

Análisis de Viabilidad de Implementación de Productos de Ahorro en Uruguay (2013)

Índice

I.	INTRODUCCIÓN	1
II.	RESUMEN EJECUTIVO.....	2
1.	IMPORTANCIA DEL AHORRO EN LOS SECTORES DE MENORES RECURSOS	5
	A. EL AHORRO Y LA POBREZA	6
	B. FACTORES Y MOTIVOS QUE DETERMINAN EL AHORRO.....	7
	C. POSIBILIDADES DE AHORRO EN URUGUAY	8
2.	LOS PROGRAMAS DE TMC Y EL FOMENTO DEL AHORRO EN LATINOAMÉRICA .	10
	A. LOS PROGRAMAS DE TMC EN AMÉRICA LATINA	10
	B. INSTITUCIONES QUE FOMENTAN EL AHORRO EN AMÉRICA LATINA.....	11
	C. EL AHORRO PROGRAMADO.....	14
	D. AHORRO EN BASE A LOS PROGRAMAS DE TMC.....	16
3.	LOS SISTEMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS EN URUGUAY	21
	A. INSTITUCIONES Y NORMATIVA RELACIONADA EN URUGUAY.....	21
	B. LA TARJERA URUGUAY SOCIAL (TUS).....	24
	C. ASIGNACIONES FAMILIARES	26
	D. PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO A EMPRENDIMIENTOS.....	29
4.	DISEÑANDO ESQUEMAS PARA EL FOMENTO DEL AHORRO	30
	A. DIAGNÓSTICO Y PUNTOS DESTACABLES	30
	B. LOS MECANISMOS DE INCENTIVO	32
	C. LA PROMOCIÓN Y CAPACITACIÓN PARA EL AHORRO	33
	D. INDICADORES Y MECANISMOS DE EVALUACIÓN	36
	E. DISEÑO DE UN PLAN PILOTO	37
	ANEXO I: LISTA DE DOCUMENTACIÓN CONSULTADA	44
	ANEXO II: LISTA DE PERSONAS ENTREVISTADAS Y REUNIONES MANTENIDAS.....	45
	ANEXO III: RELACIÓN ECONÓMICA ENTRE AHORRO Y POBREZA EN URUGUAY .	45

Abreviaturas y Acrónimos

BCU	Banco Central del Uruguay
BHU	Banco Hipotecario del Uruguay
BPS	Banco de Previsión Social
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BROU	Banco de la República Oriental del Uruguay
CAF	Banco de Desarrollo de América Latina
CICCA	Comisión Interinstitucional Central del Componente Alimentario del Gabinete Social
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones
INE	Instituto Nacional de Estadística
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
RMFS	República Microfinanzas
TMC	Transferencias Monetarias Condicionadas

I. Introducción

La inclusión de las poblaciones de bajos recursos dentro del sistema financiero es importante para el desarrollo y la reducción de las desigualdades sociales. En América Latina muchos gobiernos han tomado la iniciativa de fomentar el diseño y aplicación de instrumentos que permitan la inclusión de esta población tanto en el ámbito del acceso al crédito como al del ahorro. En el caso del ahorro que es el interés del presente informe, muchos países han tomado la estrategia de partir de los sistemas de transferencias monetarias condicionadas (TMC) existentes y desarrollar esquemas que fomenten el ahorro formal entre los beneficiarios. Si bien se reconoce la importancia del ahorro formal en el crecimiento, desarrollo y reducción de las desigualdades, aún persiste un problema tanto en la demanda como en la oferta de productos de ahorro dirigidos a los sectores de bajos recursos. Por un lado, se suele mencionar lo posibles beneficiarios cuenta con una baja capacidad para el ahorro aun estos suelen ahorrar en forma informal, por otro lado las instituciones financieras por temas de costos de transacción no suelen desarrollar productos diversificados y dirigidos a estos sectores. Como se verá, Uruguay presenta estas dificultades. La oferta de productos de ahorro es escasa y no presenta diversificación. En general, son los bancos estatales quienes han trabajado en líneas de ahorro pensadas para las poblaciones de menores recursos. Esto es similar a lo que ha sucedido en otros países de la región. Además observando el mercado financiero se puede apreciar una gran diferencia entre la cantidad y diversidad de productos de crédito y préstamo respecto a la oferta de productos de ahorro.

A pesar de esta escasa oferta de producto de ahorro como se apreciará en el informe, existe cierta evidencia que sugiere que un aumento del 1% en el ahorro formal puede contribuir en la reducción del 1,03% de los niveles de pobreza en Uruguay, de hecho entre 1998 y 2012 mientras los depósitos bancarios aumentaron en un 5,78% promedio anual, la pobreza se redujo en un 5,26% promedio anual, en el mismo periodo. Esto indicaría que políticas dirigidas a fomentar el ahorro a través del sistema formal contribuiría en la lucha contra la pobreza.

Es así que este informe pretende recoger algunas de las experiencias de fomento del ahorro en la región, describir la situación actual del Uruguay y tratar de ayudar en el diseño de un posible programa que apunte a un esquema de fomento del ahorro en los sectores de bajos recursos.

El informe se organiza de la siguiente manera: A continuación se encuentra un resumen ejecutivo; En la primera sección se hablará de la importancia del ahorro en los sectores de menores recursos mencionando la relación entre el ahorro y la pobreza, los factores y los motivos que llevan a ahorrar y las posibilidades que existen en Uruguay en cuanto al ahorro; La segunda sección trata sobre las experiencias latinoamericanas de fomento del ahorro en base a los programas de transferencias monetarias condicionadas; En la tercera sección se estudian las transferencias monetarias condicionadas en Uruguay, se mencionan las instituciones y normativa más relevante en el país y se seleccionan tres programas (TUS, Asignaciones Familiares y Fortalecimiento a Emprendimientos) los cuales podrían ser base de un esquema de ahorro; Finalmente, en la sección cuarta se diseña un esquema para el fomento del ahorro en Uruguay. Aquí se realiza un diagnóstico y se señalan los puntos destacables y se llega a diseñar un programa de fomento del ahorro con su matriz de resultados, intentando que sea relativamente general y flexible de forma de poder ajustarse una vez que se decida aplicar un esquema de tales características.

II. Resumen Ejecutivo

Se reconoce que un sistema financiero accesible a toda la población es importante para el desarrollo y la reducción de las desigualdades. Sin embargo los sectores de menores recursos presentan dificultades para acceder al sistema formal y por otro lado, la oferta de productos para esta población es escasa y de limitada cobertura.

El ahorro canalizado a través de la inversión es una fuente de crecimiento de la economía. En los sectores de bajos recursos, el ahorro permite reducir la pobreza y disminuir la desigualdad intergeneracional. En Uruguay se observa que en el periodo 1998-2012 los depósitos bancarios han crecido a una tasa del 5,78% promedio anual, mientras que la pobreza ha presentado una caída del 5,26% promedio anual. Asimismo, un análisis econométrico para la presente nota (ver Anexo III) muestra que un incremento de un 1% en el ahorro tiene un efecto de largo plazo reduciendo la pobreza en un 1,03%. Esto indicaría que políticas dirigidas a fomentar el ahorro a través del sistema formal contribuiría en la lucha contra la pobreza.

Dentro de los factores que explican el ahorro se encuentran aquellos macroeconómicos (estabilidad económica, crecimiento del PIB sostenido, incentivos claros y simples), aquellos microeconómicos (desarrollo del sistema financiero, amplio menú de instrumentos pro ahorro popular), factores institucionales (sistema legal para empresas captadoras de ahorro, entidades sólidas y confiables, amplia cobertura física en el país) y por último, factores socioculturales (desarrollo de una cultura del ahorro, capacitación para el ahorro, contrarrestar el “consumismo”).

El estudio del ahorro personal es complejo pero se reconoce una serie de motivos por los cuales las familias de bajos ingresos deciden ahorrar. Entre ellas se encuentran la educación de los hijos, la vivienda, ahorro para desarrollar una actividad productiva, enfrentar imprevistos o para la vejez.

En el caso de Uruguay con alrededor de 22 instituciones financieras la oferta sobre productos de ahorro es muy limitada, la mayoría del sector financiero está enfocado al desarrollo de crédito y préstamo al consumo. Además de las tradicionales caja de ahorro, cuenta corriente y depósitos a plazo es muy poca la variedad. Se destacan el BHU y el BROU, el primero con cuentas de ahorro destinado a la compra de vivienda, el segundo proporciona cuentas de ahorro dirigidas a un público específico. El BROU junto a República Microfinanzas han desarrollado recientemente la caja de ahorro microcuentas destinada a los beneficiarios de los préstamos de RMFS. Por otro lado, el Nuevo Banco Comercial y FUCEREP parecen tener cuentas de ahorro programado con metas de ahorro generales.

En América Latina y el Caribe existen al menos 17 programas de transferencias monetarias condicionadas (TMC) que atienden a 27 millones de familias. La mayoría de estos programas tienen relación con entidades bancarias. En base a estos programas de TMC muchos países han desarrollado experiencias de esquemas de fomento de ahorro dirigido a estas poblaciones. En este sentido también existen varias instituciones que trabajan en esta línea. Dentro de estas instituciones se pueden mencionar el Programa ProAhorros liderado por el FOMIN que promueve el desarrollo de estrategias de negocio para ofrecer servicios de ahorro líquido y programado dirigido a personas de escasos recursos. Otra institución es Proyecto Capital quien trabaja en forma estrecha con los gobiernos apoyando políticas de inclusión financiera, hoy en día beneficia alrededor de 125.105 personas en México, Puerto Rico, Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia, Brasil, Paraguay y Chile.

La Banca Comunitaria Banesco promueve el ahorro para la población de bajos ingresos no bancarizada, utilizando educación financiera y campaña promocional de la oferta de productos y servicios financieros. El Banco ADOPEM promueve el desarrollo de la familia

dominicana mediante su incorporación al sistema económico y financiero formal, cuenta con tres programas de ahorro: ahorros con libreta, ahorro programado y certificados financieros.

El Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito es la principal asociación gremial internacional y agencia para el desarrollo de las cooperativas de ahorro y crédito. Esta institución ha desarrollado metodologías para llevar a socios de escasos recursos productos individuales y grupales de ahorro y crédito en áreas marginadas.

El Banco Estado de Chile cuenta con sistemas innovadores como la CajaVecina que permite a personas que viven en zonas alejadas realizar transacciones bancarias.

El ahorro programado ha sido una forma utilizada para fomentar el ahorro en algunas experiencias de América Latina. Este permite ahorrar en forma periódica acumulando determinado monto para diversos fines. De 855 instituciones financieras en América Latina, 224 cuentan con este tipo de productos, Colombia es el país con más productos de este tipo (73%) y el Ahorro programado de libre destino es el producto más desarrollado en esta línea, en la región (48,08%).

Como ejemplo de programas de fomento de ahorro que se basan en TMC, en América Latina se destacan dos experiencias. En primer lugar, la promoción de la cultura del ahorro en Colombia. En este programa se utilizan dos instrumentos básicos: 1) Educación Financiera que consistía en talleres; 2) Incentivo Monetario, que era un sorteo monetario trimestral en donde el beneficiario podía triplicar su saldo hasta alcanzar los USD 2.500. Es interesante destacar que en el programa piloto se utilizaron cuatro poblaciones, a una se le aplicó solo la educación financiera, a la segunda solo el incentivo monetario, al tercer grupo se le aplicaron ambos instrumentos, finalmente la cuarta población fue tomada como control para comparar los efectos de las políticas. Los resultados mostraron que el ahorro promedio aumentaba un 84% cuando se aplicaban ambos instrumentos a la vez. Aquellas poblaciones a las que se le aplicó solamente educación o incentivo, no presentaron resultados diferentes a la población de control.

Otra experiencia es la promoción de ahorro en Perú, en donde se aplicaron tres instrumentos: 1) Un componente de capacitación y sensibilización financiera; 2) Acompañamiento financiero a las beneficiarias; 3) Un incentivo que consistía en un sorteo de una canasta de víveres. Se observó que en San Jerónimo las beneficiarias que ahorran entre 10 y 100 soles pasaron de 27,81% a 84,40% y en Coporaque pasaron de 48,47% a 77,35% en un año.

Uruguay cuenta con un sistema de TMC que podría ser utilizado como base para un programa de fomento de esquemas de ahorro. En primer lugar, se destaca la institucionalidad y normativa con la que cuenta y que podrían facilitar la implementación de un programa de tales características. Dentro de las instituciones se destacan el MIDES quien es el responsable de las políticas sociales del país y es quien debería liderar un proceso de estas características como ha sucedido en otras experiencias latinoamericanas. El BROU es el banco estatal del país y uno de los más importantes. Tiene la misión de brindar servicios financieros accesibles a toda la población. Al igual que en otras experiencias latinoamericanas el banco estatal ha sido fundamental tanto en el diseño, ejecución y evaluación de los programas.

El BPS brinda servicios de seguridad social y cogestiona las asignaciones familiares junto con el MIDES. República Microfinanzas es una institución que impulsa el desarrollo de los microempresarios y cuenta con ciertos beneficios para estos como las microcuentas de ahorro. Finalmente, el MEF en su área de asesoría macroeconómica es el responsable de las TMC.

Dentro de los programas de TMC se destacan tres que se analizaron como base para un esquema de ahorro. La Tarjeta Uruguay Social (TUS) que es una herramienta que contribuye a disminuir la situación de inseguridad alimentaria a través de la mejora del acceso a los alimentos de los hogares en situación de indigencia y a los sectores de la pobreza más

vulnerables a la misma. Lamentablemente, la tarjeta no permite el ahorro monetario y si bien se podría ahorrar en especie (pues solo se puede usar para compra de alimentos de la canasta básica) si el saldo no se usa luego de tres meses, se pierde. Además se sugirió que para un plan piloto no era la población recomendada para trabajar ya que se encuentran en una situación socioeconómica muy crítica.

El segundo plan es el de asignaciones familiares, esta prestación tiene como fin el que los beneficiarios cumplan con determinadas condiciones como el cursar la enseñanza formal y atender la salud. Una ventaja de esta TMC es que se tiene acceso a una cuenta de ahorro, se puede incluso tener acceso a una tarjeta de débito de calidad, aunque son pocos quienes la han solicitado. Si bien en estas cuentas no se pueden realizar depósitos, se permite acumular los saldos de las asignaciones familiares. Se piensa que esta población que es alrededor de 280.000 personas puede ser una población a considerar en un esquema de ahorro por no presentar una condición tan crítica como los beneficiarios de la TUS y por contar con un sistema de transferencias que permite el desarrollo de un esquema de ahorro.

Finalmente se cuenta con el programa de fortalecimiento a emprendimientos que es un programa de apoyo económico y en capacitación a emprendimientos que se encuentren en funcionamiento y que sean llevados adelante por personas en situación de vulnerabilidad socio-económica. Sin bien se podría trabajar con esta población aun no cuentan con una caja de ahorro que pueda facilitar la implementación del programa. Sin embargo, RMFS quién administra a estos beneficiarios, cuenta con una población similar de microemprendedores quienes tienen acceso a cuentas de ahorros pensadas para ellos. Esta población podría ser beneficiaria de un programa de fomento de ahorro.

A partir del análisis realizado sobre la situación en la región y las condiciones que se presentan en Uruguay se decidió diseñar un programa piloto para el fomento de ahorro en las poblaciones de bajos recursos que sea flexible pensando en ciertas modificaciones que puedan ser realizadas posteriormente. La Tabla 12 muestra el resumen del programa propuesto en una Matriz de Resultados sugerida.

En primer lugar se decidió trabajar con dos poblaciones básicas: Los beneficiarios de Asignaciones Familiares y los Microemprendedores de República Microfinanzas. Se planteó además que la institución que debería liderar este proceso es el MIDES, aunque podría delegar la ejecución del programa en otra institución si se considera oportuno. Por otro lado, el BROU debería jugar un rol importante en el diseño y ejecución del programa, pero especialmente, en la provisión de datos que permitan evaluar el programa.

Como forma de seleccionar a la población objetivo, se tomó como indicador el nivel de pobreza de los diferentes departamentos del país, observándose que en 2012 los departamentos de Artigas, Rivera, Montevideo, Cerro Largo, Treinta y Tres y Tacuarembó presentan los porcentajes de hogares pobres más altos que el promedio del país. Como se aprecia, a excepción de Montevideo, el resto de los departamentos se encuentran en la zona noroeste del país.

