitativo, Serie Documentos Cede, 2010-23.

⁴² Unión Temporal, Econometría Consultores y S.E.I., Levantamiento de la línea de base del piloto del proyecto de Promoción de la Cultura de Ahorro en Familias en Pobreza y el análisis de los datos resultantes de la misma. Informe final. Diciembre de 2010

experiencias de las familias beneficiarias después de cuatro meses de iniciativas destinadas explícitamente al fomento del uso de cuentas de pago para ahorrar.

Los objetivos del PPCA son los siguientes:

- aumentar el ahorro acumulado de activos líquidos;
- reequilibrar las carteras de las familias beneficiarias pasando ciertos ahorros de instrumentos informales a formales;
- facilitar transacciones financieras a través de canales seguros y eficientes;
- contribuir a la reducción de la pobreza mediante la suavización del consumo de cara a las fluctuaciones de los ingresos y a las perturbaciones inesperadas; y
- fomentar que el ahorro sirva de vía de acceso a otros servicios financieros, como el pago de facturas, las transferencias, los microseguros y el microcrédito.

Los municipios participantes en el programa se dividieron en un grupo de control y tres grupos experimentales, a los que se aplicaron tres tratamientos distintos destinados al aumento del impacto relacionado con los objetivos antes señalados:

- 1) Educación financiera impartida a las familias beneficiarias a través de seis talleres mensuales con una metodología adoptada por Microfinance Opportunities específicamente para el PPCA.
- 2) Un incentivo del ahorro en forma de una lotería a nivel municipal para todas las familias beneficiarias con cuentas bancarias, que se sorteaba cuatro veces al año y los ganadoras recibían un monto equivalente a diez veces el saldo de sus cuentas como premio por el ahorro.
- 3) A otro grupo se ofreció tanto educación financiera como incentivos para el ahorro.

Nueva investigación exclusivamente para este proyecto del CGAP. La nueva investigación emprendida para este proyecto del CGAP examinó la experiencia de los participantes después de finalizar sus sesiones de educación financiera. En cada grupo experimental con un incentivo financiero ya se habían sorteado dos loterías, en los que se había premiado a los ahorradores que habían ganado con un monto equivalente a diez veces sus saldos medios trimestrales. Seleccionamos cinco municipios —uno para cada tipo de intervención— y organizamos ocho grupos de discusión con 74 participantes (71 mujeres y 3 hombres). Realizamos cinco entrevistas a fondo con los participantes en los grupos de discusión para examinar con más detenimiento algunos temas de discusión.

Cuadro 1: Municipios seleccionados para los grupos de discusión de la investigación del CGAP

Municipio	Intervención
San Andrés de Sotavento/Tuchín ⁴³	Incentivo
El Zulia	Educación
Puerto López	Incentivo y educación
Ciénaga de Oro	Control

Los debates se basaron en una guía de discusión compartida para varios países adaptada al contexto de Colombia (véase el Anexo B-2).

Perfil de las familias beneficiarias

Los participantes en nuestros grupos de discusión fueron madres de ingreso bajo en hogares con un padre y una madre. Ocho de los 74 participantes en los grupos de discusión eran madres líderes⁴⁴. Los participantes tenían una edad media de 36 años y pertenecían a hogares con una media de 5,7 personas⁴⁵. El hecho de que el 88% de los participantes pertenecieran a un hogar con un padre y una madre implica que cada uno de ellos estaba al cuidado de cuatro hijos, en promedio.

En los hogares con un padre y una madre, el esposo suele ser responsable de los gastos domésticos regulares como la vivienda, la alimentación, la educación, los servicios públicos y la ropa. Las mujeres tienden a ganar dinero mediante una serie de pequeños negocios y se espera que costeen los “gastos extraordinarios”, como los relacionados con enfermedades, regalos, viajes y eventos especiales. En general, las familias no tienen en cuenta los ingresos de la mujer dentro del presupuesto del hogar. Se trata de un ingreso adicional, fuera de los costos habituales de subsistencia. Nuestro estudio, como ocurrió en el caso de los estudios de la línea de base del PPCA y del CEDE, concluyó que, en el caso de la mayoría de las familias, las donaciones de Familias en Acción complementan el ingreso principal del hogar, que suele ganar el varón que encabeza la familia y equivale normalmente a un monto cercano al salario mínimo (599 200 pesos al mes). Las beneficiarias dicen con frecuencia que sus familias “viven con lo mínimo”.

En promedio, los participantes llevan 4,4 años recibiendo beneficios del Gobierno. Solo 39 de los 74 hogares estaban recibiendo el subsidio más cuantioso para nutrición, que solo se entrega a familias con hijos menores de siete años. En estos mismos hogares, 21 niños asistían a la escuela primaria, lo que les aportaba 15 000 pesos más al mes por cada niño, y 33 asistían a la escuela secundaria, lo que suponía 30 000 pesos mensuales más por cada niño para cada hogar. En los 34

⁴³ Tuchín se convirtió en un municipio independiente de San Andrés de Sotavento en 2007, pero el BA administra conjuntamente los dos municipios.

⁴⁴ Las madres líderes son beneficiarias que ejercen de enlace entre la administración del programa y las familias beneficiarias.

⁴⁵ El estudio del CEDE, que se centró en grandes áreas urbanas, registró menos personas por cada hogar en esas zonas.

hogares sin el subsidio para nutrición, 21 niños recibían el subsidio para la educación primaria y 39 recibían el subsidio para la educación secundaria.

El subsidio equivale normalmente al 15%-20% del ingreso del hogar, aunque esta proporción fluctúa más en función del número y las edades de los niños que del tamaño de otros ingresos del hogar, que suele ser bastante homogéneo. Los participantes en nuestros grupos de discusión recibían un subsidio medio mensual de 122 662 pesos de Familias en Acción.

Cuadro 2: El ingreso de Familias en Acción como proporción del ingreso del hogar (línea de base del PPCA)⁴⁶

Municipio	Ingreso medio mensual de cada hogar por donaciones (en pesos)	Ingreso medio mensual de cada hogar por trabajo (en pesos)	Proporción media del subsidio dentro del ingreso total del hogar (%)
San Andrés de Sotavento	103 597	381 143	21
Ciénaga de Oro	89 417	501 880	15
El Zulia	128 128	486 099	21
Puerto López	61 116	606 964	9

Conclusiones principales

La mayoría de las familias beneficiarias prefieren que les paguen a través de una cuenta del BA. Sin embargo, parece que esta preferencia se debe más a la comodidad que al deseo de aprovechar la posibilidad de ahorrar. Las beneficiarias nos dijeron lo siguiente:

“Antes [de que los pagos empezaran a llegar a través de cuentas] había colas muy largas.... La gente se peleaba, una vez sacaron incluso un cuchillo, así que decidí que siempre iba a cobrar el último día para no arriesgarme a ir allí”.

“Tenía que esperar al día que tocaba y esperar en enormes colas, ahora no.... Había gente durmiendo y guardando el sitio en la cola porque había un registro. Te quedabas despierto hasta muy tarde. Ahora no, con la tarjeta, esté donde esté voy y cobro”.

De hecho, esto coincide con las conclusiones del CEDE, en cuyo estudio se cuantificaron los tiempos de espera en diferentes canales de pago (cuadro 4) y se observaron reducciones drásticas del tiempo de desplazamiento y espera de las familias beneficiarias, debido al abandono de las distribuciones de efectivo. La opción bancaria ofrece a las familias beneficiarias muchos más

⁴⁶ Econometria, SEI, 2010.

canales alternativos, aunque es similar a la tarjeta prepagada en términos de los costos de las transacciones que se cobran al cliente.

Cuadro 3: Los costos de transacciones que se cobran al cliente en diversos métodos y canales de pago

	Tiempo de desplazamiento (en minutos)			Tiempo de espera (en minutos)			Costo monetario (en pesos)		
	Efectivo	Tarjeta prepagada	Banco	Efectivo	Tarjeta prepagada	Banco	Efectivo	Tarjeta prepagada	Banco
Bancos	37	42	32	259	136	142	2694	2298	2600
Puntos de encuentro	34	--	--	404	--	--	2222	--	--
Cajeros automáticos	--	29	26	--	68	58	--	1971	1690
Grandes comercios o supermercados	--	19	26	--	41	38	--	1235	1581
Agentes	--	--	20	--	--	135	--	--	--
Tiendas	--	14	22	--	14	46	--	--	--
Otros	33	--	--	270	--	--	1830	--	--

Fuente: CEDE—BID, Evaluación del plan de bancarización.

Sin embargo, algunas beneficiarias se quejan de que tienen que esperar un poco más para poder cobrar su dinero a través de las cuentas bancarias. Dicen que transcurre una semana desde la fecha en que se supone que se efectúa el pago y el momento en que se ingresan realmente los fondos en sus cuentas, lo que las beneficiarias denominan “activación de la cuenta”. Según el banco y Acción Social, todas las cuentas reciben el ingreso el mismo día, pero varias beneficiarias nos dijeron que a menudo no pueden disponer del dinero hasta una semana después.

“Yo tampoco cobré nunca el primer día, porque no hacen el depósito en todas las cuentas el mismo día. Hay gente que se apresura y mete la tarjeta solo para decir: ‘¡Mira! ¡No me han hecho el depósito!’ y van todos los días y piensan que no les afecta, pero sí les afecta. No me creen, pero les he dicho: ‘No metan la tarjeta tanto, porque les cobran’. Me dicen: ‘No cobran’ Y se ponen a discutir... ¡Cada uno que haga lo que quiera!”

“Hay mujeres que esperan hasta una semana más tarde para cobrar, porque no todas las cuentas se activan al mismo tiempo. Como no puedes estar consultando el saldo todo el tiempo —el banco cobra por la segunda consulta de saldo—, es mejor esperar”.

A pesar de que la mayoría está satisfecha con los pagos en cuentas, algunos prefieren los pagos en efectivo en forma personal debido, principalmente, a las dificultades para usar un cajero automático. Por ejemplo, varias familias beneficiarias en San Andrés de Sotavento nos

dijeron que prefieren esperar a que llegue un ser humano (una “caja móvil”) en una fecha programada para pagarles en efectivo (siempre en billetes pequeños para cobrar la totalidad del subsidio) a correr el riesgo de tener problemas con los cajeros automáticos. Dicen que confían más en una persona que en un cajero automático. Estas familias receptoras de donaciones no están familiarizadas con los cajeros automáticos y tienen miedo de que puedan aprovecharse de ellas porque no saben cómo usarlos.

“Nunca he sacado dinero en el supermercado [cajero automático]. Prefiero esperar a que vengan las cajas móviles y sé que estoy más segura”.

Facilitador: “¿Entonces confían más en las cajas móviles que en ir a [cajero automático de] Sincelejo?”

Mujer 1: “Por supuesto! Aquí hay un cajero automático y se congestiona mucho. Hay gente aprovechada y en cuanto ven que no saben cómo usar la tarjeta, van y les dicen: ‘Deme algo de dinero y la ayudo’. A veces hasta les roban”.

Mujer 2: “Sí, ¡en el país de los ciegos, el tuerto es el rey!”

Algunas también dicen sentirse cómodas cuando cobran de un ser humano y pueden hacer preguntas y obtener respuestas:

“...Si voy allí, puedo preguntar: ‘Señora, ¿Por qué no he recibido mi pago?’ y buscan y te dicen por qué”.