Para el grupo de los beneficiarios de asignaciones familiares se sugiere trabajar con dos departamentos, uno al que se le aplicará el plan y otro que se tomará como control. Estos departamentos deben presentar ciertas características similares pero a su vez deben estar alejados para evitar la influencia de uno en otro. De esta manera, se sugiere por ejemplo trabajar con la población de Artigas y dejar a las de Treinta y Tres como control. Por otra parte, para el caso de los microemprendedores se sugiere trabajar con los barrios de Montevideo, de la misma forma se podría trabajar con el barrio del Cerro y dejar a Lezica de control. Como se mencionó son sugerencias que siguen ciertos criterios pero podrían elegirse otras combinaciones dentro de este grupo de departamentos y barrios, si se encuentra oportuno.

Una vez dividida la población entre los beneficiarios de asignaciones familiares y aquellos microemprendedores se sugiere el diseño de dos componentes para cada uno. El primer componente es el mecanismo de incentivo y dadas las experiencias regionales se sugiere un mecanismo mixto entre sorteos trimestrales que tripliquen el saldo a fin de mes del beneficiario ganador y por otra parte, un esquema de ahorro programado en el cual si a los 3 meses se llega a ahorrar \$300 se obtengan \$100 más de beneficio. Obviamente este monto de \$300 va a variar en el diseño final dependiendo del ahorro de línea base y del presupuesto con el que se cuente. En el caso del sorteo, se sugiere que para la población de microemprendedores consista en un activo productivo que pueda ser utilizado en el emprendimiento.

El segundo componente que en ambos casos consiste en la capacitación para el ahorro, consiste en cinco partes como se puede apreciar en la Tabla 12. Una serie de talleres mensuales para la población a la que se le aplica el plan, un video distribuido en las Ceibalitas de los beneficiarios, mensajes distribuidos en los celulares de los beneficiarios, boletines distribuidos a la población y en el caso del departamento elegido para las asignaciones familiares mensajes sobre el ahorro en las radios locales.

La Tabla 12 también muestra una serie de indicadores que podrían ser elegidos a la hora de evaluar la eficacia del programa.

1. Importancia del Ahorro en los Sectores de menores recursos

Un sistema financiero accesible para la mayor parte de la población es importante para el desarrollo y la reducción de las desigualdades. Al igual que el resto de la población, los sectores de menores recursos necesitan productos y servicios diversos para manejar adecuadamente sus finanzas. Según datos de Global Findex solo el 10% de los adultos de América Latina y el Caribe ahorran en instituciones formales. Este problema se suele deber tanto a factores de demanda como de oferta. Se suele mencionar que en los hogares de menores recursos falta capacidad de ahorro, sin embargo las personas de bajos ingresos suelen diversificar sus formas de ahorro utilizando instrumentos con distinto grado de liquidez, desde dinero en efectivo hasta joyas, ganado o tierras; o incluso creando grupos de ahorro informales. Los altos costos de transacción y de manejo, así como la excesiva documentación y trámites se presentan como limitantes. Por otra parte el desconocimiento y la falta de confianza en el sistema financiero también son importantes. A todo lo anterior se deben sumar las dificultades debido a cierta necesidad de capacitación o educación básica sobre los procedimientos para ahorrar y falta de confianza originada en el imaginario colectivo sobre el comportamiento del sistema financiero.

Por otro lado, la realidad de la oferta de productos de ahorro es que suele ser escasa y de limitada cobertura. Existe poca variedad en estos productos y generalmente no están dirigidos a los sectores de menores recursos. Además, se suele argumentar que los costos administrativos en el caso de este tipo de ahorro suele ser más alto para las instituciones financieras.

Según Higinio et al. (2011) diversas experiencias muestran que cuando a los hogares pobres se les ofrece la posibilidad de acceder a los servicios financieros ofrecidos por el sistema formal, siempre y cuando se les brinde una educación financiera adecuada, no solamente pierden el miedo hacia el sector financiero, sino que reconocen las ventajas que pueden obtener de ellos.

Las personas que tienen, al menos, la posibilidad de ahorrar una pequeña porción de sus ingresos buscan conformar un colchón capaz de amortiguar eventos inesperados, sobre todo en salud, además de invertir en la educación de sus hijos o en mejoras del hogar. También estas pequeñas reservas pueden convertirse en el germen de nuevas iniciativas. En este sentido María O’Keefe, una consultora de microfinanzas en México señala que la mayoría de los microemprendedores lanzan sus negocios con dinero de sus ahorros.

a. El ahorro y la pobreza

Se reconoce que el ahorro interno canalizado a través de la inversión es una fuente de crecimiento de la economía. En el caso de los sectores de menores recursos es una fuente que permite reducir la pobreza y disminuir la desigualdad intergeneracional de ingresos.

En el caso de Uruguay, si bien no se cuenta con datos de ahorro segregados de acuerdo al sector de ingresos que lo generó, se cuenta con datos de depósitos bancarios.

Tabla 1. Evolución de los depósitos bancarios en millones de dólares y porcentaje de personas pobres en Uruguay en 1998-2012.

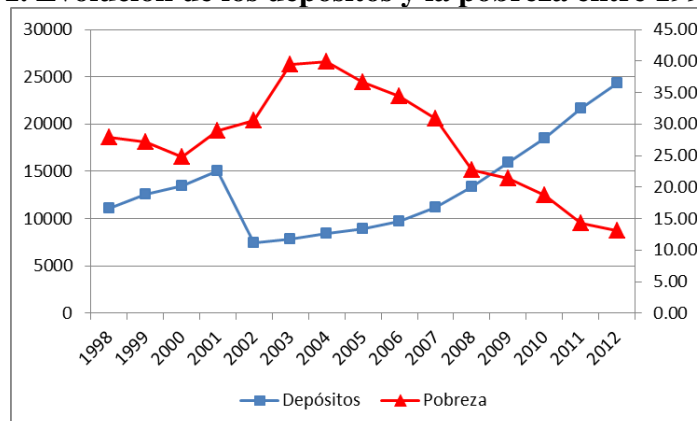
Año	Depósitos	%Pobreza	Var. Depósitos	Var. Pobreza
1998	11.062	27,93		
1999	12.551	27,12	13,46%	-2.91%
2000	13.457	24,84	7,22%	-8.38%
2001	15.015	28,90	11,58%	16.34%
2002	7.407	30,53	-50,67%	5.62%
2003	7.827	39,40	5,67%	29.06%
2004	8.406	39,90	7,40%	1.27%
2005	8.954	36,60	6,52%	-8.27%
2006	9.751	34,40	8,90%	-6.01%
2007	11.186	30,80	14,71%	-10.47%
2008	13.335	22,70	19,21%	-26.30%
2009	15.901	21,40	19,25%	-5.73%
2010	18.506	18,70	16,38%	-12.62%
2011	21.654	14,30	17,01%	-23.53%
2012	24.293	13,10	12,19%	-8.39%
Variación Promedio Anual			5.78%	-5.26%

Fuente: Elaborado en base a datos del INE y el BCU

La Figura 1 muestra la evolución que han tenido los depósitos bancarios en millones de dólares y el porcentaje de personas pobres en Uruguay en el período 1998-2012.

Como se puede apreciar, mientras los depósitos crecieron a una tasa del 5,78% promedio anual, la pobreza presentó una caída de 5,26% promedio anual, en el mismo periodo.

Figura 1. Evolución de los depósitos y la pobreza entre 1998 y 2012



Fuente. Elaborado en base a datos del INE y BCU

Tomando un período más largo, desde 1987 a 2012 se realizó un análisis econométrico para la presente nota (ver Anexo III) encontrando una relación inversa entre las dos variables y lo más importante aún, el estudio también sugeriría la existencia de causalidad desde los depósitos hacia la pobreza. Los resultados mostraron que un incremento del 1% del ahorro canalizado en depósitos (a valores reales) tiene un impacto en el largo plazo, en la reducción de la pobreza en un 1,03%. Esto indicaría que políticas dirigidas a fomentar el ahorro a través del sistema formal podría ser efectiva a la hora de contribuir en la lucha contra la pobreza.

b. Factores y Motivos que determinan el ahorro

Existe una serie de factores que explican el ahorro en los sectores de menores ingresos. Asimismo hay un conjunto de motivos que determinan que los sectores de menores ingresos ahorren.

Factores que explican el ahorro

Szalachman (2003) clasifica a los factores en macroeconómicos, microeconómicos, institucionales y socioculturales. Dentro de los factores macroeconómicos se señalan como favorables las condiciones de estabilidad, una tasa de crecimiento del PIB sostenida, ya que las situaciones de inestabilidad económica con alta inflación y riesgo cambiario producen una tendencia a canalizar el ahorro hacia el exterior o hacia la compra de activos no productivos. Son también importantes los incentivos claros y simples, como la reajustabilidad del capital en función de la inflación, la entrega de subsidios para ahorros específicos, la vigencia de un esquema tributario que privilegie el ahorro y la concesión de una garantía estatal a los depósitos de ahorro familiar.

Entre los factores microeconómicos se destacan el adecuado desarrollo del sistema financiero y del mercado de capitales y contar con un menú amplio de instrumentos pro ahorro popular, tanto para fines generales como específicos, que sean lo suficientemente líquidos y seguros, y tengan una rentabilidad real positiva. Muchas veces los depósitos en bancos estatales resultan más rentables para las personas de menores ingresos, a pesar de ofrecer retornos que en promedio son inferiores a los de la banca privada. Esto se explica por la frecuente segmentación que existe en el sector privado y que se manifiesta en diferencias en la tasa de interés aplicables según el monto acumulado. Los depósitos pasan a ser rentables recién a partir de cierto mínimo, desestimulando de esta forma el ahorro en pequeña escala. La preferencia por liquidez que prevalece en los grupos de menores ingresos hace que la

ausencia de restricciones sobre montos mínimos y/o sobre el número de retiros sea un aspecto fundamental de la disposición a mantener sus excedentes en algún instrumento financiero.

En tercer lugar están los factores institucionales. Se requiere un sistema legal que posibilite la creación de entidades dedicadas a captar ahorro familiar que sean sólidas y confiables. Estas entidades deben abarcar una amplia cobertura física en el país, focalizándose en la bancarización de los sectores populares e incorporando sistemas automatizados para el procesamiento eficiente de las transacciones de ahorro.

Finalmente, se encuentran los factores socioculturales. Es importante desarrollar una cultura del ahorro familiar a través de promociones y desarrollo de campañas publicitarias que promuevan hábitos de austeridad, con el objetivo de contrarrestar el “consumismo”. Asimismo, son importantes las instancias de capacitación sobre el ahorro destinadas a estos sectores de la población.

Motivos para ahorrar

El estudio del ahorro personal es complejo debido a que la decisión de ahorrar está rodeada de incertidumbre respecto temas claves como los ingresos futuros, la esperanza de vida y los probables problemas de salud, los cuales son más importantes en los sectores de bajos ingresos.

Sin embargo se pueden señalar algunas razones por las cuales las familias de bajos ingresos deciden ahorrar. El ahorro es una alternativa metódica para un destino específico como pueden ser la adquisición de una vivienda o la educación. El primero es un bien altamente valorado, el segundo permite la acumulación de capital humano y significa el acceso a mejores oportunidades laborales e ingreso, elevando el estándar de vida y permitiendo la movilidad social.

Otro motivo importante es la formación de un monto de capital de trabajo para desarrollar alguna actividad productiva como microempresario. Este motivo es reforzado en aquellas economías en que ya se ha desarrollado algún sistema de acceso a microcréditos en que se exige un pequeño monto de capital inicial, en especial si se cuenta con algún tipo de apoyo de carácter institucional (por ejemplo tasas de interés subsidiadas).

También se puede señalar como motivación la de establecer un fondo de recursos de carácter precautorio para enfrentar contingencias adversas o siniestros imprevistos como pueden ser el desempleo, enfermedades, accidentes, o sencillamente para enfrentar la vejez.

c. Posibilidades de Ahorro en Uruguay

En Uruguay se pueden reconocer 22 instituciones financieras, la Tabla 2 muestra una lista según tipo.

La banca Pública compuesta por El BROU y el BHU concentraban el 47% de los depósitos bancarios del sistema en 2012 según informe Uruguay XXI (2013). De los dos destaca el BROU siendo el banco estatal y que tiene una importancia relevante en el país. El BROU ofrece algunos productos de ahorro. Además de la tradicional caja de ahorro destacan: 1) la cuenta alcancía, que está dirigida tanto a niños, jóvenes y adultos que inician su ahorro bancario y que no cuentan con productos acordes a sus posibilidades; 2) La Caja de Ahorros “X mi Cuenta” para jóvenes entre 14 y 17 años; 3) Y la Caja de Ahorros Microcuenta y que se trata de una caja de ahorros en pesos uruguayos, dirigida exclusivamente a beneficiarios de préstamos otorgados por República Microfinanzas S.A.

El Banco Hipotecario del Uruguay es el segundo banco estatal y dentro de su misión tiene la promoción del ahorro, que facilita soluciones de vivienda a las familias. Un ejemplo, es la

cuenta “Yo Ahorro”, le ofrece a los depositantes la posibilidad de acceder a un porcentaje mayor en la financiación de la vivienda a adquirir.

Tabla 2. Instituciones Financieras en Uruguay

<u>BANCOS</u>	
1	BROU
2	BHU
3	Santander
4	Comercial
5	BBVA
6	Itaú
7	Bandes
8	HSBC
9	Discount Bank
10	Citibank
11	Lloyds TSB
12	Banque Heritage
13	Banco Nación Argentina
<u>Cooperativas</u>	
14	FUCAC
15	CINTEPA
16	ACAC
17	COOPACE
18	FUCEREP
<u>Instituciones de Microfinanzas</u>	
19	FUNDASOL
20	IPRU
21	MICROFIN Grupo ACP
22	República microfinanzas

Fuente: Elaborado en base a datos del BCU y del informe Uruguay XXI (2013)

La banca privada al igual que el BROU ofrece cuentas de ahorro, cuentas corrientes y depósitos a plazo fijo. A continuación se presentan algunos de los productos, en cierta forma diferenciados, que ofrece la banca privada.

El Banco Santander además de ofrecer las cuentas de ahorro clásicas, ofrece cuentas universitarias en sus tres versiones: cuenta básica, cuenta total joven y cuenta total profesional.

El Nuevo Banco Comercial cuenta con caja de ahorro en euro y unidades indexadas. La cuenta plus bodas es un colectivo para el casamiento a través de una cuenta en pesos y/o dólares en la que los invitados pueden realizar depósitos. La Cuenta Ahorro Plus es una cuenta de ahorro que ofrece mayores intereses a condición que se mantenga por 90 días. Cualquier retiro que se realice durante ese período, genera que se pierdan todos los intereses acumulados a la fecha desde la apertura de la cuenta o desde el último retiro. Si bien no cuenta con una meta de ahorro, se podría considerar como una cuenta de ahorro programado debido a que tiene un mecanismo de incentivo de mantener el ahorro por 90 días.

El Discount Bank ofrece cuentas de ahorro en varias modalidades como: Cuenta Green para menores de entre 12 y 17 años, Cuenta Dorada para mayores de 60 años y Cuenta Mujer.

El BBVA, el banco Itaú, Citibank, Lloyds, HSBC, el Banco de la Nación Argentina y el banco Bandes presentan cuentas personales que tienen el formato de una caja de ahorro o cuenta corriente

Banque Heritage está pensado más como un banco de inversión y no se detectan cuentas de ahorro.

FUCAC, ACAC y COOPACE están focalizadas en el crédito y CINTEPA es una cooperativa de ahorro.

FUCEREP es una cooperativa de ahorro y crédito y cuenta para sus socios del Nuevo Fondo de Ahorro Especial (FONAE). Este es un ahorro programado en el cual el socio se compromete a ahorrar una suma mensual y podrá realizar retiros trimestrales hasta el 20% de su capital anual.

Fundasol brinda microcrédito, capacitación y asesoramiento empresarial pero no aparecen líneas relacionadas al ahorro o microahorro. De la misma manera en IPRU no se detectan líneas relacionadas al ahorro.

Microfin ofrece líneas de microcrédito, descuento de cheques, factoring y microleasing pero no se detectan líneas de ahorro.

Finalmente República Microfinanzas presenta la Caja de Ahorros Microcuenta.

Como se puede apreciar la oferta sobre productos de ahorro en Uruguay es muy limitada, la mayoría del sector financiero está enfocado al desarrollo de líneas de crédito y préstamo. Del lado del ahorro además de las tradicionales cajas de ahorro, cuentas corrientes y depósitos a plazo fijo es muy poca la variedad. Menos aún los productos de ahorro destinados a sectores de bajos recursos.