Las comunidades indígenas también han mostrado cierta reticencia a los pagos a través de cuentas bancarias. Los líderes indígenas temen que se esté forzando a su gente a usar los bancos. El BA ha asumido estas quejas y ha continuado realizando pagos en efectivo no en cuentas a través de giros que se pueden cobrar en cajas móviles.

La mayoría de las familias beneficiarias están aprendiendo a usar cajeros automáticos. Al principio, las que reciben pagos electrónicos fueron a los cajeros acompañadas de un familiar o una persona de confianza para que les ayudara a retirar el dinero. Muchas tuvieron inicialmente dificultades para usar los cajeros automáticos, pero parece que la mayoría pueden usarlos ahora por sí mismas.

“Al principio era difícil, porque hay muchas familias ignorantes o analfabetas. Pero esta fase se ha superado con el paso de los meses”.

En algunos lugares, los empresarios consideraron que esta gran afluencia de nuevos usuarios de cajeros automáticos era una oportunidad de negocio. Los propietarios de comercios con cajeros automáticos cobraban a las familias beneficiarias por su uso. Y algunos empezaron a cobrar una

comisión a las familias beneficiarias por enseñarlas a usar los cajeros automáticos o sacar el dinero para ellas.

“Lo que pasa es que si eres un cliente, los muchachos te conocen y vienen a hacerte un favor. Pero a la gente del campo no. A varias personas de San Andrés les cobran 2000 pesos cada vez o tienen que gastarse 5000 o 10 000 pesos en la tienda para poder usar el cajero automático”.

“En el cajero automático hay un vendedor de boletos [una persona que ayuda a usar el cajero automático] y un policía. Ahora la policía ayuda más, pero antes estaban solamente el vendedor de boletos que se tomaba de permiso ese día para estar ahí. Te cobraban entre 1000 y 2000 pesos por ayudarte a retirar el dinero”.

Los datos del banco también confirman que las familias beneficiarias están aprendiendo más a usar los cajeros automáticos. Los registros de los centros telefónicos de atención al cliente indican que las llamadas sobre transacciones fallidas (debido principalmente a que olvidan las contraseñas) se han reducido del 70% en 2009 al 20% actual.

Aunque muchas familias beneficiarias están ahorrando, muy pocas consideran que la posibilidad de ahorrar en su cuenta del BA sea una característica importante. En el estudio del CEDE (que cubrió grandes áreas urbanas), las beneficiarias señalaron que la posibilidad de ahorrar era una ventaja importante de la opción de pago basada en cuentas bancarias. Las beneficiarias de nuestros grupos de discusión no estaban usando las cuentas para ahorrar y no señalaron que la función de ahorro fuera un atractivo importante. Las respuestas parecían indicar que, a pesar de que algunas apreciaban la oportunidad de ahorrar, puede que no la aprovecharan. O podrían indicar que los residentes de grandes ciudades consideran esta característica más atractiva que los de pequeños municipios. Puede que las familias beneficiarias de grandes ciudades se sientan más cómodas con los servicios bancarios, y que hayan tenido posiblemente una cuenta bancaria antes de la bancarización a través de Acción Social.

En lugar de usar la cuenta para ahorrar, la mayoría de las familias receptoras retiran de una vez la totalidad del subsidio. El estudio cuantitativo de la línea de base de la BDO para el programa piloto de promoción del ahorro concluyó que el 91% de las beneficiarias dijeron que retiran de una vez la totalidad del subsidio (cuadro 5), y se registraron muy pocas diferencias entre los grupos de tratamiento del estudio.

Cuadro 5: ¿Con qué frecuencia retira el monto total del subsidio de una vez?

	Porcentaje de la muestra
Siempre	91
Casi siempre	5,3
A veces	2,8
Casi nunca	0,9

Los datos disponibles sugieren muchas razones por las que las familias beneficiarias pueden estar retirando de una vez la totalidad del subsidio. Sin embargo, resulta muy difícil determinar qué factores son más importantes.

¿Por qué no ahorrar en una cuenta del BA?

- a) **Algunas familias beneficiarias todavía no entienden todas las características y las reglas de la cuenta del BA.** La línea de base del PPCA concluyó que el 88% de las familias beneficiarias sabían que les estaban pagando a través de una cuenta bancaria, y el 77% sabían que podían ahorrar parte su subsidio en la cuenta. Sin embargo, los rumores contradicen, a veces, los mensajes del banco y de Familias en Acción, lo que genera confusión. Por ejemplo, muchas familias beneficiarias siguen creyendo en los rumores de que perderán el subsidio si dejan parte del dinero en la cuentas, y otras dudan de que puedan realizar depósitos de otros recursos en la cuenta. El CEDE concluyó que el 55% saben que pueden dejar fondos en la cuenta durante dos meses sin retirarlos, pero el 45% creen que esto puede provocar la pérdida de los fondos. El CEDE concluyó también que alrededor del 65% comprenden que pueden realizar depósitos adicionales en la cuenta.

Existe mucha incomodidad y sospecha respecto a los cargos impuestos por el banco. Al no entender totalmente las reglas, las familias beneficiarias no pudieron reconocer y corregir un error en una zona donde el banco estaba cobrando de manera equivocada por la primera consulta de saldo. La falta de entendimiento de las tarifas bancarias puede ser un importante elemento disuasorio del uso de las cuentas para ahorrar.

“Es verdad que el banco está lejos, pero también se oye mucho que la gente deja un saldo y pierde el dinero”.

“Lo retiro todo, porque el banco me cobra 1500 pesos por cada transacción. Eso ya me ha pasado”.

“[En el banco] no hacen más que quitarte. Hace mucho tiempo fui retirarlo todo, porque solo estás ahorrando para dejarles que te quiten tu dinero. No. Es mejor guardar el dinero en casa. Es mejor guardar 10 000 o 20 000 pesos en los bolsillos del pantalón o la camisa, y te sirve para más tarde”.