Dentro de las instituciones tal vez destacan BHU, BROU, República Microfinanzas. Estos dos últimos han desarrollado la caja de ahorro microcuenta destinada a los beneficiarios de préstamos de República Microfinanzas. Además, como cuentas de ahorro dirigidas a un público específico se destacan las cuentas BROU y Discount Bank para jóvenes y la de este último para los mayores de 60 años. Por otra parte, solo el Nuevo Banco Comercial y FUCEREP parecen tener cuentas de ahorro programado pero con metas de ahorro generales.

2. Los Programas de TMC y el Fomento del Ahorro en Latinoamérica

a. Los Programas de TMC en América Latina

En América Latina y el Caribe, el diseño de iniciativas en materia de programas de protección social lleva más de 20 años. En esto se reconoce cierto éxito relativo, que se refleja en el hecho que hoy más de 110 millones de personas son beneficiarias de algún tipo de programa de transferencia condicionada en la región.

Los programas de TMC parecen crear una sinergia útil que ayuda a alcanzar los objetivos de alivio de la pobreza, a través no sólo del aumento en el consumo presente y la inversión de capital humano, sino de la acumulación de activos, de la inversión productiva y del manejo del riesgo.

En América Latina y el Caribe existen, al menos 17 programas de TMC, que atienden a cerca de 27 millones de familias (alrededor de 111 millones de personas) beneficiando a un poco más del 21% de la población total de la región.

La mayoría de estos programas tienen una relación con las entidades bancarias, sean públicos o privados, en la medida que el Estado se sirve de ellas para entregar la transferencia a los beneficiarios. De acuerdo al mecanismo de pago estos programas se pueden clasificar en tres:

i) Pago en efectivo, con cheques o con bonos entregados en oficinas bancarias o en su defecto en instituciones estatales. En este mecanismo si bien puede participar un banco, no hay inclusión financiera. Sin embargo, en muchos casos es la única alternativa posible, sobre todo cuando se trata de regiones muy alejadas. ; ii) Tarjetas monedero, electrónica o prepago, que le permiten al beneficiario hacer retiros en bancos, cajeros automáticos y corresponsales no bancarios. Estas tarjetas no están asociadas a una cuenta de ahorros, los usuarios se benefician de una gama más amplia de formas de pagos pero la inclusión financiera tiene un alcance medio; iii) Depósito en cuenta de ahorro a nombre del beneficiario. Esta modalidad permite a los beneficiarios acceder a los servicios financieros ofrecidos por el sistema formal, sobre todo movilizar depósitos, hacer giros y transferencias, e incluso tener la posibilidad de crédito. En este caso la inclusión financiera es más profunda aunque esto no significa que los beneficiarios aprovechen los servicios adicionales ofrecidos.

b. Instituciones que fomentan el ahorro en América Latina

En los últimos años se han desarrollado variadas experiencias de esquemas de fomento de ahorro dirigidos a los sectores de menores recursos y son varios los programas e instituciones regionales que han tomado la iniciativa. Muchas veces estas instituciones y programas se interrelacionan y trabajan en conjunto.

Programa ProAhorros

El Programa ProAhorros, liderado por el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) del Banco interamericano de desarrollo, promueve el desarrollo de estrategias de negocio para ofrecer servicios de ahorro líquidos y ahorro programado, dirigidos a personas de escasos recursos receptoras de pagos de gobierno en América Latina y el Caribe. Este programa cuenta con la experiencia y el financiamiento del BID, la Fundación Citi, la CAF, la Agencia australiana para el desarrollo internacional (AusAID) y el Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo (IDRC). Más información se puede encontrar en el sitio web <http://www.pro-savings.org/es>

El trabajo de ProAhorros se centra básicamente en tres líneas: Fomento de Grupo de Ahorros, Educación Financiera e Innovaciones en el Ahorro.

Dentro del fomento de Grupos de Ahorros se encuentra como ejemplo los Grupos Autogestionados de ahorro y crédito en Colombia. Con el objetivo de promover el desarrollo de las personas y comunidades en situación de pobreza y vulnerabilidad del sector rural y periurbano se crearon 434 grupos en 35 municipios de 7 departamentos de Colombia beneficiando a más de 7.000 personas de comunidades vulnerables. Aquí se establecieron programas de ingreso y de negocios inclusivos incorporando tecnologías como internet y telefonía móvil para facilitar el acceso a los servicios financieros y no financieros a la población en condiciones de pobreza.

En la línea que trabaja la educación financiera se puede mencionar el caso de Colombia LISTA que se encuentra en fase piloto y tiene como objetivo aprovechar las innovaciones en tecnología móvil para ampliar los conocimientos y capacidades financieras de personas de bajos ingresos, con el fin de promover la protección y el incremento de sus activos. Este proyecto disemina la educación financiera a través de un dispositivo móvil (una tableta iPad) que sirve para capacitar a las personas de bajos ingresos. Adicionalmente se ha desarrollado un sistema para compartir reglas de oro para el ahorro y las finanzas personales, basado en varios estudios que muestran que pequeñas cápsulas de información son recordadas con mayor facilidad e incorporadas en la vida cotidiana de los receptores. Estos mensajes, que son

texto y de voz, sirven como mensajes de aliento para promover el ahorro y el uso del sistema financiero formal. Aquí ProAhorros ha trabajado en colaboración con Fundación.

Como ejemplo de la línea de innovación en el ahorro, se puede mencionar la experiencia del “Guardadito” del Banco Azteca. Desde su fundación este banco tiene el objetivo de servir al 70% de la población mexicana que no tiene acceso al sistema financiero formal. Al día de hoy la institución cuenta con 4,4 millones de cuentas de ahorro activas y un total de más de USD 189 millones en depósitos. Esto ha sido posible mediante la implementación de incentivos para el ahorro y una oferta de productos accesibles, ofreciendo retornos atractivos y no cobran cuotas. El mecanismo de incentivo consiste en un sorteo que funciona de la siguiente forma: El ahorrista se puede ganar 100 mil pesos mexicanos (unos USD 7.710) cada semana, en donde cada peso ahorrado (USD 0,0771) vale por un boleto de participación.

Proyecto Capital

Esta propuesta también intenta apoyar las políticas públicas de la región, vinculando los programas de TMC con inclusión financiera. El Proyecto Capital promueve este vínculo trabajando en forma estrecha con los gobiernos e instituciones financieras de la región en todas aquellas acciones necesarias para la apertura de cuentas de ahorro para los receptores de transferencias, la difusión de educación financiera, el diseño de estímulos al ahorro financiero y de productos adecuados para esta población. Más información se puede encontrar en el sitio web <http://www.proyectocapital.org>. Este proyecto es co-manejado por La Fundación Capital y El Instituto de Estudios Peruanos. Mientras que la Fundación Capital se ha concentrado en el diseño, implementación y expansión de proyectos piloto en cada uno de los países donde opera el Proyecto, el Instituto de Estudios Peruanos se focaliza en la investigación y en particular la evaluación de resultados e impacto de los pilotos en marcha.

Hoy en día, el Proyecto Capital se encuentra beneficiando a cerca de 125.105 personas en México, Puerto Rico, Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia, Brasil, Paraguay y Chile.

Proyecto Capital lleva a cabo tres roles: 1) Actuar como un asesor técnico del Estado en los países interesados de América Latina y El Caribe en la elaboración de políticas públicas a favor de la inclusión financiera; 2) Asesorar en el diseño y la ejecución de proyectos que, a través de transferencias monetarias condicionadas, fomenten el ahorro financiero formal y, al mismo tiempo, un uso más eficaz del dinero; 3) Generar conocimiento y promoción del debate a través de las investigaciones y estudios que realiza, en temas de inclusión financiera, género y empoderamiento, educación financiera, banca móvil, etc.

Banca Comunitaria Banesco

La Banca Comunitaria Banesco fundada en 2006 como unidad interna del banco comercial Banesco, promueve el ahorro para la población de bajos ingresos no bancarizada. Se utiliza la educación financiera y las campañas promocionales a su oferta de productos y servicios financieros. Hoy en día se cuenta con 404.211 cuentas de ahorro y más de USD 189 millones en depósitos. Gran parte de su éxito se debe a su uso de incentivos para el ahorro y productos accesibles que ofrecen retornos atractivos, no cobran cuotas y se encuentran ampliamente disponibles. Más información se puede encontrar en el sitio web <http://www.bancacomunitariabanesco.com/>

El producto estrella en este sentido, se llama Ahorro paso a paso. Este producto le permite al cliente programar su ahorro indicando tanto el monto como la frecuencia de depósito (semanal, quincenal, mensual). Los clientes que cumplen con sus responsabilidades de ahorro reciben un certificado de cumplimiento que se puede utilizar como referencia bancaria. En relación a la educación financiera además de contar con programas para microempresarios

tiene un periódico gratuito (El Comunitario) publicado de manera trimestral del cual se han repartido alrededor de 190.000 ejemplares y está orientado a impartir la educación financiera. También ha realizado campañas de promoción a través del cine abierto, rifas, bailes, pancartas y entrega de volantes. Esta institución ha sido premiada en el Foromic 2012 como mejor institución de Micro Ahorro.

Banco ADOPEM

El Banco Adopem es una entidad de la Fundación Microfinanzas BBVA que tiene como misión Promover el desarrollo de la familia dominicana, mediante su incorporación al sistema económico y financiero formal, dentro de un marco de valores éticos, buscando el beneficio de la sociedad en general. Más información se puede encontrar en el sitio web:

<http://www.bancoadopem.com.do/app/do/frontpage.aspx>

El Banco Adopem cuenta con tres programas de ahorros: 1) Ahorros con Libreta; 2) Ahorro Programado; 3) Certificados Financieros.

El Ahorro con libreta es un producto diseñado para cubrir emergencias, alcanzar propósitos definidos. Ej.: Vivienda, educación, enfermedades, inversiones futuras, vejez, vehículo, etc. El ahorro programado es un producto que permite ahorrar una suma preestablecida, en un plazo determinado para cubrir un fin específico, ya sea un gasto diferido o una inversión programada, mediante depósitos a plazos regulares preestablecidos. Monto mínimo de El certificado de depósito constituye una oportunidad de inversión para el cliente, el cual le permite asegurar su capital e invertirlo por un tiempo establecido para atender a futuros gastos e inversiones con una atractiva tasa de interés, asegurándole un mayor crecimiento del capital.

En todos los casos el monto mínimo son unos 250 pesos dominicanos, es decir unos USD 6.

Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito (CMCAC)

El Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito es la principal asociación gremial internacional y agencia para el desarrollo de las cooperativas de ahorro y crédito. Desde 1971, Consejo Mundial ha aumentado el acceso a servicios financieros de alta calidad en todo el mundo, fortaleciendo a las cooperativas de ahorro y crédito mediante el empleo de un modelo de desarrollo bien definido y ampliamente probado. Más información se puede obtener en el sitio web: <http://www.woccu.org/>

En Bolivia, el CMCAC ayudó a las cooperativas de ahorro y crédito a establecer nuevas sucursales rentables en áreas remotas y ahora está trabajando a nivel sectorial para ofrecer acceso a cajeros automáticos a las áreas rurales y llevar a cabo tareas de defensa activa en favor de un marco regulatorio sólido para las microfinanzas.

En México, el Consejo Mundial desarrolló una metodología exitosa para llevar a los socios de escasos recursos productos individuales y grupales de ahorro y crédito en algunas de las áreas más marginadas del país, para que los socios ya no tengan que viajar grandes distancias para tener acceso al ahorro y crédito.

En particular, los programas del CMCAC en México han fortalecido a las Cooperativas de Ahorro y Crédito locales y sus federaciones, integrándolas de esta forma al sistema financiero formal. Aquí se desarrolló un proyecto público federal, dependiente originalmente de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) que inició en el año 2003 y que desde noviembre de 2010 opera en su segunda etapa bajo la tutela del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI). Tiene como objetivo principal fomentar la prestación de servicios financieros viables, formales, adaptados

a la realidad local, basados en el ahorro y apegados a la ley, dirigidos a la población rural en condiciones de marginación a través de apoyos especializados en asistencia técnica y capacitación.

El CMCAC piensa que para que los productos dirigidos a microahorro sean rentables, el principio general es tener un alto número de cuentas de ahorro con bajos saldos y una muy baja cantidad de cuentas con alto volumen. De esta manera, las cuentas más grandes cubren costos fijos y variables del sistema de ahorros, y las transacciones más chicas están incluidas en el software standard como un costo marginal. Es así que para las instituciones financieras, el secreto está en subir el volumen para bajar costos.

BancoEstado

El BancoEstado de Chile cuenta con líneas a ahorro como Multipropósito en donde los requisitos son Cédula de Identidad, Monto mínimo de apertura de USD10, ser mayor de 12 años si es mujer o 14 si es hombre, ser persona natural y documentar origen de fondos cuando corresponda.

Sin embargo, uno de los servicios innovadores que destacan en esta institución es el de CajaVecina. Este es un innovador sistema de servicios financieros, el cual permite a las personas que residen en zonas alejadas de las grandes urbes, o en comunas densamente pobladas, realizar una serie de transacciones bancarias, a través de terminales instalados en los almacenes y locales comerciales de cada comuna. En CajaVecina se pueden realizar Retiros de Dinero, Depósitos, Transferencias entre Cuentas BancoEstado, Pagar Cuentas de Servicio y Créditos de manera fácil, rápida y segura. Empleando para ello, las tarjetas de cajeros automáticos BancoEstado o la Tarjeta de CuentaRUT. Este innovador servicio fue el motor que impulsó un alza del 50% en los depósitos de los pequeños ahorristas en los últimos años. Que los locales de CajaVecina estén ubicados en un local cercano a sus potenciales clientes y que estén abiertos después del horario bancario reduce el costo del transporte de los ahorristas que antes debían viajar para depositar en su cuenta.

c. El Ahorro Programado

Definición y características

El ahorro programado, ahorro contractual, ahorro planificado o ahorro previo, se caracteriza por establecer mecanismos específicos que ayudan a los clientes a ahorrar de forma periódica pequeñas cantidades que permitan a lo largo del tiempo construir un ahorro que pueda ser destinado a varios fines. En los productos de ahorro programado, el cliente normalmente se compromete a realizar unos depósitos periódicos durante un tiempo específico para lograr acumular un determinado monto de ahorro. Si bien existen diseños variados del ahorro programado se pueden identificar una serie de atributos comunes: 1) Hay un componente de ahorro recurrente, el cliente suele comprometerse a depositar la misma cantidad de forma diaria, semanal, quincenal o mensual durante un período determinado. Esta idea de compromiso explícito para ahorrar es un elemento esencial; 2) La tasa de interés es un factor secundario, ya que lo importante es la meta de ahorro. La rentabilidad suele ser superior a la de las cuentas transaccionales e inferior a los depósitos de plazo fijo. Según Reinhart y Ostry (1995) las poblaciones de bajos recursos suele ser insensible a la tasa de interés; 3) De acuerdo a la meta de ahorro el plazo es más o menos largo y va desde 3 meses hasta 24 y 60 meses; 4) Estos productos suelen tener cierta iliquidez debido a que se intenta disciplinar el ahorro y los problemas de auto-control que a veces dificultan las metas de ahorro; 5) Se diseñan para alcanzar metas de ahorro específicas; 6) Para fomentar el ahorro, las entidades

suelen incorporar algún tipo de incentivo a los clientes que cumplan con su plan de ahorro, ya sean sorteos, regalos o bonificaciones a la tasa de interés.

Martin (2013a) señala que las personas de bajos recursos suelen ahorrar en forma informal. Este sector de la población suele usar instrumentos distintos de ahorro informal para cada objetivo de ahorro. Puede tener dinero en el colchón para emergencias, un grupo de ahorro para gastos escolares, ahorrar en joyas para objetivos de más largo plazo como una boda. Esta idea de asignar mentalmente a cada instrumento de ahorro un destino específico parece que ayuda a muchas personas a planificar mejor sus gastos y su ahorro. Incorporar diseños que ayuden a compartimentar fácilmente los distintos objetivos de ahorro puede hacer los productos de ahorro programado más atractivos para la población de bajos ingresos.

Ahorro programado en América Latina

Como bien señala Martin (2013b) aún es muy poco lo que se sabe sobre la oferta de productos de ahorro programado en América Latina y el Caribe. En general la información agregada brindada por las superintendencias bancarias y los bancos centrales clasifican al ahorro captado en el sistema financiero en cuentas de ahorro a la vista y cuentas de ahorro a plazo fijo, lo que impide ver el peso del ahorro programado dentro del total de captaciones.

En la región se han identificado 855 instituciones financieras reguladas de las cuales 224 cuentan con productos de ahorro programado. Por tanto se observa que una de cada cuatro ofrece algún tipo de ahorro programado (26,2%), en donde Colombia es el país con más productos de este tipo (73%). En Uruguay solo 2 instituciones sobre 14 ofrecen este tipo de producto (14%), ubicándose por debajo del promedio regional.

La Tabla 3 muestra los distintos productos de ahorro programado en la región clasificados según el destino del gasto o inversión perseguidos.

Como se aprecia el 48,08% de los productos de ahorro programado en la región son de libre destino. Es decir, muchas entidades disponen de un único producto de ahorro programado, en el que se intenta encajar cualquier objetivo de ahorro del cliente. Es común que la institución aluda a diferentes metas en sus lemas comerciales, pero sin que exista una meta única definida. En este tipo de productos se pactan plazos de 3 a 36 meses y con una periodicidad semanal, quincenal o mensual y el monto para abrir la cuenta suele ser bajo.

En segundo lugar se encuentra el ahorro navideño (16,41%), el cual busca generar una reserva de dinero para cubrir los gastos que suelen darse en esta época del año. El cliente va realizando depósitos a lo largo del año y los retira en diciembre. Este producto es común en países como Costa Rica, Panamá, Colombia, Jamaica, Honduras y El Salvador. Debido a la estacionalidad de este producto y la alta concentración de retiros en diciembre, las instituciones suelen diversificar su oferta con otros productos de plazos más flexibles.

Tabla 3. Productos de Ahorro Programado por Destino en la región

Tipo de Producto	Número	Porcentaje
Ahorro Programado Libre Destino	375	48,08%
Ahorro Navideño	128	16,41%
Ahorro Educativo	71	9,10%
Ahorro Vivienda	52	6,67%
Ahorro Vejez	49	6,28%
Ahorro con Seguro de Vida	39	5,00%
Ahorro Vacacional	34	4,36%

Ahorro Programado otros destinos	32	4,10%
<i>Total</i>	780	100,00%

Fuente: Martín (2013b)

En tercer lugar se encuentra el ahorro educativo (9,10%) que permite programar una cuota fija durante un plazo determinado, para obtener el capital necesario y hacer frente a los gastos de inicio de clases, principalmente compra de uniformes, útiles escolares y pago de matrículas. Cabe señalar que la educación de los hijos aparece con frecuencia como una de las principales preocupaciones en la planificación financiera de las familias de bajos ingresos ya que la idea de brindar un futuro mejor para los hijos a través de la educación es un anhelo común.

En cuarto lugar aparece el ahorro programado para vivienda (6,67%). En la mayoría de los países de América Latina es importante el déficit habitacional y el deseo de muchas familias de obtener la vivienda propia. Estas cuentas suelen estar exentas de comisiones y ofrecen tasa de interés superior a otras cuentas de ahorro a la vista, no tienen tanta estacionalidad como las dos cuentas anteriores y los plazos suelen ser más largos debido a la meta a alcanzar.

El Ahorro programado para la Vejez aparece en quinto lugar (6,28%). Muchos países de la región han realizado reformas en la seguridad social con la incorporación de Administradoras de Fondo de Pensiones (AFP). Sin embargo, una población muy alta está autoempleado o trabaja en el sector informal y por tanto no tiene acceso al sistema formal de seguridad social. Este problema es más importante en los sectores de bajos recursos por lo cual este tipo de programas es relevante. Se trata de un ahorro de muy largo plazo por lo que es clave que exista confianza por parte del cliente en la institución y en el sistema.

En sexto lugar se encuentra el ahorro con seguro de vida (5,00%) que combina un ahorro periódico con un seguro de vida en caso de fallecimiento, una parte del ahorro se destina al pago de la prima del seguro y la otra al ahorro. Este producto es común en Brasil y Argentina. El Ahorro Vacacional (4,36%) es parecido al ahorro navideño y al escolar. Tiene restricciones de liquidez pues solo puede efectuarse una o dos veces al año. Este producto es común en Costa Rica y Colombia.

Finalmente existen diversos productos de ahorro programado ligados a otros eventos como fiesta de quince años, carnaval, compra de automóviles y el pago de impuestos.

Considerando todo lo anterior y de acuerdo a Martín (2013b), el ahorro programado puede ayudar a las familias de bajos ingresos a planificar mejor su economía doméstica, todavía muy dependiente de mecanismos informales de ahorro. En estos productos se pueden apreciar implícitamente retos importantes para la región como son el acceso a la vivienda, la mejora en las condiciones de vida del adulto mayor, el abandono escolar o la vulnerabilidad de estas familias ante emergencias.

d. Ahorro en base a los programas de TMC

Los Programas de TMC ofrecen la oportunidad de promover la inclusión financiera. Esto es debido a que su foco está en los sectores bajos recursos y en la necesidad de resolver el reto operativo de pagar los subsidios en el que normalmente participa alguna institución financiera. Como fue mencionado anteriormente existen muchas instituciones que están trabajando el tema de fomentar el ahorro aprovechando los instrumentos a disposición, generados por los programas de TMC. El objetivo en esta subsección será el de mostrar el diseño de programas de fomento de ahorro de forma de ilustrar los posibles componentes que debería incorporar y a su vez comprender la forma en que deben ser diseñados, monitoreados y evaluados.

Promoción de la Cultura del Ahorro en Colombia.

A partir de 2008 el gobierno colombiano paga el subsidio del Programa de Familias en Acción (FA) a través del abono en una cuenta de ahorros abierta a nombre de cada beneficiaria. Aprovechando la bancarización de las beneficiarias el gobierno decidió ir un paso adelante y en conjunto con Proyecto Capital se diseñó el programa piloto del Programa de la Cultura del Ahorro utilizando dos instrumentos básicos: 1) Educación Financiera, 2) Incentivo Monetario. Considerando que era un programa piloto y se quería evaluar la posibilidad de ampliarlo en el futuro, fue importante contar con información que permitiera evaluar el impacto del mismo.

La selección de la población beneficiaria del programa piloto se realizó en función del diseño de la evaluación de impacto, seleccionando los municipios en donde el proceso de apertura de cuentas de ahorro ya se hubiera realizado. Se seleccionaron 12 municipios en tres regiones (norte, centro y sur) incluyendo 3 municipio de control. De esta manera en 9 municipios se aplicaron 3 intervenciones diferentes y en el grupo de control no se realizó nada adicional a las cuentas de ahorro ya existentes.

La Tabla 4 muestra los tipos de intervenciones aplicados por municipio. Como se puede apreciar de un total de 48.212 a un 26,93% se le aplicó una intervención que incorporaba educación financiera y un incentivo monetarios. A un 22,41% de la población seleccionada se le aplicó solamente educación financiera. Un 26,84% de la población recibió solamente el incentivo. Finalmente, un 23,82% de las beneficiarias seleccionadas no recibían ningún instrumento ya que eran la población de control. De esta manera, los resultados de las poblaciones intervenidas podían ser comparados con la población de control a los efectos de estimar cual fue el grado de impacto del programa independientemente de la evolución debida a otros factores.

Tabla 4. Tipos de Intervención por Municipio (Colombia), Número y Porcentaje de Beneficiarias

Tipo de Intervención	Municipio	Número de Beneficiarias	Porcentaje
Educación + Incentivo	Necoclí	7.687	15,94%
	Gigante	2.516	5,22%
	Puerto López	2.780	5,77%
Educación	Ayapel	6.141	12,74%
	Timamá	2.285	4,74%
	El Zulia	2.378	4,93%
Incentivo	Samaná	2.418	5,02%
	San Andrés de Sotavento	9.128	18,93%
	Yacuanquer	1.393	2,89%
Control	Ciénaga de Oro	7.282	15,10%
	Consaca	1.096	2,27%
	Tibú	3.108	6,45%
Total		48.212	100,00%

Fuente: Elaborado en base a Marulanda et al. (2012) quienes usan datos de la Banca de las Oportunidades.

El incentivo monetario tenía como objetivo estimular a las familias a vencer su desconfianza hacia el sistema financiero. Este consistía en un sorteo trimestral en cada municipio y cada

beneficiaria con su número de cuenta participaba en un sorteo pudiendo ganar como premio un valor equivalente a multiplicar por diez el saldo promedio del ahorro del trimestre anterior, sin exceder la cantidad de USD 2.500.

La educación financiera se adaptó a los municipios y consistía en 6 talleres para ser desarrollados en 6 meses, con una duración aproximada de 2 horas 30 minutos por sesión y un total de 14 horas 45 minutos, tratando diversos temas.

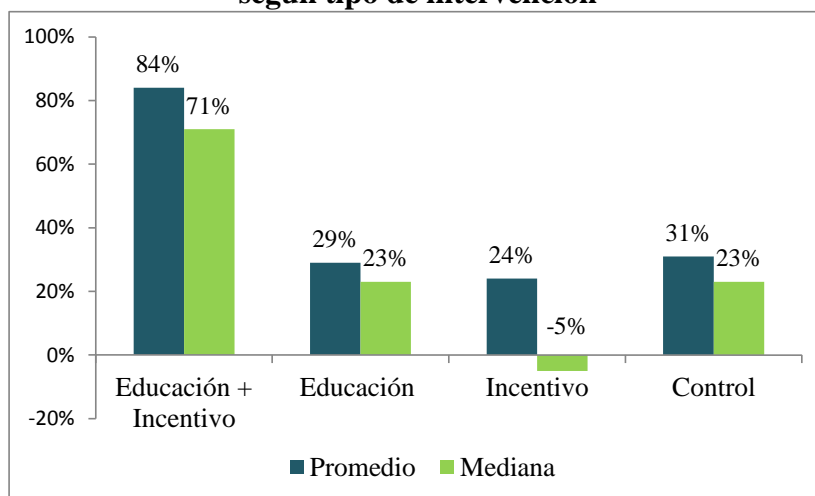
En relación al incentivo monetario existieron algunas dificultades: 1) El cronograma de los sorteos tuvo que ser modificado para adecuarse a las posibilidades reales del banco; 2) Ha habido demoras en la entrega de los premios, esto podía generar desconfianza entre los participantes; 3) En algunos municipios, los enlaces municipales que debían servir de canal de comunicación enviaron mensajes en contra del banco o no han tenido la mejor disposición para motivar a las beneficiarias a cumplir los objetivos del programa; 4) Al interior del banco, el manejo del programa no fue tarea fácil. Aun cuando el programa se podía ver como una carga adicional, el banco fue un aliado indiscutible en el desarrollo del programa y siempre ha tenido una actitud positiva, colaborando a sacar adelante el proyecto.

En relación con la educación financiera existieron algunos inconvenientes que se deben considerar en el diseño de un programa de este tipo: 1) Dado el gran número de beneficiarios en este programa piloto, existieron problemas de logística en el sentido de encontrar salones con capacidad y mobiliario necesario para la actividad; 2) La distancia de los beneficiarios al lugar de los talleres es otro punto importante a considerar; 3) En algunos casos había baja frecuencia del transporte público y no coincidían con el horario de los talleres; 4) El costo del transporte y en algunos casos del costo de alimentación es otro factor que se debe considerar cuando se organizan los talleres; 5) Los horarios de capacitación a veces se cruzan con los horarios de trabajo de los beneficiarios; 6) Las ferias, las fiestas municipales y las fiestas de diciembre redujeron considerablemente la asistencia a los talleres; 7) Inundaciones, cierre de vías por derrumbe a causa de la fuerte ola invernal redujo la asistencia; 8) Los enlaces municipales fueron un elemento clave en el proceso de convocatoria y en la motivación para que las beneficiarias asistieran; 9) El perfil del capacitador fue desmotivante en algunos municipios; 10) El factor cultural también influyó en la asistencia. En algunos municipios había dificultad para motivar a las personas a asistir a cualquier tipo de eventos.

Al finalizar el primer año se contaba con información acerca de la evolución de los ahorros de las beneficiarias que participaron en el programa piloto, a partir de las cifras que compartió el Banco Agrario. Además, a lo largo del año se fue recabando información de carácter cualitativo.

En la Figura 2 se puede apreciar el resultado de las intervenciones medido como el incremento promedio y en mediana de los saldos de las cuentas de las beneficiarias. Como se puede apreciar, en promedio los saldos aumentaron aun en el caso en que no hubo intervención, lo cual resalta la importancia de considerar una población de control. Lo que interesa destacar aquí es que la intervención que incluyó educación e incentivo fue aquella que tuvo un impacto observable. Como se puede observar en este caso los ahorros crecieron un 84% en promedio y un 71% en mediana, si se compara con incrementos de 31% y 23% respectivamente en el caso del grupo de control, se aprecia que una diferencia de 53% en los promedios y de 48% en mediana que podría ser explicada por la intervención del programa. Por otro lado, se observa que las intervenciones que incorporan solamente educación o solamente incentivo no reflejan variaciones importantes respecto al grupo de control.

Figura 2. Incremento promedio de los Saldos luego del primer año del Programa Piloto, según tipo de intervención



Fuente: Elaborado en Base al documento de Marulanda et al. (2012)

Dentro de las informaciones de carácter cualitativo que se recogieron se encuentran: 1) Las beneficiarias manifestaron como muy probable dejar parte del subsidio que reciben en la cuenta del banco, señalando que allí el dinero estaba más seguro; 2) En general, las beneficiarias señalan que ahorran para el futuro de los hijos, especialmente para los estudios así como para comprarles ropa. También señalaron la utilidad del ahorro para atender emergencias. Con un propósito de más largo plazo señalaban la posibilidad de abrir un negocio, comprar un electrodoméstico y arreglar o comprar una casa; 3) Algunas quejas apuntan al sistema de pago del subsidio en el que persisten las extensas filas. Los abusos de algunos establecimientos comerciales que para realizar los retiros cobran comisiones. El temor de las beneficiarias a dejar los ahorros en la cuenta ante la posibilidad de que se les retire el subsidio porque ya no se justifique la necesidad del mismo.

Promoción del Ahorro en Perú

En Perú la pobreza sigue siendo alta y está concentrada en la sierra rural del país, por lo que el programa de TMC JUNTOS trabaja desde 2005 allí. Aquí se decidió aplicar un programa piloto de ahorro orientado a dotar de herramienta financieras a los beneficiarios de del programa JUNTOS en dos localidades del país que tuvo inicio en diciembre de 2009.

Dado que el Programa Juntos y su plataforma de transferencias, el Banco de la Nación, ya habían acordado que cada mujer beneficiaria sería titular de una cuenta de ahorros a través de la cual se hacía efectiva la TMC, la implementación del Programa Piloto “Promoción del Ahorro en Familias Juntos” fue más fácil pues las cuentas de ahorros ya existían.

Las mujeres beneficiarias del programa Juntos que participan en esta fase del Programa Piloto “Promoción del Ahorro en Familias Juntos” son mujeres de distintas comunidades de los distritos de Coporaque, en Espinar, Cusco y San Jerónimo en Andahuaylas, Apurímac, en la sierra sur del país. En total, el programa piloto de ahorro opera con aproximadamente 3.800 mujeres beneficiarias de Juntos: 2.284 en Coporaque y 1.537 en San Jerónimo.

En este caso el diseño del programa piloto incluía tres componentes: 1) Un componente de capacitación y sensibilización financiera; 2) Acompañamiento financiero a las beneficiarias; 3) Un incentivo que consistía en un sorteo de una canasta de víveres.

El primer componente de capacitación y sensibilización financiera buscaba transmitir conocimientos básicos sobre el funcionamiento del sistema financiero formal y sus características, los principales productos y servicios que ofrece, así como las ventajas que ofrece en términos de seguridad y confianza. Al mismo tiempo, ofrece pautas para el mejorar el manejo de los flujos del ingreso al interior del hogar, fomentando el valor del ahorro como medio para la capitalización de la familia como un instrumento eficaz en la lucha contra la pobreza.

El segundo componente de acompañamiento financiero se realizó desde dos perspectivas complementarias: La primera apunta a reforzar el primer componente con la actuación de las mujeres líderes del grupo y visitas bimestrales de los facilitadores. La segunda corresponde al acompañamiento del hogar que realiza el gestor del Programa JUNTOS, a fin de reforzar y fomentar el cumplimiento de las corresponsabilidades asumidas con el programa.

El tercer componente de incentivo para complementar el esfuerzo de ahorro consistía en un sorteo bimestral de canasta de víveres con artículos de primera necesidad valorada en USD 60 a dos beneficiarias por distrito. Para participar en el sorteo, las beneficiarias debían no haber sido suspendidas por el programa y tener un saldo positivo en las cuentas de ahorro.