Incluso en el caso de las que se encuentran en las zonas con educación financiera —una vez que han concluido todas las sesiones, entre ellas, dos horas sobre las condiciones de la cuenta—, la comprensión parece escasa. Algunas evidencias indican que el aprendizaje experimental puede ser un instrumento más poderoso para ayudar a las familias beneficiarias a entender las reglas de funcionamiento de sus cuentas. La posibilidad de consultar el saldo con frecuencia y en forma gratuita puede permitir que las familias beneficiarias hagan un seguimiento de sus cuentas y comprendan cómo funcionan.

Algunas han tenido malas experiencias con instituciones financieras en el pasado y expresan una desconfianza general hacia los bancos:

“Cuando vivía en el campo, tenía una cuenta; un día necesité 150 000 pesos, y me dijeron que no tenía dinero. Nadie se hizo responsable de eso, así que, por mí, nunca volveré a usar un banco”.

“Tenía una cuenta en el banco con algo así como 1 300 000 pesos, y no los moví. Cuando fui a consultar tenía 93 000 pesos. Me habían quitado el dinero”.

No es sorprendente comprobar que haya tanta desconfianza acerca de las condiciones y el uso de las cuentas. Ha habido una campaña masiva para abrir cuentas bancarias para miles de familias beneficiarias por primera vez, con escaso tiempo para reajustar los mensajes. Estos mensajes también se alejan mucho del mensaje histórico de Acción Social sobre la suposición de que se debe utilizar la totalidad de las donaciones para cubrir los gastos de los hijos.

b) Después de haber participado en el programa durante muchos años, las familias beneficiarias han asumido el mensaje de que las donaciones deben gastarse en los hijos. Por ejemplo, se usan a menudo para comprar material escolar, comida, zapatos y ropa. Y los niños también han sido concienciados de que el pago es para su beneficio y se debe usar para cubrir sus necesidades. Muchas mujeres no consideran que tienen total discreción sobre la administración de los fondos, porque los niños reclaman en realidad el uso de los pagos. Es posible que esta tendencia a usar el dinero para cubrir las necesidades de los niños esté desalentando el ahorro para fines más distantes.

“Tus hijos están esperando que llegue el subsidio y saben cuánto es. Te piden que les compres algo”.

“Mi hijo me pregunta: ‘Mami ¿adónde vas? ¿Al banco? ¿Entonces ha llegado mi dinero? ¡Vamos!’”

“Ese dinero tiene que ser para los hijos, para libretas, para cualquier cosa que necesiten. Ese dinero no puede usarse para ninguna otra cosa”.

c) Algunas familias beneficiarias dijeron que necesitaban demasiado el dinero como para poder ahorrar. Dijeron que tenían demasiados gastos y necesidades como para poder dejar dinero en el banco.

“En la clase sobre ahorro aprendes que necesitas ahorrar, pero, a veces, no puedes”.

“No hay ningún dinero para ahorrar.... Si vives con un salario mínimo, dos hijos y pagas alquiler, ¿cómo puedes ahorrar?... Con el salario mínimo tienes casi justo para sobrevivir”.

“Creo que los que ahorran son los que no necesitan el subsidio, por ejemplo, los maestros que reciben pagos. Se debe ahorrar en el banco”.

Y varias dijeron que, si pudieran ahorrar, sería muy poco dinero. Podrían tener que volver enseguida a retirar la pequeña cantidad de sus ahorros. Dijeron que les daría vergüenza hacer eso. Las beneficiarias estaban un poco avergonzadas de tener que hacer este tipo de transacciones delante de clientes del banco con más medios que, según ellas, pueden emitir juicios de valor y ser condescendientes.

“Si tienes el dinero y pasa algo, lo gastas en ese momento. La verdad es que te daría vergüenza ir a sacarlo al banco —donde lo has depositado hoy y lo necesitas esta noche”.

“No nos tratan mal en el banco. El servicio es bueno, el problema es la gente que va al banco, los maestros, los usuarios del banco... lo mejor de la sociedad. Se supone que ellos tienen derecho a ir al banco, y nosotros no”.

d) Tienen cierto temor a que ahorrar en una cuenta vinculada con Acción Social implique que van a controlar sus ahorros y que crean que tienen demasiado dinero para beneficiarse del programa.

“Si vendo cuatro camas ahora, ganaré 500 000 pesos...si los deposito en la cuenta... [P]ues, el año pasado me pasó esto, y luego me dijeron que no lo hiciera, porque lo saben y dirán que ganas demasiado, que estás bien y que no necesitas Familias en Acción”.

e) Otras señalan que los altos costos de las transacciones son la razón para no ahorrar en el banco.

“La otra cuestión es que [los que viven en el pueblo] tienen que pagar [el transporte]. Si no cobran hoy, tienen que volver más tarde y pagar otra vez el transporte”.

“Vengo del campo, ¡voy a ahorrar 10 000 pesos y me gasto 6000 en transporte!”

En lugar de ahorrar en el BA, las familias beneficiarias están ahorrando con sistemas informales. El estudio de la línea de base del PPCA de la BDO concluyó que el 72% de las familias beneficiarias estaban ahorrando, pero que solo el 3% de ellas ahorraban en una institución financiera formal. También observó que la abrumadora mayoría de todos los ahorros financieros se guardaba en el hogar. Aunque los bancos se consideran seguros, las familias beneficiarias expresaron su temor a que las comisiones menguaran rápidamente sus pequeñas cantidades ahorradas. Por otro lado, las cooperativas se consideran un poco más arriesgadas y existe muy poca confianza en los grupos de ahorradores o en el mantenimiento de activos financieros en préstamos a la vista. Sin embargo, algunas personas siguen usándolos, debido a que este tipo de ahorros pueden tener una alta rentabilidad. El hogar es un lugar muy conveniente para ahorrar pequeñas cantidades, a las que pueden acceder en cualquier momento para cubrir emergencias o suavizar el consumo. Sin embargo, el dinero ahorrado en el hogar puede ser demasiado accesible para algunos. Se agota rápidamente por el gasto en cosas “innecesarias”. Algunas beneficiarias consideran que la cría de animales es la mejor manera de ahorrar dinero. El valor de los animales no solo aumenta, sino que también es menos líquido y aporta beneficios tales como huevos y leche, incluso antes de la venta o la matanza.