Para evaluar el primer año del programa piloto, se solicitó al Banco de la Nación estadísticas para discutir los cambios en el comportamiento financiero de las beneficiarias de Juntos. Se destaca que dada la importancia del secreto bancario, para efectos del análisis se trabajó con información proporcionada por el Banco de la Nación sobre los saldos de cada cuenta para los meses de diciembre de 2009 hasta octubre de 2010 de manera innominada, asegurando así la total confidencialidad de la información de las usuarias.

La Tabla 5 muestra el porcentaje de beneficiarias por tramo de ahorro acumulado antes de iniciado el programa (en diciembre de 2009) y a un año de funcionamiento del mismo en octubre de 2010. Como se aprecia el porcentaje de beneficiarias que ahorra entre 10,1 y 100 soles pasa de 27,81% a 84,40% en San Jerónimo, un incremento del 203,49% y en Coporaque pasa del 48,47% al 77,35%, un incremento del 59,58%.

Tabla 5. Porcentaje de beneficiarias por tramos de ahorro acumulado Diciembre 2009 y Octubre 2010

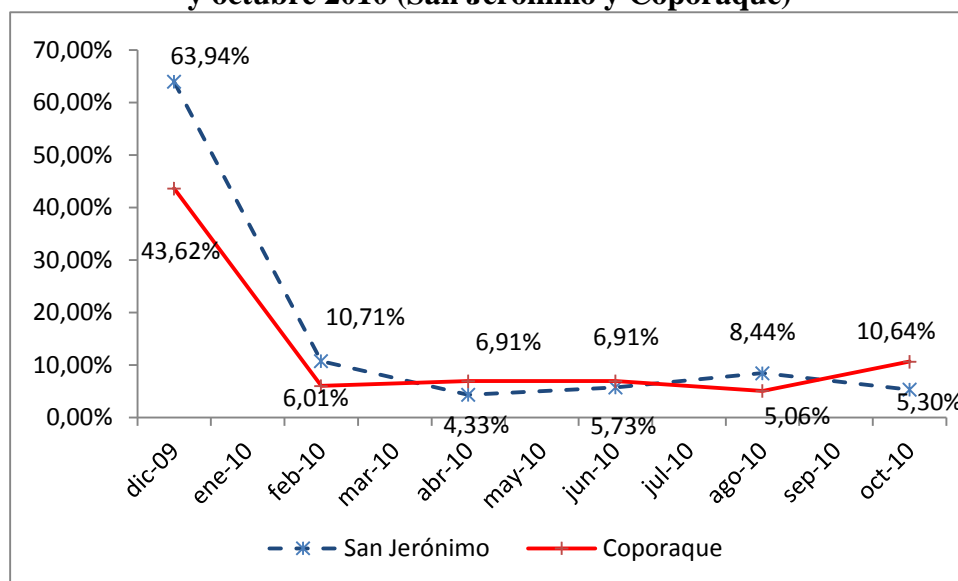
Tramo de ahorro acumulado	San Jerónimo		Coporaque	
	dic-09	oct-10	dic-09	oct-10
<i>Menor de 10 soles (No Ahorra)</i>	63,94%	5,30%	43,62%	10,64%
Entre 10,1 y 100 soles	27,81%	84,40%	48,47%	77,35%
Mayor a 100 soles	8,25%	10,30%	7,91%	12,01%
TOTAL	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Fuente: Elaborado en base al documento de Trivelli et al. (2011) con la base de datos del Banco de la Nación

A modo ilustrativo la Figura 3 muestra la evolución del porcentaje de beneficiarias que no ahorran. Como se puede apreciar, en diciembre de 2009 antes de iniciar el programa el porcentaje de beneficiarias que no ahorra era de 63,94% en San Jerónimo y 43,62% en Coporaque, desde que inicia el programa hasta octubre de 2010 se observa una caída hasta los 10,64% y 5,30% en San Jerónimo y Coporaque, respectivamente. Esto representa una caída

del 91,71% en el porcentaje de beneficiarias que no ahorra en el primer distrito y una caída del 75,61% en el segundo.

Figura 3. Evolución del porcentaje de beneficiarias que no ahorra entre diciembre 2009 y octubre 2010 (San Jerónimo y Coporaque)



Fuente: Elaborado en base al documento de Trivelli et al. (2011) con la base de datos del Banco de la Nación

De las entrevistas con un grupo de las beneficiarias del programa piloto de diferentes edades y con distinto nivel de educación se ha encontrado que las mujeres destinan la mayor parte de sus ahorros a cubrir los gastos asociados a la salud y a la educación de sus hijos. La importancia del ahorro formal para estas familias radica, también, en la posibilidad de acumular recursos que permitan generar, eventualmente, nuevos ingresos permanentes al interior del hogar a través del establecimiento de algún negocio familiar u otro tipo de emprendimiento productivo. Además se detectó que el ahorro era visto como una herramienta básica que permite a las familias rurales en extrema pobreza enfrentar eventos inesperados que podrían afectar su hogar o fuentes de ingreso, permitiendo un mejor manejo de riesgos.

3. Los Sistemas de Transferencias Condicionadas en Uruguay

a. Instituciones y Normativa relacionada en Uruguay

Instituciones

Se considera oportuno mencionar aquí las instituciones nacionales que de una u otra forma tienen relación con los sistemas de TMC en Uruguay y que serían actores relevantes en el diseño e implementación de un esquema de fomento al ahorro.

En primer lugar se encuentra el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), quien fue creado en 2006 con la misión de ser el responsable de las políticas sociales nacionales, así como la coordinación (tanto a nivel sectorial como territorial), articulación, seguimiento, supervisión y evaluación de los planes, programas y proyectos, en las materias de su competencia,

propendiendo a la consolidación de una política social redistributiva de carácter progresivo. Asimismo, es misión de éste ministerio contribuir al desarrollo de escenarios de participación social que permitan el fortalecimiento de la ciudadanía activa de las y los uruguayos, promoviendo la más amplia integración de los protagonistas a sus actividades. (DEC N° 286/006 - 22 de agosto de 2006)

Dentro de los planes y programas que lleva adelante el MIDES se encuentra: i) El de inclusión sociolaboral, que son programas que pretenden fortalecer las capacidades y oportunidades de: desocupados de larga duración, jóvenes sin experiencia y pequeños emprendimientos de personas en condición de vulnerabilidad socioeconómica; ii) Participación ciudadana, son programas que promueven la participación de diferentes actores e instituciones en el territorio; iii) Inclusión socioeducativa, programas educativos impulsados por el MIDES, en coordinación con otras instituciones, que pretenden que jóvenes y adultos logren culminar los ciclos o reinsertarse en el sistema educativo; iv) Promoción y protección de derechos, planes, programas y acciones orientados a promover, difundir y proteger los derechos sociales, económicos y culturales de las personas; v) Prestaciones. Programas que otorgan beneficios a jóvenes y población en situación de vulnerabilidad.

Justamente dentro de estos últimos se encuentran dos programas relacionados con las TMC, el programa Tarjeta Uruguay Social y el Programa Asignaciones Familiares. También se destaca dentro de los programas de inclusión sociolaboral, el Programa de Fortalecimiento a Emprendimientos. Estos tres programas serán analizados más adelante.

El Banco de Previsión Social (BPS) tiene la misión como Instituto de seguridad social, de brindar servicios para asegurar la cobertura de las contingencias sociales a la comunidad en su conjunto y la recaudación de los recursos, en forma eficaz, eficiente y equitativa, promoviendo políticas e iniciativas en materia de seguridad social, aplicando los principios rectores de la misma en el marco de las competencias que le asigna la Constitución y las Leyes. Junto con el MIDES co-gestionan la tarjeta prestaciones sociales que se verá más adelante.

El Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU) fundado en 1896, es el banco más importante en Uruguay contando con 124 dependencias distribuidas en todo el país y 3 sucursales en el exterior. Tiene la misión de brindar servicios financieros accesibles a toda la población, estimular el ahorro y fomentar la producción de bienes y servicios contribuyendo al desarrollo productivo, económico y social del país.

Es el banco público del país y ha funcionado en cierta forma como banco de desarrollo. En los programas de TMC juega un rol importante ya que si bien la tarjeta prestaciones permite que los usuarios elijan entre nueve bancos, el 90% de los beneficiarios usa este banco para sus cuentas de ahorro asociadas.

Como se ha visto en la mayoría de las experiencias en la región el banco nacional juega un papel importante en el diseño, ejecución y evaluación de los programas de fomento de ahorro. El banco tiene diversos costos tanto en la emisión de tarjetas como en los costos de administrar las cuentas de ahorro y también es importante a la hora de brindar la información para evaluar los programas. Por parte del BROU se ha visto buena disposición para brindar información que permitiera evaluar un programa de tales características.

República Microfinanzas (RMFS) es una Sociedad Anónima que tiene como único accionista al BROU. Es una organización socialmente responsable que asume el compromiso de impulsar el desarrollo de los microempresarios y de las familias de bajos ingresos que no están atendidos por la banca tradicional. Tiene como misión contribuir a la inclusión

financiera de toda la población, brindando servicios financieros y no financieros principalmente a microempresarios con dificultades de acceso a la banca tradicional. RMFS administra mucho de los microemprendimientos del programa de fortalecimiento a emprendimientos del MIDES y muchos de sus clientes son también beneficiarios de las TMC. Ha logrado en los últimos años tener acceso para estos microemprendedores a cuentas de ahorro.

El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) en su área de asesoría macroeconómica es el responsable de las TMC, esquemas de incentivos y las devoluciones del IVA de las prestaciones que se verán más adelante.

Normativa

Dentro de la normativa a considerar se mencionan las siguientes:

La Ley 17.866 de 2006 es la que crea el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)

Ley N° 15.084 de 1980 habla sobre el régimen de asignaciones familiares para todo empleado de la actividad privada que preste servicios remunerados a terceros y que tenga hijos o menores a su cargo.

La Ley N° 18.227 de enero de 2008 trata sobre el nuevo régimen de Asignaciones Familiares consistente en prestaciones monetarias a servirse mensualmente por el Banco de Previsión Social, en la forma que determine la reglamentación, en beneficio de niños y adolescentes (artículo 1° de la Ley N° 17.823, de 7 de setiembre de 2004) que residan en el territorio nacional y que, reuniendo los demás requisitos previstos en la presente ley, integren hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica o estén en atención de tiempo completo en establecimientos del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay o en instituciones que mantengan convenios con dicho Instituto.

La Ley N° 18.241 publicada en enero de 2008 trata sobre el subsidio otorgado por el BPS a personas carenciadas de entre 65 y 70 años.

La Ley N° 18.240 de enero de 2008 trata sobre el programa “Uruguay Trabaja”

Dentro de la normativa financiera se puede señalar la Ley 18.494 del 2009 sobre control del delito de lavado de activos y que es relevante ya que tiene implicaciones en las aperturas de cuentas de ahorro sobre el origen de los fondos a depositar.

Proyectos Normativos

También existen proyectos normativos, en especial destaca el proyecto de Ley Disposiciones para fomentar la inclusión financiera y el uso de medios de pago electrónicos.

Se crean los corresponsales financieros que son operadores no bancarios que prestan servicios financieros por cuenta de las instituciones financieras contratantes. El proyecto normativo tiene el objetivo de incrementar grado de penetración de los bancos para mejorar acceso de servicios financieros a la población de menores ingresos y dispersa geográficamente.

Entre los servicios que podrán ser brindados por medio de los corresponsales financieros se encuentran: 1) Depósitos en efectivo o cheques y retiros de cuentas corrientes o cajas de ahorro; 2) Transferencia entre cuentas; 3) Desembolsos y cobranzas de créditos; 4) Envío y recepción de giros y transferencias; 5) Consulta de saldos en cuentas corrientes o cajas de ahorro; 6) Cobranzas y pagos; 7) Recepción y transmisión de la información y

documentación requeridas para la apertura de cuentas corrientes, cajas de ahorro o depósitos a plazo, solicitud de créditos y tarjetas de crédito.

El BCU considera que la implementación sería relativamente sencilla y rápida ya que existen Corresponsales potenciales operando en condiciones similares a las propuestas. En particular se señala que hoy existen 336 sucursales bancarias y si se le suman las redes de cobranza este número asciende a 1354.

Con el objetivo de impulsar la bancarización y fomentar la inclusión financiera, se incorpora la figura del Banco Minorista como un nuevo agente al elenco de instituciones de intermediación financiera. Estos bancos estarían autorizados a operar con restricciones tales como: 1) No poder recibir depósitos en cuenta corriente bancaria girables mediante cheques; 2) No poder recibir depósitos de no residentes; 3) Los créditos al público serán exclusivamente en moneda nacional, en unidades indexadas o en otros instrumentos indexados autorizados por la SSF; 4) Se establecen límites máximos para otorgamiento de créditos en función de la Responsabilidad Patrimonial Neta. Por otra parte, estos bancos podrán realizar colocaciones en moneda extranjera pero de manera restringida (bancos, títulos públicos).

El capital mínimo para iniciar sus actividades es de 65:000.000 de unidades indexadas que es la mitad de lo que requiere un banco normal. El requerimiento de capital por riesgo de crédito es mayor (12%). El proceso de autorización y supervisión será el mismo que el de un banco normal.

Se genera una nueva modalidad de cuentas denominadas Cuentas básicas de Ahorro. Estas tienen el objetivo de facilitar la administración de sus ahorros a través de cuentas bancarias a los segmentos de la población con ingresos más bajos. Todo ello sin descuidar los estándares internacionales vinculados a la prevención del lavado de activos y financiamiento del terrorismo.

Cuenta de ahorro abierta en bancos y cooperativas de intermediación financiera, por personas físicas nacionales o extranjeras residentes: 1) Denominada en moneda nacional o unidades indexadas; 2) La suma de los depósitos mensuales no puede superar las 7.000 UI; 3) El saldo al cierre del mes no puede exceder de 24.000 UI; 4) Sólo admite retiros y depósitos en efectivo, así como pagos mediante débito bancario.

Dadas las limitaciones operativas, se aplican procedimientos de debida diligencia simplificados a los efectos de la apertura, conformes con las recomendaciones internacionales de prevención del lavado de dinero.

Como otros pilares de inclusión financiera el BCU desarrolla programas de educación financiera e información (como la Feria Interactiva y el Portal del Usuario Financiero). En el seno del SSF existe el Departamento de Información y Atención al Usuario Financiero (DIAUS). Con el portal del usuario financiero se busca informar de los derechos y obligaciones, características de productos financieros y donde realizar los reclamos y como. También se busca educar sobre conceptos financieros básicos (manejo de presupuesto, toma de decisiones financieras, evaluación de productos, etc.). Las ferias Interactivas son instancias lúdicas destinadas a niños y adolescentes como forma de acercamiento a los conceptos financieros.

b. La Tarjera Uruguay Social (TUS)

De acuerdo a CICCA (2012) la Tarjeta Uruguay Social (TUS) es una herramienta que contribuye a disminuir la situación de inseguridad alimentaria a través de la mejora en el

acceso a los alimentos de los hogares en situación de indigencia y los sectores de la pobreza más vulnerables a la misma.

La TUS tiene sus antecedentes en el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES) instaurado entre 2005 y 2007 que comenzó a dar respuesta a la emergencia social de los hogares de extrema pobreza e indigencia. Uno de sus siete componentes fue el Plan Alimentario Nacional (PAN), el cual incluyó en mayo de 2006, una transferencia monetaria en formato de banda magnética, con destino a la adquisición de alimentos y artículos de limpieza y aseo personal. Hasta ese momento las prestaciones alimentarias en Uruguay se habían basado en comedores y canastas de alimentos compuestas por víveres secos.

En 2008, luego de finalizado el PANES se comenzó a implementar el Plan Equidad, la inicial tarjeta PANES pasa de ser una herramienta gestionada únicamente por el MIDES a transformarse en una herramienta de gobierno nacional cogestionada por varios organismos (MIDES, MTSS-INDA, MSP y ASSE) que integran a partir de 2009 la Comisión Interinstitucional Central del Componente Alimentario del Gabinete Social (CICCA).

La TUS es una tarjeta prepaga con formato de banda magnética utilizada para la adquisición de alimentos, artículos de higiene personal y del hogar, así como productos y servicios que contribuyen al proceso de inclusión social. La población objetivo del programa son los hogares en estado de indigencia o vulnerables al mismo, priorizando aquellos hogares con menores de 18 años.

El total de personas involucradas en diciembre de 2011 en los 78.117 hogares beneficiarios de la TUS fue de 269.085 personas.