Las familias beneficiarias encuentran maneras de economizar o sacrificarse, con el fin de tener una pequeña reserva para cubrir necesidades imprevistas.

“No compro en el supermercado. [Mi esposo] deja dinero para cada día e intento no gastarlo todo. De ahí saco el dinero para la comida de los niños y ahorro.... Por la mañana deja 700 pesos y por la tarde 1000 pesos. Los distribuyo... No compro comida basura y ahorro, y es suficiente. Vendo el hielo y ahorro lo que gano. Gano entre 1000 y 1200 al día y lo ahorro”. Una mujer de San Andrés Sotavento

“Va a tener que escribir que hay una mujer en San Andrés que estira el dinero como la masa del pan.... Me controló, y no me doy lujos innecesarios sabiendo que siempre hay otras necesidades”.

En ocasiones, las participantes en nuestros grupos de discusión preferían gestionar el flujo de efectivo con créditos, en lugar del ahorro en el banco:

“El subsidio llega cada dos meses, a veces necesitas algo y no vas a esperar que llegue el subsidio. Tienes amigos con tiendas, y les dices a tus amigos: ‘mira, dame esto y le pagaré cuando llegue el dinero del niño’. Así que cuando llega vas, y como quien dice, lo distribuyes”.

Casi todas las participantes en nuestros grupos de discusión estaban ahorrando algo en el hogar para gastos imprevistos o para la educación universitaria de sus hijos. En el hogar esconden el dinero en un lugar que solo ellas conocen, como en los bolsillos de la ropa o dentro de libros. Dicen que es importante mantenerlo fuera de la vista de sus esposos, pero también es importante mantenerlo a mano para cuando lo necesiten. Sin embargo, es difícil mantener este dinero en la casa y es muy fácil gastarlo.

“¿Sabe qué hago cuando mi esposo recibe una bonificación o algo así? Lo meto con la ropa sucia. Tengo un cesto grande donde solo pongo mi ropa. ¿Quién va a saber que hay dinero ahí?”

“Lo tengo escondido donde no pueden encontrarlo ni mi esposo ni mi hija. Mi hija se gasta todos los billetes que encuentra”.

“En mi casa [la hucha] no funciona. Cuando necesitas dinero para un boleto o algo así, lo sacas”.

Por consiguiente, cuando están intentando ahorrar para un fin específico, muchas entregan el dinero a sus madres y les piden que se lo guarden. Esto las aleja un poco más del dinero y reduce la tentación de gastarlo.

“Se lo doy a ella, porque si lo tengo aquí y tengo un gasto hoy, lo saco de la casa y me digo que lo voy a reponer, pero no puedo... Se me olvida. En cambio, allí [con mi madre], si necesito el dinero, le digo que me lo preste y que se lo voy a devolver cuando me paguen.... Así que esta es la razón principal de darle el dinero a mi madre para que lo guarde”.

Otros ahorran en forma de animales. Especialmente en las áreas rurales y en las zonas en las que muchas familias beneficiarias gestionan negocios que generan ingresos para cubrir gastos imprevistos, muchas prefieren invertir en lugar de ahorrar en efectivo.

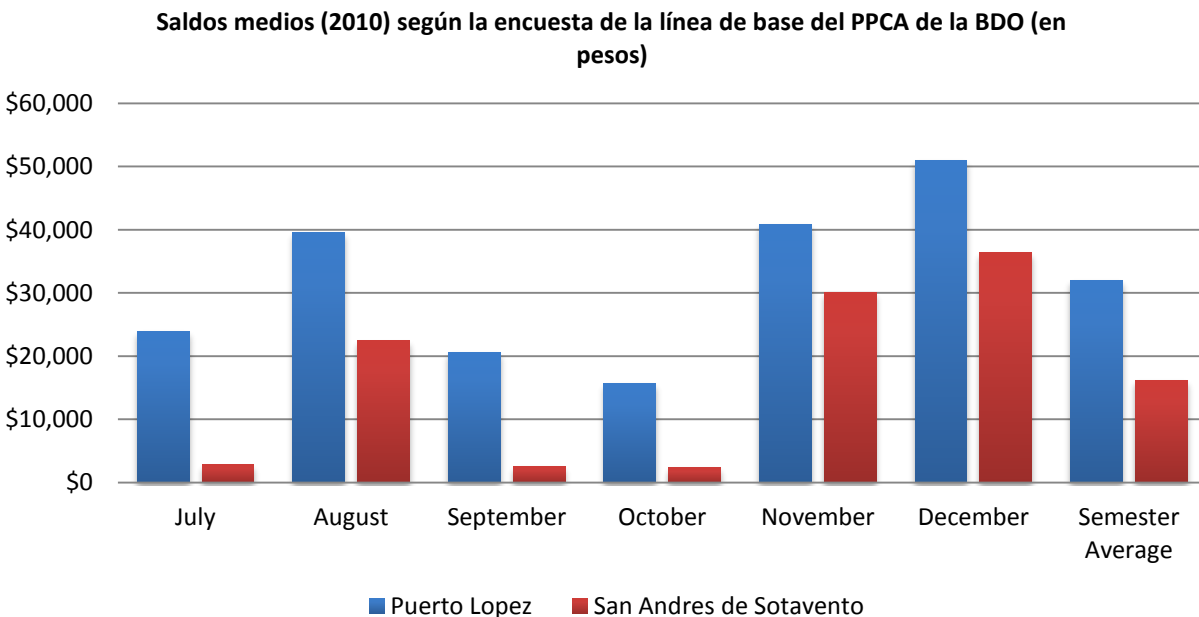
“Salgo a vender mis gallinas, mis pavos, si hay un cerdo, lo vendo. No dejo que mi hijo se quede sin el libro o lo que necesite para la escuela”.