La Tabla 6 por otra parte muestra la distribución departamental de las TUS, se aprecia que a octubre de 2013 habían 63.037 TUS en todo el país, el 34% se concentran en Montevideo y en segundo lugar aparece Canelones con 14,2% de estas tarjetas. Salto, Rivera, Artigas y Paysandú son los siguientes departamentos con mayor participación de beneficiarios.

Tabla 6. Distribución Departamental de las TUS a Octubre de 2013

Departamento	Cantidad	Porcentaje
MONTEVIDEO	21.463	34,0%
CANELONES	8.932	14,2%
SALTO	4.322	6,9%
RIVERA	3.247	5,2%
ARTIGAS	3.053	4,8%
PAYSANDU	2.906	4,6%
TACUAREMBO	2.628	4,2%
CERRO LARGO	2.381	3,8%
SAN JOSE	1.830	2,9%
SORIANO	1.769	2,8%
MALDONADO	1.652	2,6%
COLONIA	1.364	2,2%
DURAZNO	1.344	2,1%
TREINTA Y TRES	1.328	2,1%
ROCHA	1.299	2,1%
RIO NEGRO	1.208	1,9%
FLORIDA	1.163	1,8%
LAVALLEJA	882	1,4%

FLORES	266	0,4%
Total	63.037	100,0%

Fuente: Elaborado en base a información del MIDES

En lo que se refiere al ingreso al programa, este se realiza a través de dos vías: 1) Solicitud directa de la población atendida a través de las oficinas del MIDES; 2) A partir de la selección de los hogares más vulnerables socioeconómicamente a partir de datos demográficos o de información disponible en otros programas del Plan de Equidad, como es el caso de las Asignaciones Familiares (AFAM PE).

Esta población llega a un nivel de bancarización, ya que al ser titular de una TUS, se es también titular de una cuenta a través del BROU. A su vez, los titulares de pequeños comercios, para ingresar al sistema como Comercio Solidario, deben abrir una cuenta corriente en el BROU.

La operativa es sencilla el beneficiario va con la tarjeta magnética a un comercio solidario (en el año 2011 eran 751) quién tiene una terminal POS por donde se realizan las compras. El beneficiario tiene libertad de comprar los alimentos que guste dentro de la canasta básica y ciertas prohibiciones sobre los alimentos que no puede consumir (bebidas alcohólicas, cigarrillos, etc.).

Para el presente informe se realizaron algunas consultas referidas a las posibilidades de usar esta TMC con los fines de promover alguna forma de ahorro. Las instituciones señalaron varios factores que apuntaban a que en esta etapa no era conveniente usar este instrumento para promover el ahorro.

En primer lugar se mencionaba que la TUS no tiene como fin el retiro de dinero, es sólo para compra y por tanto se debería ahorrar en especie, para realizar una compra posterior. Aun así, habría un límite de 3 a 4 meses para ahorrar cierto monto, luego del cual se elimina de la cuenta. Como los fines son de carácter social, en algunos casos si no se consumiera algún producto de básica necesidad se podría justificar la visita de una asistente social para averiguar qué es lo que está sucediendo.

Desde el MIDES se mencionaba que esta población se encuentra en extrema pobreza y no sería recomendable comenzar un programa de fomento de ahorro ya que la TUS cubre lo básico y sería casi impensable que se pudiera ahorrar algo. Otros argumentan que en realidad esta población dado que tienen que gastar todo el monto del mes, termina ahorrando en especie. De todos modos, parece razonable que en un primer programa piloto no sea aconsejable trabajar con la población en más extrema pobreza debido a los niveles de dificultad que implicarían motivar el ahorro cuando es poco lo que se puede ahorrar y el trabajo en educación financiera podría requerir de un diseño más complejo y llevar más tiempo.

c. Asignaciones Familiares

Se trata de una prestación económica brindada por el MIDES y BPS a familias en situación de vulnerabilidad socioeconómica. Esta prestación tiene como fin que los beneficiarios cumplan con determinadas condiciones: cursar la enseñanza formal y atender su salud.

La asistencia consiste en un monto mensual de dinero que administran las personas físicas o jurídicas que ejerzan la capacidad legal del menor. Si personas de distinto sexo cumplen con

esas condiciones, tendrá preferencia la mujer. Para percibir la AFAMPE (Asignación Familiar Plan de Equidad) no se puede estar percibiendo otra Asignación Familiar.

A este punto es importante diferenciar el nuevo régimen de asignaciones familiares al que hacemos referencia aquí, de la asignación familiar. Este último se trata de una prestación económica brindada por el BPS a los hijos o menores a cargo de trabajadores. Se otorga desde el momento de comprobado el embarazo y varía según los ingresos del hogar. El tope de ingresos totales para recibir la asignación es de 10 BPC* (Bases de Prestaciones y Contribuciones) en hogares con hasta 2 niños. El mismo aumenta según la cantidad de hijos.

El AFAMPE al que se hace referencia aquí, se crea por Ley 18.227 en 2008 y amplía el antiguo régimen para hogares vulnerables por el cual se suman más niños y jóvenes, se aumentan los montos, pagándose preferentemente a las madres y el cobro pasa a ser mensual.

A los efectos del presente informe es importante destacar que los beneficiarios de Asignaciones Familiares pueden optar por abrir una cuenta en nueve bancos posibles (Bandes, BBVA, BROU, Citibank, Discount, HSBC, Itaú, Nuevo Banco Comercial y Santander) sin embargo, se informa que el 90% de los beneficiarios eligieron abrir la cuenta en el BROU.

Esta cuenta sólo acepta el depósito del monto de las asignaciones, por lo cual no se pueden realizar depósitos. En el BROU se informaba que los beneficiarios, al abrir la cuenta reciben una tarjeta de débito que tiene la misma calidad de servicio que se brinda en cualquier otra cuenta. El usuario puede controlar su cuenta por internet y cuenta con el sello Maestro asociado a Mastercard. También tiene acceso a los mismos beneficios y descuentos en compras, que el que tiene cualquier otro usuario del banco. La única limitación es que no pueden realizar depósitos.

Los beneficiarios de esta tarjeta (“BPS Prestaciones”) pueden realizar compras en los comercios adheridos al sistema recibiendo la devolución del IVA incluido en la compra (siempre calculado a la tasa del 22% independientemente de la alícuota correspondiente al producto). El monto de la devolución será depositado en la cuenta del beneficiario.

Se destaca que el 40% de los beneficiarios de asignaciones familiares abrieron sus cuentas a través de internet con el acceso al Plan Ceibal. Asimismo, los comercios pasaron de tener 10.000 terminales POS a tener 17.000, luego de una campaña del sector público. Estas terminales tienen un costo de \$250 y pueden ser exonerados para ciertos comercios.

Según entrevistas realizadas con los diferentes actores involucrados, se veía como factible el pensar en un programa de ahorro con esta población por varios motivos, aunque también se señalaron algunas dificultades.

En primer lugar, es una población que está en mejores condiciones que aquellos que solamente reciben la TUS, de todas formas existen personas que pueden percibir las dos tarjetas, la TUS y la BPS prestaciones.

En segundo lugar, se señala que las cuentas de ahorros de las asignaciones familiares si bien no aceptan depósitos, pueden acumular saldo sin problemas.

En tercer lugar, se señala que existe un incentivo para ahorrar en el beneficio del descuento del IVA en las compras. Este punto ha sido discutible, se ha observado que el número de beneficiarios de las asignaciones familiares que han elegido tener la tarjeta es muy bajo, está en el entorno de los 40.000 sobre un total de 280.000 beneficiarios (14,29%). Incluso dentro de aquellos que tienen la tarjeta, el 25% de las mismas se usa en comercio y el 75% en cajeros. Si se consideran los montos de un 9 a un 10% de los montos transados con la tarjeta se realizan en comercios y el restante 90% es retiro en efectivo.

Si bien se hicieron algunas encuestas para tratar de comprender la razón de este bajo uso de la tarjeta, no se llegó a ninguna causa principal, más bien había una serie de causas particulares. Algunos beneficiarios no entendieron el sistema y por ejemplo sacaban el dinero del cajero y luego iban con el dinero y la tarjeta a realizar la compra cuando era el pago con la tarjeta el que permitía el descuento. Por otro lado se señala que el dinero de esta tarjeta se utiliza para el pago de rubros que no descuentan IVA como por ejemplo, el pago de alquileres.

Otros encuentran la explicación del bajo uso del incentivo del descuento del IVA, en que estas poblaciones en realidad realizan sus compras en el sector informal donde no se paga el IVA como por ejemplo las ferias barriales y el descuento del IVA en un comercio formal no les implica una ventaja.

De todas formas, en un principio parece conveniente tener en cuenta a estos beneficiarios para un posible programa de fomento de ahorro, dado que tienen accesos a una cuenta de ahorro que aunque no puedan hacer depósitos, pueden acumular la TMC, tienen una mejor situación o están en mejores condiciones para ahorrar que los beneficiarios del TUS y en general son una población en la cual un programa de educación financiera podría ser relativamente más fácil de implementar. Más allá de que el IVA sea o no un incentivo para ahorrar, se podrían implementar otros mecanismos relacionados a sorteos por ejemplo.

Tabla 7. Beneficiarios de asignaciones familiares que acuden a locales de cobro por departamento (2012)

Departamento	Cantidad	Porcentaje
Montevideo	72.695	30,37%
Canelones	39.164	16,36%
Salto	12.249	5,12%
Maldonado	11.023	4,61%
Paysandú	10.958	4,58%
Colonia	9.537	3,98%
San José	9.488	3,96%
Cerro Largo	9.336	3,90%
Rivera	9.134	3,82%
Artigas	8.314	3,47%
Soriano	7.360	3,08%
Rocha	5.852	2,45%
Florida	5.614	2,35%
Tacuarembó	5.091	2,13%
Treinta y Tres	4.486	3,55%
Durazno	4.756	1,99%
Río Negro	4.604	1,92%
Lavalleja	4.118	1,72%
Flores	1.566	0,65%
Total	239.345	100,00%

Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta continua de hogares de 2012, INE

La Tabla 7 muestra la distribución por departamento de los beneficiarios de asignaciones familiares que acuden a un local de cobro, en base a las encuestas continuas de hogares del 2012. Como se aprecia en 2012 se estima en 230.859 personas las que debían acudir a un

local para cobrar la asignación familiar. En los primeros lugares aparece al igual que en el caso de los beneficiarios del TUS, los departamentos de Montevideo, Canelones y Salto. Estos tres departamentos acumulan el 51,85% de los beneficiarios del país. En cuarto, quinto y sexto lugar aparece algo interesante respecto a la distribución de la TUS. Como se aprecia si bien Paysandú está presente en ambas transferencias, aquí aparecen Maldonado y Colonia, mientras que en la TUS aparecen con mayor importancia Artigas y Rivera, lo cual puede indicar que estos dos departamentos presentan una situación más crítica.

d. Programa de Fortalecimiento a Emprendimientos

El Programa de Fortalecimiento a Emprendimientos (PFEP) es un programa de apoyo económico y en capacitación a emprendimientos que se encuentren en funcionamiento y que sean llevados adelante por personas en situación de vulnerabilidad socio-económica. Se apoya a emprendimientos de todo el territorio nacional y en todos los rubros de actividad. Este programa está dirigido a personas mayores de 18 años, en situación de pobreza y que produzcan o brinden algún bien o servicio de forma individual, familiar o grupal. Mediante este apoyo económico, los grupos pueden mejorar sus ingresos y las condiciones de trabajo o producción. Se puede solicitar para la compra de: materia prima, mercaderías, herramientas y maquinaria pequeña. El dinero no se debe utilizar para alquileres, vehículos, sueldos, pagos de tarifas públicas ni honorarios de capacitación.

Es importante señalar que en el año 2012 el MIDES firmó un convenio con República Microfinanzas (RMFS) con el objetivo de apoyar los procesos de fortalecimiento e integración productiva que vienen desarrollando emprendedoras, emprendedores e integrantes de Cooperativas Sociales en condiciones de vulnerabilidad social, en todo el territorio nacional.

Como forma de ilustrar el grado de profundización en instrumentos de ahorro por parte de la población de microemprendedores, se puede apreciar en la Tabla 8 la variedad de instrumentos y servicios bancarios que usan las MIPYME, el 35% usan Caja de Ahorro en 2012 y el 26,8% en 2008, en segundo lugar el 33% usan Cuenta Corriente en 2012 mientras que este porcentaje ascendía a 41,6% en 2008. El tamaño de la empresa influye mucho en el uso de los servicios según la encuesta de 2008, para tramos de empleo de 5 a 19 personas el 65,4% usas Cuenta Corriente y el 36,9% Caja de Ahorro, estos números aumentan para tramos de 20 a 99 personas en donde el 82,6% usa Cuenta Corriente y el 40,5% Caja de Ahorro.

Entre los servicios que en 2012 se señalaban como productos potencialmente interesantes destacan la Cuenta Corriente con 15%, las tarjetas de crédito empresariales con 13% y las Cajas de Ahorro con 11%.

Todo esto indicaría que si bien los instrumentos relacionados con el ahorro están en las primeras posiciones en los microemprendimientos, habría espacio para un mayor crecimiento en esta población.

Hoy en día se podrían encontrar beneficiarios de los tres programas: TUS, BPS prestaciones y el PFEP. Por lo cual también se podría pensar en la posibilidad de trabajar en un programa de fomento de ahorro con aquellos beneficiarios del PFEP y de asignaciones familiares.

Tabla 8. Uso de cada tipo de servicio bancario por las MIPYME en Uruguay

Tipo de servicio bancario	2008	2012
Caja de Ahorro	26.8%	35%
Cuenta Corriente	41.6%	33%
Cheques diferidos	28.0%	12%
Tarjeta de crédito	16.1%	8%
Pago a proveedores	12.3%	6%
Descuento de cheques	2.2%	6%
Pago de sueldos por cajero automático	3.2%	5%
Préstamos de inversión	2.8%	4%
Préstamos para capital de giro	2.8%	4%
Otros	3.0%	7%

Fuente: Encuestas DINAPYME (2008) (2012)

Las ventajas en un plan piloto podrían ser varias. Por un lado, República Microfinanzas ha estado trabajando en la posibilidad de apertura de cuentas de ahorro para sus clientes.

Estas cuentas de ahorro son gratis, tienen 8 movimientos en cajero automático por mes y 2 en forma presencial con un saldo de \$ 2.500. Si por mes se tiene un saldo inferior, se cobra un monto de \$ 25 por mes. RMFS destaca que al 30 de octubre de 2013 había unas 400 demandas de cuenta de ahorro. Como dificultades se observa que para abrir la cuenta y para evitar que se argumente que se está lavando dinero se debe brindar la información del nivel de ventas y el de ganancias de los emprendimientos. Además para el banco genera costos administrativos y demoras en la parte ejecutiva como por ejemplo en el tiempo para procesar la tarjeta que lleva de 20 a 30 minutos. Ante estas dificultades se está pensando en abrir las cuentas por el correo. Por otro lado, si bien los clientes de RMFS cuentan con este beneficio, los beneficiarios del MIDES que son administrados por RMFS todavía tienen costos.

Al día de hoy RMFS estima en 700 la población de emprendedores, con un 70% de repago, lo cual indicaría una alta tasa de supervivencia. Aunque todavía no existe, en un futuro próximo se desea realizar una evaluación y monitoreo del programa por parte del MIDES.

Finalmente, se puede señalar como otra ventaja de esta población al tener un perfil emprendedor y en muchos casos haber recibido cierta capacitación empresarial y tener contacto con una institución financiera, podrían presentar más facilidad en la aplicación de un programa de educación financiera que las poblaciones anteriores.

4. Diseñando Esquemas para el Fomento del Ahorro

a. Diagnóstico y puntos destacables

Necesidad de desarrollo de la oferta de ahorro

Como se señaló anteriormente la oferta de productos de ahorros en América Latina en general, suele ser escasa y de limitada cobertura. Hay poca variedad de productos y no están dirigidos a los sectores de bajos recursos. En este sentido, Uruguay no es la excepción en donde son pocos los productos de ahorros con los que se cuenta. Si bien casi todas las instituciones financieras cuentan con cuentas de ahorro o depósitos a plazo no existe una

oferta de productos de ahorro como la que se puede observar con los productos crediticios. Se destacan los bancos públicos BROU y BHU. El primero cuenta con líneas de ahorro dirigidas a un público específico como las dirigidas a jóvenes y recientemente en conjunto con República Microfinanzas han desarrollado la Caja de Ahorros Microcuentas para los beneficiarios de los préstamos de República Microfinanzas. Asimismo el BHU cuenta desde hace muchos años con cuentas de ahorro dirigido a la compra de vivienda.