“Cuando puedo ahorro con animales”.

Las mujeres tienden a ahorrar para emergencias y para la educación terciaria de los hijos. Dicen que los hombres no son buenos ahorradores y este es normalmente el caso. El PPCA concluyó que, durante el año anterior, el 72% de las familias beneficiarias habían “ahorrado” en un sentido muy amplio, que incluía préstamos a otras personas, apartar dinero para gastos del hogar o sacar dinero guardado para cubrir gastos de educación, eventos especiales o emergencias⁴⁷. Sin embargo, en todas las familias encuestadas, el ahorro para la suavización del consumo doméstico era de una media de 40 181 pesos por familia, equivalente a solo dos días del ingreso medio de un hogar.

En las áreas en las que operaban otros bancos, unas cuantas familias habían abierto otras cuentas de ahorro (no vinculadas con Familias en Acción) para mantener sus ahorros en cuentas especiales para sus hijos.

Aunque el ahorro en la cuenta de los pagos no es muy habitual, se observan algunos aumentos de los saldos medios, lo que sugiere que algunas familias están usando la cuenta para ahorrar, en previsión de futuras carencias de liquidez. El gráfico siguiente de la línea de base de la BDO muestra los saldos medios que aumentan en noviembre y diciembre. La hipótesis de la BDO es que las familias se estaban preparando para cubrir los abultados gastos escolares en enero.



Fuente: Línea de base de la BDO.

⁴⁷ Econometria, SEI, 2010, (página 38).

ENGLISH	SPANISH
July	Julio
August	Agosto
September	Septiembre
October	Octubre
November	Noviembre
December	Diciembre
Semester Average	Promedio semestral
Puerto Lopez	Puerto López
San Andres de Sotavento	San Andrés de Sotavento
\$0	0
\$10,000	10 000
\$20,000	20 000
\$30,000	30 000
\$40,000	40 000
\$50,000	50 000
\$60,000	60 000
\$23,899	23 899
\$2,821	2821
\$39,613	39 613
\$22,471	22 471
\$20,533	20 533
\$2,551	2551
\$15,651	15 651
\$2,308	2308
\$40,781	40 781
\$30,093	30 093
\$51,000	51 000
\$36,443	36 443
\$31,913	31 913
\$16,115	16 115

Las familias beneficiarias en los municipios con incentivos financieros parecen ser conscientes del incentivo y consideran atractivo el ahorro en el banco, incluso cuando no lo usan activamente.

“Hay personas aquí que han ahorrado y han sacado beneficio y han ganado la rifa, por eso es bueno dejar algo en la cuenta”.

“Las rifas me motivan.... La última vez dejé el subsidio en la cuenta porque iban a empezar las rifas. No van a ser ceros otra vez... Lo dejaré ahora, porque lo duro es en febrero, no ahora”.

Todo esto sugiere que, con el tiempo, las rifas pueden constituir una motivación más eficaz. Quizá, con el paso del tiempo, podamos observar un cambio real de la conducta entre un número significativo de participantes en el sistema de incentivos del ahorro.

En las áreas que reciben educación financiera se han contratado, al parecer, más seguros que en otras zonas. En esta momento, no parece que el sistema de bancarización haya sido una vía de acceso de las familias beneficiarias a otros servicios financieros, salvo en el caso de las que han recibido educación financiera. El seguro fue uno de los puntos del temario de educación financiera. Observamos que, en las zonas que recibieron la formación, alrededor del 43% de las encuestadas habían contratado un seguro funerario o de vida, ambos muy poco habituales (solo el 5% tenían uno de estos seguros) en otras áreas. Las que habían contratado seguros los consideraban una inversión importante para el futuro.

“Ahora mi esposo tiene seguro...en las clases nos explicaron que es bueno tenerlo. Ahora mis hijos dicen: ‘¿Cuándo vamos a cobrar los siete millones de pesos que nos van a dar cuando se muera?’ (risas) Creo que es una buena inversión porque morirse ahora es muy caro”. (Una madre en El Zulia).

“Tengo el [seguro] funerario, mi esposo tiene seguro de vida de donde trabaja. Pago el seguro de vida a través de la factura de electricidad. Ese seguro es lo único que pago de esa manera.... Ahora una persona muerta cuesta más que una viva”.

Conclusiones

El principal atractivo para las familias beneficiarias de que les paguen a través del banco es la comodidad que conlleva para el retiro de beneficios. Las familias beneficiarias pueden cobrar en la fecha y hora que elijan sin largas esperas. La mayoría ha aprendido a usar los cajeros automáticos, a pesar de que hubo algunos recelos iniciales y dificultades para utilizarlos.

Muy pocas familias beneficiarias están usando las cuentas para ahorrar y, en cambio, están ahorrando el dinero en el hogar, donde sienten más comodidad guardando, incluso, pequeñas cantidades y mayor facilidad para acceder al dinero. Otras no tienen interés en ahorrar en el banco debido a los malentendidos acerca de las tarifas y el temor a perder su dinero como consecuencia de las comisiones bancarias.