Por otra parte existe cierta evidencia de que el ahorro tiene un impacto positivo en la reducción de la pobreza de tal forma que un incremento de un 1% en el ahorro tiene un impacto similar, reduciendo la pobreza en un 1%.

Estas condiciones señalan por un lado, la importancia de apostar por una política que incentive el ahorro como forma de contribuir a la reducción de la pobreza. Por otro lado, se aprecia en Uruguay, una necesidad de desarrollar productos de ahorro diversificados tanto en su forma como en las poblaciones a las que se dirige. Esto último se refuerza cuando se aprecia que en cuanto a oferta de productos de ahorro programado, Uruguay se encuentra en la posición 20 entre 26 países de América Latina y el Caribe.

Oportunidad en las Asignaciones Familiares y Emprendedores de RMFS

Las Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC) que realizan los Estados hacia las poblaciones más vulnerables, se han venido presentando como una base a partir de la cual desarrollar esquemas que fomenten el ahorro. Como se señaló existen varias experiencias positivas que apuntan al desarrollo del ahorro aplicando dos mecanismos: i) la capacitación para el ahorro; ii) un mecanismo de incentivo.

Uruguay cuenta hoy en día con un sistema de TMC que podría ser aprovechado. Como se mencionó, tal vez la Tarjeta Uruguay Social (TUS) no sea la más indicada en este momento por presentar varias características que no permiten la aplicación de un esquema de ahorro. En efecto, como se mencionó la TUS no permitir el ahorro en efectivo, está dirigida a una población en situación extremadamente crítica y por este motivo no estaría en condiciones de ahorrar o sería muy difícil de implementar en una primera etapa. Además, un programa de capacitación para esta población podría insumir mucho más tiempo. Sin embargo, el programa de asignaciones familiares presenta ciertas condiciones que podrían permitir la viabilidad de un esquema de fomento de ahorro. En primer lugar, se permite mantener saldos en las cajas de ahorros destinadas al pago de la asignación. En segundo lugar, si bien hay beneficiarios de la TUS que también son beneficiarios de las asignaciones familiares, esta última es una población que está en mejores condiciones para ahorrar y recibir un programa de capacitación.

Finalmente, se señala que es interesante el programa de fortalecimiento a emprendimientos ya que se dirige a una población vulnerable para la cual el ahorro podría ser una herramienta tanto para objetivos personales como para mejoras en sus emprendimientos. Si bien, esta población podría tener una mayor facilidad para encarar una capacitación de ahorro ya que ha tenido algún tipo de acercamiento con el sistema financiero, tienen la dificultad de no contar con cuentas de ahorro. Sin embargo, en un principio se podría considerar a los clientes de República Microfinanzas quienes representan una población similar, pero que tienen la ventaja de tener el acceso a la Caja de Ahorros Microcuentas señaladas anteriormente.

Institucionalidad en Uruguay

Las experiencias en América Latina han mostrado el liderazgo del Ministerio de Desarrollo en programas de fomento de ahorro en base a las TMC. Asimismo ha sido importante el

papel que desempeña el Banco Estatal tanto en la apertura de las cuentas de los beneficiarios como en la colaboración del diseño, monitoreo y evaluación de los programas.

En Uruguay el rol de liderazgo debería estar en el MIDES quién lleva la política de Asignaciones Familiares cogestionado con el BPS. Por otro lado, es importante el rol que tiene el BROU como banco estatal que presentado un carácter de banco de desarrollo y por ser el elegido por el 90% de los beneficiarios de Asignaciones Familiares.

Por otro lado, RMFS tendría un papel importante al desearse trabajar con los microemprendedores que trabajan con esta institución y que tienen cuentas de ahorro.

Finalmente, según la localización geográfica del plan, será importante la colaboración de las intendencias involucradas.

b. Los Mecanismos de Incentivo

Los mecanismos de incentivo para el ahorro juegan un rol importante en los programas de fomento de ahorro. Si bien algunas experiencias no muestran resultados satisfactorios cuando se aplican por sí solo en un esquema de ahorro (como en el caso de Colombia), otras experiencias muestran resultados positivos (como en el caso del “guardadito” de México).

Los incentivos podrían aplicarse en la forma de sorteos como en el caso de los programas asociados a transferencias monetarias o podrían estar relacionados a beneficios por cumplir ciertas metas de ahorro como en el caso del ahorro programado.

Incentivos Monetarios

Algunos estudios recientes como el de Ozbay et al. (2013) sugieren que los pagos de lotería pueden inducir a una conducta de ahorro. Los autores analizaron el comportamiento de las personas ante diferentes programas de ahorro, unos más tradicionales con una tasa fija de rendimiento y otros con tasas inferiores pero con la posibilidad de participar en un sorteo. Ante la opción, la mayoría se inclinaba por el segundo esquema incluso cuando el rendimiento esperado es el menor. Parece haber una atracción por los sorteos y se mostraba más elevada en la población masculina y en aquellos que tienen cuentas de ahorro con saldos más bajos. Hay varias formas de implementar los sorteos: i) En el caso del “guardadito” de México cada participante participa en un sorteo semanal, con un boleto por cada peso ahorrado; ii) En el caso de Colombia hay sorteos trimestrales en donde cada beneficiaria participa con su número de cuenta y el premio es el de multiplicar hasta tres veces el saldo hasta un máximo de USD 2.500.

Si bien otros señalan que no es un incentivo muy atractivo por ser finito y acabarse en cualquier momento, la población de asignaciones familiares podría ser aquella más propensa a este tipo de incentivos.

Activo Productivo

Según Fundación Capital las herramientas de trabajo representan el incentivo mejor evaluado debido a que se asocian a un estímulo constante y no finito. Las herramientas de trabajo se asocian a una mayor eficiencia en el mismo y garantizan la posibilidad de un ahorro continuo. Sin embargo, hay que tener en cuenta que este tipo de premios requiere de un estudio sobre las necesidades de la población emprendedores. Es fácil realizar un sorteo de un implemento para la empresa cuando se está ante una población de emprendimientos homogéneos, pero es difícil cuando son diferentes. Algunos ejemplo proponían tres tipos de sorteos: i) Uno mayor en las poblaciones que ahorran más, en donde se sorteaba un motocarrito; ii) Un intermedio,

en donde se sorteaban herramientas como serruchos, martillos, destornilladores, etc.; iii) Un menor, con implementos y prendas relacionadas con la labor cotidiana como las remeras, antiparras, cascos, etc. Este tipo de incentivo, sin duda podría ser aplicado a la población de microemprendedores quienes presentarían un interés por tener más herramientas que apoyen sus negocios.

Canasta básica

Es un beneficio para el hogar y los hijos. Se asocia a un incentivo finito y de corta duración y que no ofrece un estímulo continuo al representar un alivio momentáneo de necesidades. De hecho este incentivo podría ser pensado para poblaciones muy vulnerables como las de la TUS en donde un canasta de bienes puede representar un alivio, pero tal vez no tanto para las poblaciones de asignaciones familiares.

Aunque se describirá en el diseño del plan piloto, se pueden deducir varias cosas respecto a la aplicación en el caso uruguayo. Para la población de asignaciones familiares tal vez dentro de las dos opciones de incentivo más apropiadas se pueden señalar los sorteos trimestrales que tripliquen los saldos de los beneficiarios o un esquema de beneficios para quienes logren una meta determinada de ahorro. En cambio, para la población de microemprendedores, el mecanismo podría venir por el sorteo de instrumentos y herramientas que permitan aumentar la eficiencia de los emprendimientos que manejen. No se debe descartar que tanto los sorteos como los beneficios puedan estar presentes en el mismo mecanismo de incentivos como forma de reforzarlo.

c. La Promoción y Capacitación para el Ahorro

Es cierto que las instituciones financieras ofrecen una amplia gama de información promocional para atraer a nuevos clientes y retener a los existentes. Sin embargo, dentro de los sectores de bajos recursos, la desigualdad de información es tan grande que a menos que cuenten con conocimientos y habilidades para interpretar esta información y tengan la motivación para cambiar sus comportamientos, el valor de la información promocional es limitado.

Cohen et al. (2006) señalan la importancia que los expertos de desarrollo le adjudican a la educación financiera. Cuando los pobres son expuestos a diferentes medios de la educación financiera, llegan a comprender su valor rápidamente. Sin embargo, la educación financiera para los pobres de los países en vías de desarrollo es un concepto nuevo y son pocas las experiencias.

A los efectos del presente informe a los mecanismos de capacitación se lo clasificará en dos grupos: 1) Talleres, seminarios y cursos personalizados; 2) Medios de comunicación masivos.

Talleres, seminarios y cursos personalizados

Uno de los mecanismos de capacitación más utilizados son las capacitaciones personalizadas que involucran talleres presenciales con un número de entre 15 a 25 personas.

Se pueden realizar una serie de Guías, Manuales y Documentos de Referencia para introducir y promover la educación financiera para dicho grupo de la población. Un ejemplo de esto es

el proporcionado por la banca de las oportunidades de Colombia donde se pueden descargar una serie de documentos relacionados a la educación financiera y dirigida a los sectores de bajos recursos.

<http://www.bancadelasoportunidades.com/contenido/contenido.aspx?catID=301&conID=693>

Dentro de las ventajas de los talleres es que, dado el nivel alto de formación educativa que tienen los capacitadores, no se requiere recursos humanos adicionales o materiales, ni muchas sesiones de entrenamiento para capacitar a las beneficiarias. Otra ventaja de esta metodología es que permite un aprendizaje colectivo, que a su vez empodera a las beneficiarias. Sin embargo, dentro de las desventajas se destaca el rol protagónico del proceso de capacitación lo tiene el capacitador o gestor, externo a la comunidad donde se interviene.

Medios de comunicación masivos

Instituciones como el Banco Mundial, sugiere considerar la oportunidad que presentan los medios de comunicación masivos disponibles hoy en día, para impartir la educación financiera de una manera innovadora.

Se trataría de utilizar los medios de comunicación que tienen un alcance masivo para transmitir capacitación sobre el ahorro. Es así que se debería evaluar la posibilidad de utilizar tanto los medios más tradicionales como el periódico, la radio y la televisión, así como los nuevos medios de comunicación que involucran a la telefonía celular y el acceso a internet a través de computadoras y tablets.

Un ejemplo de esto es Colombia LISTA. Este proyecto tiene por objetivo aprovechar las innovaciones en tecnología móvil para ampliar los conocimientos y capacidades financieras de personas de bajos ingresos, con el fin de promover la protección y el incremento de sus activos. La metodología consiste en diseminar la educación financiera a través de un dispositivo móvil (una tableta de iPad) que sirve para capacitar a las personas de bajos ingresos, sobre todo mujeres receptoras de TMC en Colombia. Esta iniciativa es la primera en el mundo, y significa un desarrollo significativo de materiales educativos interactivos.

Además del aplicativo para dispositivos móviles, se utiliza un sistema de reconocimiento automático que se hace a través de mensajes de texto enviados de manera personalizada a los celulares de cada usuario, en el momento que este completa un módulo. También se incentiva el uso de la tableta mediante el envío de recargas de crédito a los celulares de los participantes de manera automática.

De esta forma se busca no sólo bajar el costo de implementación para el gobierno u otros programas de educación financiera, sino también bajar los costos incurridos por los receptores de esta educación. Por esta razón, se ha aprendido a descentralizar la educación financiera, compartiendo un sistema de auto capacitación directamente con la población objetivo, y dando la oportunidad de que este sistema se use fuera de la cabecera municipal y en las zonas rurales donde sea más conveniente para la gente.

Otra experiencia similar es la de Educación Financiera en el Celular. Esta propuesta pretende incrementar el acceso de servicios financieros móviles a poblaciones rurales de Bolivia a través de procesos de enrolamiento educativo como nuevo mecanismo de inclusión financiera y mejoramiento de las habilidades y conocimientos en el uso de nuevas tecnologías asociadas a las billeteras móviles.

Pro-ahorros (2012) señala un conjunto de ventajas y desventajas de estos medios. Dentro de las ventajas se señalan: i) El ayudar a eliminar el sesgo de selección, en el cual sólo las personas más interesadas e informadas buscan capacitarse financieramente; ii) Puede ser utilizado para: informar, cambiar actitudes, presentar capacidades modelo, y apoyar cambios normativos de conducta; iii) Es efectivo en términos de costos, especialmente para alcanzar a las masas; iv) Es particularmente adecuado para nuevos consumidores financieros en países en desarrollo que carecen de una alfabetización financiera adecuada, así como de experiencia utilizando servicios financieros básicos. Dentro de las desventajas se destacan: i) El cambiar actitudes sobre el concepto de finanzas es un desafío, ya que tradicionalmente en los medios de comunicación el sistema financiero ha sido representado de una forma negativa, especialmente en las noticias de los años recientes; ii) Los medios se han utilizado como un modelo de negocio clave para estimular el consumismo, representado las decisiones financieras en una manera poco realista. El mensaje dominante ha sido comprar, no ahorrar o planificar.

Mecanismos de capacitación para Uruguay

Se ha mencionado que básicamente la capacitación podría ser de dos tipos: presencial y mediante la utilización de los medios de comunicación. Ambos mecanismos tienen sus ventajas y desventajas, por lo cual en principio se podría pensar en un mecanismo mixto de capacitación.

1) Los talleres de capacitación son importantes pero deben de tenerse en cuenta varios factores. Cuando se quiere llegar a una población relativamente grande los talleres pueden ser costosos ya que se requiere salones con la participación de entre 15 a 25 asistentes. En estos sectores de la población deben considerarse problemas ya mencionados: i) Los horarios de los talleres que puedan coincidir con los horarios laborales de los capacitados; ii) Muchas veces los capacitados viven en puntos diversos y alejados del lugar de capacitación y a veces ni siquiera pueden costear el precio del transporte, por lo cual muchas veces es conveniente prever un monto para subvencionar es costo.

2) También se puede pensar en pequeños boletines que pueden ser repartidos entre la población de interés. Ejemplos de estos documentos se pueden encontrar en el programa de educación financiera de FOSIS (<http://www.chileavanzacontodos.cl/wp-content/uploads/2012/09/Guia-Educacion-Financiera.pdf>) o el programa de banca de las oportunidades de Colombia (http://bancadelasoportunidades.gov.co/documentos/Educacion_Financiera/02.pdf)

3) Los medios de comunicación son una herramienta que presenta muchas posibilidades. En el caso de Uruguay y pensando en esas poblaciones podrían pensarse en tres medios: i) Mensajes en la radio que tiene amplia difusión en la población del interior del país; ii) los teléfonos celulares que cuentan con una amplia cobertura dentro de la población de bajos recursos; iii) La computadora, el plan Ceibal permitió que todos los escolares del país tuvieran un computadora (“la Ceibalita”) por este medio todo hogar tiene acceso a una computadora, por lo cual programas o videos diseñados a transmitir las bondades del ahorro podrían ser transmitidos por este medio, tal vez introducidos desde la escuela. En este último caso un ejemplo de capacitación de ahorro a través de videos es el que distribuye FOSIS en Chile a través de su programa de educación financiera y que se puede apreciar en el siguiente link <http://vimeo.com/69348551>

d. Indicadores y mecanismos de Evaluación

La Tabla 9 intenta mencionar algunos de los indicadores que podrían ser considerados en el diseño de programa de fomento al ahorro en los sectores de bajos recursos en Uruguay. Como se puede apreciar, estos se distribuyen en tres grupos. En el primer grupo están aquellos indicadores relacionados con el objetivo general del programa que sería el de constatar un incremento efectivo del nivel de ahorro en los sectores de bajos recursos. Por lo cual todos estos indicadores deberían dirigirse a medir el nivel de ahorro o la cantidad de ahorradores que llegaron a determinada meta.

Tabla 9. Posibles Indicadores a ser considerados a los efectos de Monitorear y Evaluar un programa de fomento de ahorro.

Objetivo	<i>Aumento del Ahorro</i>
	Mayores depósitos de ahorro
	Mayor número de cuentas de ahorro
	Mayor Valor total de los ahorros
Componente 1	<i>Mecanismo de Incentivo</i>
	Numero de sorteos realizados
	Número de ganadores de sorteos
	Número de beneficiarios que cumplieron la meta de ahorro
Componente 2	<i>Mecanismo de Capacitación</i>
	Número de talleres realizados
	Número de asistente a los talleres
	Número de boletines repartidos
	Videos diseñados para distribuir en la <i>ceibalita</i>
	Número de <i>ceibalitas</i> con el video incorporado
	Numero de celulares en el plan de educación financiera
Número de mensajes diferentes diseñados para ser transmitidos por celular	
Número de mensajes transmitidos por radio	

Fuente: Elaboración propia.