No obstante, el ahorro en el banco puede resultar atractivo para una parte de las familias beneficiarias, pero será necesario modificar los productos y la comunicación sobre los productos para que lleguen a confiar en que 1) el ahorro no pondrá en peligro su participación en el

programa y 2) pueden ejercer un control total de sus saldos. Estos objetivos solo pueden lograrse dejando muy claras las condiciones de la cuenta y permitiendo que las familias beneficiarias consulten con frecuencia y gratuitamente el saldo, de manera que puedan seguir de cerca sus cuentas. Es posible que también haya que modificar el propio producto para ayudar mejor a las familias beneficiarias a cumplir sus objetivos de ahorro a largo plazo, como el ahorro para la educación de sus hijos.

Hemos observado algunos indicios iniciales del cambio de las actitudes con respecto al ahorro en el banco en los municipios en los que se implementaron programas piloto de educación financiera e incentivos financieros para el ahorro. Quizá, con el tiempo, esto genere también cambios de conducta.

Anexo B-1: Metodología de los nuevos grupos de discusión del CGAP

Los grupos de discusión del CGAP se organizaron en municipios participantes en el PPCA. Seleccionamos 4 de los 12 municipios para incluir una gama de intervenciones del programa (distintos lugares de control y tratamiento). También se seleccionaron los municipios en función de la capacidad de nuestro equipo para acceder a los lugares, a pesar de las inundaciones que estaban afectando a muchas partes del país. Se seleccionaron los siguientes municipios:

- San Andrés de Sotavento (incentivo financiero);
- El Zulia (educación financiera);
- Puerto López (incentivo financiero y educación financiera);
- Ciénaga de Oro (control).

Entre el 26 de abril y el 6 de mayo de 2011, organizamos ocho grupos de discusión, con un total de 74 beneficiarios, un 96% de los cuales eran mujeres. En el momento de la realización de los grupos de discusión, se habían impartido todas las sesiones de educación financiera, y se habían celebrado al menos dos sorteos de la lotería, que consiste en un incentivo financiero para fomentar el ahorro.

El objetivo principal del estudio era conocer los costos y los beneficios del sistema de pago con inclusión financiera desde la perspectiva de las familias beneficiarias. Aplicamos métodos cualitativos para intentar entender sus perspectivas y preferencias con mayor detalle del que podría lograrse mediante una encuesta. Queríamos comprender los patrones de uso de las cuentas, los cambios en la cartera financiera desde la adquisición de cuentas bancarias y las posibles dificultades para intentar cambiar la conducta financiera.

Para organizar estos grupos, contamos con la ayuda de los municipios que invitaron a 10 beneficiarias a cada grupo. Les pedimos que dieran prioridad a las que no estaban ejerciendo de madres líderes.

Al comienzo de la reunión, recabamos algunos datos básicos sobre cada participante, como los siguientes:

- edad;
- si era una beneficiaria o una madre líder;
- número de miembros del hogar;
- número de hijos menores de siete años;
- número de hijos en la escuela secundaria;
- número de personas con ingresos en el hogar;
- cuánto tiempo llevaba la familia recibiendo el subsidio.

Cada grupo de discusión se basó en una guía de debate compartida para varios países, que se adaptó al caso de Colombia (Anexo B-2).

Después de cada grupo de discusión, seleccionamos a participantes especialmente activos, para realizar entrevistas a fondo con el fin de explorar más detenidamente algunos temas y permitir que surgieran algunas perspectivas que los participantes podrían haber tenido reticencias a expresar dentro del grupo. Este estudio incluyó un total de cinco entrevistas a fondo.

Anexo B-2: Guía para el grupo de discusión

<p>Actitud frente a la forma de pago a través de la cuenta de ahorro</p>	<p>Objetivo: Entender la actitud de los titulares frente al sistema de pago del subsidio a través de cuentas de ahorro y hasta qué punto se valora tener recursos depositados allí.</p> <p>Preguntas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿De qué otras formas ha recibido el subsidio de Familias en Acción (efectivo/pago en otro municipio/cuenta de ahorro)? • ¿Cuál considera que ha sido el mejor sistema de entrega del subsidio? ¿Por qué? ¿Cuál ha sido el peor? ¿Por qué? [Comodidad, flexibilidad, comunicación con el programa, confiabilidad, oportunidad, costo, sensación de control]. • Cuando recibía el dinero de las otras formas, ¿cuánto tiempo se demoraba en tener acceso al dinero?, ¿cuánto tiempo gastaba de su casa al lugar donde pagaban el subsidio?, ¿cuánto tiempo esperaba en el lugar de cobro para recibir el subsidio? • Desde que recibe el subsidio en la cuenta de ahorro, ¿cuánto tiempo se tarda en tener acceso al dinero?, ¿cuánto tiempo gasta entre su casa y el banco?, ¿cuánto tiempo espera en el banco? • ¿Cuáles son las principales ventajas de recibir el subsidio de Familias en Acción en una cuenta del Banco Agrario? • ¿Han tenido problemas con este mecanismo de pago del subsidio? <ul style="list-style-type: none"> ○ ¿Qué tipo de problemas? ○ ¿Han sido presionados para pagar costos adicionales por la cuenta de ahorro, adquirir otros productos relacionados con la forma como recibe el subsidio, por ejemplo, si lo paga un corresponsal no bancario (CNB), le toca comprarle algo en la tienda? ○ ¿Han tenido problemas con el banco o con el CNB? (atención de los funcionarios, cajero electrónico, por ejemplo, los pagos mínimos de 10 000 pesos y múltiplos de 10 000 pesos, pagos electrónicos, pagos por datafono, etc.) ¿Han requerido ayuda y la ha obtenido de alguien de la comunidad y no del banco? ¿Ha tenido que pagar por esta ayuda? ○ ¿Han podido resolver estos problemas? ○ ¿Qué tan útil es la ayuda del Banco Agrario? ○ ¿Cómo se siente en el banco?
<p>Cartera</p>	<p>Objetivo: Conocer cuáles son los instrumentos financieros que utilizan los participantes, así como el tipo y las características de aquellos que les parecen realmente atractivos.</p> <p>Preguntas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Qué hace cuando tiene un gasto extraordinario, por ejemplo, los gastos al inicio del año escolar (matrícula, uniformes, textos), celebración de festividades, vacaciones, tomar un taxi para llevar a un hijo al médico? • ¿De dónde saca el dinero para este tipo de gastos (ahorro, préstamos del banco o cooperativa, préstamo de un amigo o prestamista, vendiendo algún activo, realizando una rifa o bazar) [confrontar las respuestas con los resultados de la línea de base]?

	<ul style="list-style-type: none"> • Para realizar una compra pequeña que tiene programada usted ¿qué hace? • Si para esta compra pequeña usted guarda parte del dinero, por ejemplo, durante una semana, ¿en dónde lo guarda?, ¿por qué? <ul style="list-style-type: none"> ○ Si la cantidad a guardar es mayor a la de una semana, por ejemplo, un mes, ¿en dónde guardarlo?, ¿por qué? ○ Cuando le entra una gran suma de dinero (por ejemplo, se gana una rifa o vende algún animal o electrodoméstico), ¿dónde la guarda?, ¿por qué? • ¿Cuál es la forma más sencilla para ahorrar? [en la casa, en el banco, en una natillera o cadena, comprando animales, invirtiendo en un negocio o cultivo], ¿por qué? • ¿Cuál es la forma más segura de ahorrar [mismas opciones anteriores]? • Cuando reciben el subsidio de Familias en Acción, ¿qué es lo primero que hace con él?, ¿qué hace con lo que resta? [rastrear dónde lo guarda, si lo presta, si lo gasta todo, etc.]. • Antes de tener la cuenta en el Banco Agrario: <ul style="list-style-type: none"> ○ ¿ha tenido otra cuenta de ahorros?, ¿aún la tiene?, ¿por qué la conserva o por qué la cerró? ○ ¿algún miembro de la familia ha tenido o tiene una cuenta de ahorros?, ¿por qué la abrió?, ¿por qué la conserva o por qué la cerró? • ¿Qué es lo bueno de tener una cuenta de ahorros? ¿Cuáles son los beneficios? <p>[primero oír las opciones mencionadas y luego votar sobre las siguientes opciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Que la plata no se pierda o se la roben. ○ Nadie más sabe cuánto dinero se tiene ahorrado. ○ Se evita la tentación de gastarse la plata. ○ Se puede retirar la plata cuando se necesita. ○ Es más difícil que las personas le pidan prestado dinero. ○ Se gana intereses. ○ Hay mayores oportunidades de crédito. ○ Tiene un seguro contra robo. ○ No es costoso mantener la plata en el banco.]
Fuentes de ingresos	<p>Objetivo: Entender el papel del programa de donaciones condicionadas en los ingresos de los hogares y lograr un entendimiento básico de los ingresos distintos del subsidio.</p> <p>Preguntas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuáles son las principales fuentes de ingresos del hogar? ¿Qué fuentes son más importantes? ¿Cuáles aportan la mayor cantidad de dinero al hogar? ¿Cuáles son las más fiables? [Preguntar por todos los tipos de fuentes y llegar a una lista bastante completa –trabajo formal, trabajo informal, negocio propio, subsidio de Familias en Acción, otras donaciones, ayudas de familiares o amigos, rentas, pensión, etc. Teniendo en cuenta a todos los miembros del hogar que generan ingresos.] • ¿Quién maneja la plata en la casa? ¿Quién decide cómo se gasta la plata? • ¿Cuál es la importancia del subsidio en los ingresos del hogar en términos de cantidad, confiabilidad y oportunidad? • ¿Qué es lo que usted aporta a los ingresos del hogar?
Uso de la cuenta de ahorro donde se realiza la transferencia del subsidio	<p>Objetivo: Comprender cómo y porqué los beneficiarios de Familias en Acción utilizan la cuenta de ahorros del BA en diferentes formas.</p> <p>Preguntas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿La cuenta del BA donde recibe el subsidio sirve para ahorrar?, ¿por qué sí o no? (pueden guardar parte del subsidio o traer plata para dejar en la cuenta). • ¿Considera que es seguro mantener el dinero en la cuenta de ahorros del Banco Agrario?, ¿por qué? • ¿Se siente cómodo recibiendo el dinero del subsidio en el Banco Agrario? • ¿Cuántos retiros hace al mes? ¿Deja parte del dinero del subsidio en la cuenta del Banco Agrario?, ¿por qué? • ¿Puede dejar el subsidio en la cuenta? ¿Puede depositar más dinero en la cuenta aparte del subsidio?

	<ul style="list-style-type: none">• ¿Porqué es importante (o lo sería) dejar parte del subsidio en la cuenta?• ¿Utiliza la cuenta de ahorro del BA para ahorrar dinero diferente al del subsidio?, ¿por qué?• ¿Para qué utilizará el dinero ahorrado en la cuenta del Banco Agrario?• ¿Usa la cuenta de ahorros para acceder a otros servicios que ofrece el banco como pago de servicios públicos, transferencias a otras cuentas, compra de seguros, acceso a créditos?, ¿cuáles servicios?, ¿por qué ha accedido a ellos? [confrontar las respuestas con la línea de base]
--	--

Anexo C: Personas entrevistadas

Institución	Nombre	Cargo en el momento de la entrevista
Banco Agrario	Eduardo Obregón	Especialista principal en Banca Institucional
Acción Social	Fernando Sánchez Prada	Coordinador de Fortalecimiento Institucional y Administración Geográfica
	Ricardo Amorocho	Asesor sobre Bancos Multilaterales
Banca de las Oportunidades	Carlos Moya	Director
	María Clara Hoyos	Coordinadora
Carvajal (antes Assenda)	Claudia Reyna	Gerente de Desarrollo de Negocio, Productos Financieros