En un segundo grupo se encuentran los relacionados con el componente que se refiere al mecanismo de incentivo. Este es un medio para alcanzar el objetivo y como tal intenta medir el nivel cumplimiento de una de las herramientas para alcanzar el fin. Estos indicadores van desde la cantidad de sorteos o ganadores de los sorteos realizados hasta el número de aquellos que llegaron a cumplir la meta de ahorro establecida como incentivo.

Finalmente, el segundo componente es la herramienta relacionada con la capacitación de la población objetivo. En este caso se deberían medir el número de beneficiarios capacitados, boletines repartidos, *ceibalitas* en donde se distribuyeron los videos educativos, número de celulares con el plan de educación financiera, etc.

Estos indicadores, una vez elegidos deben ser medidos en su línea base, en el momento de inicio del programa así como en el momento de evaluación del programa. De la misma

manera estos indicadores permiten establecer metas más precisas respecto al programa y darle un seguimiento a lo largo del programa.

e. Diseño de un plan piloto

En la presente subsección se pretende diseñar un plan piloto para Uruguay que sea lo suficientemente flexible como para poder recibir modificaciones sin que pierda el objetivo principal.

El objetivo general del programa será el promover la cultura de ahorro e incrementar los saldos monetarios que se dedican a este fin, en las poblaciones de bajos recursos de Uruguay.

En principio se trabajará con la población que recibe las asignaciones familiares y con los microemprendedores de República Microfinanzas.

Institucionalidad

Como se mencionó, el liderazgo del plan piloto debería corresponder al MIDES quién ejecutaría el programa o podría delegar esta función en el organismo que considere más competente. Dado el diseño del plan será importante la coordinación y colaboración de instituciones como el BPS, el BROU, RMFS y las intendencias involucradas.

Selección de la población objetivo.

El plan piloto requiere de una definición de las zonas geográficas donde se piensa aplicar. Como un segundo objetivo deseable del programa es el de llegar a aquellas regiones del país con mayores problemas económicos se trató de ver algún indicador que muestre los departamentos en donde podría ser deseable que un programa de estas características sea aplicable.

La Tabla 10 muestra la evolución del porcentaje de hogares pobres en Uruguay por departamento entre 2006 y 2012. Como se puede apreciar están ordenados de acuerdo a los más altos niveles de pobreza en 2012.

Si bien los niveles de pobreza han ido disminuyendo desde el 2006 aún siguen existiendo desigualdades entre los departamentos. Si se observa que en 2012 el porcentaje de hogares pobres de Uruguay era de 8,4, existen seis departamentos que tienen niveles superiores a este porcentaje. En orden de importancia estos son: Rivera, Artigas, Montevideo, Cerro Largo, Treinta y Tres y Tacuarembó.

Tabla 10. Porcentaje de hogares pobres en Uruguay por departamento entre 2006 y 2012

Departamento	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Rivera	29,3	25,3	21,6	18,0	16,0	16,0	12,9
Artigas	33,1	31,5	25,2	26,0	27,0	16,0	11,5
Montevideo	18,5	17,6	15,8	17,0	15,0	12,0	11,3
Cerro Largo	26,8	22,7	16,9	18,0	17,0	14,0	10,1
Treinta y Tres	22,2	19,2	17,2	17,0	14,0	10,0	9,3
Tacuarembó	25,4	24,4	19,9	18,0	14,0	13,0	8,8
<i>Uruguay</i>	<i>18,7</i>	<i>17,2</i>	<i>13,9</i>	<i>15,0</i>	<i>13,0</i>	<i>9,0</i>	<i>8,4</i>

Salto	22,3	19,9	16,7	17,0	16,0	11,0	7,4
Paysandú	19,3	18,3	12,9	15,0	12,0	6,0	7,1
Canelones	17,2	15,8	10,7	11,0	10,0	7,0	6,4
Rio Negro	17,4	15,1	11,9	13,0	10,0	8,0	6,4
Rocha	18,9	15,4	11,3	13,0	11,0	7,0	5,7
Florida	15,4	13,6	11,6	12,0	10,0	6,0	5,5
Durazno	21,5	21,3	12,0	14,0	17,0	8,0	5,4
Soriano	18,5	16,5	10,7	13,0	11,0	5,0	5,4
Lavalleja	16,2	15,3	8,9	12,0	10,0	7,0	4,7
San José	16,0	13,1	8,1	9,0	9,0	6,0	4,2
Flores	15,1	10,4	5,8	8,0	6,0	6,0	3,5
Colonia	12,4	12,3	8,9	8,0	7,0	3,0	2,2
Maldonado	8,9	7,3	4,3	4,0	5,0	3,0	2,1

Fuente: INE, en base a las Encuestas Continuas de Hogares. Es el Porcentaje de hogares cuyo ingreso per cápita es inferior a la línea de pobreza (metodología INE 2012).

Los Figura 1 muestra la distribución geográfica de los seis departamentos que tienen niveles de pobreza por encima del promedio del país.

Figura 1. Departamentos con Niveles de Pobreza por encima de la media del país (2012)



Fuente: Elaboración propia en base a los datos obtenidos.

Los departamentos de Artigas, Rivera, Cerro Largo y Treinta y Tres se encuentran al Este en la frontera con Brasil, Tacuarembó limita con Rivera y Cerro Largo. Por otro lado, es Montevideo quien aparece en una ubicación diferente, siendo también la capital del país.

La Tabla 11 muestra que estos departamentos, a excepción de Cerro Largo, también presentaban en 2012 una alta tasa de desempleo por encima del promedio del país. De la misma manera los seis departamentos presentaban en 2011 una esperanza de vida por debajo de los 76,4 años que era el promedio del país.

Por otra parte, se observa que a excepción de Montevideo, los restantes cinco departamentos presentan necesidades básicas insatisfechas en educación y en alguna dimensión de la vivienda. Esto es interesante pensando en los posibles fines que se pueda tener la población para ahorrar.

Tabla 11. Tasa de desempleo, Esperanza de vida y Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) en educación y vivienda para los seis departamentos seleccionados

Departamento	Desempleo (a)	Esperanza de Vida (b)	NBI en Educación (c)	NBI en Vivienda (d)
Artigas	6,70	75,59	12,80	20,20
Montevideo	6,50	75,81	6,40	9,50
Treinta y Tres	6,50	76,13	11,80	18,60
Rivera	6,30	76,30	12,00	19,00
Tacuarembó	6,10	76,34	11,50	20,90
Uruguay	6,10	76,40	8,60	14,50
Cerro Largo	4,60	76,00	10,70	18,20

Fuente: Elaboración propia. (a) Porcentaje de la población en edad de trabajar que se encuentra buscando trabajo, sobre la población económicamente activa. Encuesta Continua de Hogares, INE. Año 2012. (b) Sumatoria del producto de la cantidad de personas en c/ grupo etario X probabilidad de Supervivencia. Estadísticas Vitales del INE. Año 2011. (c) Número de personas con NBI en educación/ número total de personas *100. Censo 2011. (d) Número de personas que presentan alguna carencia/ número total de personas. Censo 2011.

Como se mencionó en secciones anteriores se desea separar a la población objeto del programa al menos en dos grupos, uno al cual se le aplique el plan y otro que se utilizará de control a los efectos de poder evaluar la efectividad del programa. Considerando que el plan involucrará por un lado beneficiarios de las asignaciones familiares y por otro microemprendedores se propuso que el plan piloto sea aplicado de la siguiente manera:

1) Beneficiarios de Asignaciones Familiares

Para esta parte del plan se sugiere seleccionar dos departamentos dentro del grupo conformado por Artigas, Treinta y Tres, Rivera, Tacuarembó y Cerro Largo. De la misma forma se sugiere que estos departamentos sean homogéneos en cuanto a las características del programa y que estén los más alejados posibles de forma que el departamento al que se le aplique el plan piloto pueda tener la menor influencia posible sobre el departamento que funcionará de control. Un ejemplo de esto sería aplicar el plan de fomento de ahorro a los beneficiarios del departamento de Artigas que como se vio en la Tabla 7 se estima en 8.314 beneficiarios y considerar el departamento de Treinta y Tres que cuenta con un estimado 8.486 beneficiarios. Como se aprecia en el mapa de la Figura 1 estos departamentos se encuentran alejados geográficamente pero cuentan con características similares, además de limitar con Brasil, cuentan con un número similar de beneficiarios, ambos departamentos presentan altos niveles de pobreza, cuentan con niveles de desempleo y NBI por encima de la media nacional y presentan una esperanza de vida por debajo del promedio nacional.

2) Microemprendedores de República Microfinanzas.

Como se mencionó esta población cuenta con alrededor de 700 beneficiarios de los cuales unos 400 han presentado interés en abrir las cuentas de ahorro que ofrece la institución. Si bien se requiere que la institución provea los datos de los emprendedores departamentalizados, se considera conveniente aplicar este plan para la población de Montevideo. Sin embargo, en este caso se debería de dividir el departamento según barrios o regiones homogéneas a los efectos de tener una población a la que se le aplique el plan y otra que se pueda tomar como control. En este caso un ejemplo podría ser tomar algún barrio de la zona 17 (Casco del Cerro, Casabó, Pajas Blancas, Santa Catalina, Cerro Norte, La Boyada, Cerro Oeste y zona rural) que se presenta en la Figura 2 para aplicar el programa y tomar un

barrio de la zona 12 como control (Colón, Lezica, Melilla, Abayubá, Cuchilla Pereyra y San Bartolo)

Figura 2. División del Departamento de Montevideo en las 18 Zonas que tienen un Gobierno Local.



Fuente: Tomado de <http://www.chasque.net/vecinet/limites.htm>

Aquí la idea es la misma que a nivel nacional, tomar zonas que sean homogéneas pero que se encuentren alejadas como para no influenciarse entre ellas.

Mecanismo de incentivo monetario

Como se planteó en una subsección previa el mecanismo de incentivo monetario podría ser mixto entre un sorteo trimestral (dependerá del presupuesto asignado). Este sorteo puede consistir en triplicar el saldo al momento del sorteo sin superar los USD 2.500.

Por otra parte el incentivo de meta de ahorro podría consistir en incrementar el saldo en \$ 100 pesos si se llega a una determinada meta de ahorro al final del trimestre.

En este caso es importante mencionar que es lo que se puede esperar en cuanto a alguna experiencia realizada en la región, en el caso de Colombia se observó que el saldo promedio que se dejaba a fin de mes en las cuentas antes de empezar el programa era en promedio de \$156,34 uruguayos y luego de un año del programa se logró que el saldo fuera de \$219,63, el objetivo propuesto por el programa era lograr un saldo de \$535,39 lo cual señalaba las grandes expectativas planteadas.

Si bien al momento de querer iniciar el plan se debe medir la línea base con el saldo promedio del año de inicio, aquí se planteará un ejemplo de los que podría suceder considerando el ejemplo anterior.

Si el saldo promedio a fin de mes antes del programa era de \$100 se puede plantear: 1) Para la parte del ahorro programado se puede plantear una meta de ahorro trimestral de \$300 (3 meses x \$100) y si se cumple la meta se le asigna \$100 pesos más; 2) En el caso de los beneficiarios de asignaciones familiares, un sorteo al final del trimestre que involucre triplicar el saldo a fin de mes siempre que el premio no supere los USD 2.500; 3) En el caso de los clientes de RMFS, el sorteo puede implicar un activo productivo, un bien que pueda servir para mejorar la productividad del microemprendimiento.

Componente de Capacitación

Como se mencionó anteriormente, se sugiere un mecanismo de capacitación mixto utilizando una serie de herramientas. Una posibilidad es la siguiente: 1) Una serie de talleres mensuales en los departamentos y zonas donde se aplique el programa relacionado con los temas de ahorro; 2) Diseño de un video sobre el ahorro (ej.: <http://vimeo.com/69348551>) y distribución en las *ceibalitas* de las escuelas del departamento objetivo o el barrio objetivo; 3) Creación de una lista de números de celulares de personas interesadas en el programa de educación para el ahorro en la zona objetivo y posterior distribución de mensajes que motiven el ahorro; 4) Diseño y distribución de boletines de dos o tres hojas sobre el tema del ahorro (ej.: [http://bancadelasoportunidades.gov.co/documentos/Educacion Financiera/02.pdf](http://bancadelasoportunidades.gov.co/documentos/Educacion_Financiera/02.pdf)); 5) En el caso de los beneficiarios de asignaciones familiares como se realizará en un departamento determinado, se podrían utilizar las radios locales para transmitir mensajes sobre los beneficios del ahorro.

Propuesta de Matriz de Resultado

La Tabla 12 es una sugerencia posible de una matriz de resultados para el plan piloto diseñado. Se entiende que pueda servir al menos como base o ayuda para el diseño de una matriz de resultados cuando se desee implementar un programa de estas características.

Tabla 12. Propuesta de Matriz de Resultados propuesta para el Plan Piloto de Fomento de Esquema de Ahorros para las poblaciones de bajos recursos en Uruguay.

Objetivo General:	Promover la cultura de ahorro e incrementar los saldos monetarios que se dedican a este fin, en las poblaciones de bajos recursos de Uruguay.			
Indicador:	Línea Base (2013)	Meta (2015)	%Cumplimiento	Fuente
Saldo promedio de las Cuentas de Ahorro				BROU
Incremento del Saldo de las Cuentas de Ahorro				BROU
% de Saldos a fin de mes por encima de cierto mínimo				BROU
A. Beneficiarios de Asignaciones Familiares. Pob. Aplicación: Artigas (8.314 beneficiarios). Pob. Control: Treinta y tres (8.486) (*)				
Componente A.1. Mecanismo de Incentivo				
Sorteo Trimestral	Sorteo al final del trimestre que involucre triplicar el saldo a fin de mes siempre que el premio no supere los USD 2.500			
Meta Trimestral:	Meta de ahorro trimestral de \$300 (3 meses x \$100) y si se cumple la meta se le asigna \$100 pesos más (**)			
Indicador:	Línea Base (2013)	Meta (2015)	%Cumplimiento	Fuente
Número de Sorteos realizados				Informes del Programa
Número de Beneficiarios que cumplieron la meta				Informes del Programa
Componente A.2. Capacitación para el Ahorro				
Talleres mensuales	Serie de talleres mensuales en la población de aplicación del programa			
Video en Ceibalita	Diseño y distribución de un video sobre el ahorro en las Ceibalitas del departamento seleccionado			
Mensajes en Celulares	Diseño de mensajes, lista de inscriptos y distribución de mensajes en los celulares con mensajes sobre el ahorro			
Boletines	Diseño y distribución de boletines (de 2 o 3 páginas) relacionado con la educación financiera			
Mensajes en Radio	Mensajes sobre el ahorro emitidos en las radios locales del departamento objetivo.			
Indicador:	Línea Base (2013)	Meta (2015)	%Cumplimiento	Fuente
Número de talleres realizados				Informes del Programa
Número de asistente a los talleres				Informes del Programa
Número de Ceibalitas con el video distribuido				Informes del Programa
Número de celulares inscriptos en el programa				Informes del Programa
Número de boletines repartidos				Informes del Programa
Número de mensajes de radio emitidos.				Informes del Programa

B. Beneficiarios del Programa de Emprendedores de RMFS. Pob. Aplicación: Cerro. Pob. Control: Lezica (*)				
Componente B.1. Mecanismo de Incentivo				
Sorteo Trimestral	Sorteo al final del trimestre de un activo productivo que pueda incrementar la productividad del microemprendimiento (***)			
Meta Trimestral:	Meta de ahorro trimestral de \$300 (3 meses x \$100) y si se cumple la meta se le asigna \$100 pesos más (**)			
Indicador:	Línea Base (2013)	Meta (2015)	%Cumplimiento	Fuente
<i>Número de Sorteos realizados</i>				Informes del Programa
<i>Número de Beneficiarios que cumplieron la meta</i>				Informes del Programa
Componente B.2. Capacitación para el Ahorro				
<i>Talleres mensuales</i>	Serie de talleres mensuales en la población de aplicación del programa			
<i>Video en Ceibalita</i>	Diseño y distribución de un video sobre el ahorro en las Ceibalitas del departamento seleccionado			
<i>Mensajes en Celulares</i>	Diseño de mensajes, lista de inscriptos y distribución de mensajes en los celulares con mensajes sobre el ahorro			
<i>Boletines</i>	Diseño y distribución de boletines (de 2 o 3 páginas) relacionado con la educación financiera			
Indicador:	Línea Base (2013)	Meta (2015)	%Cumplimiento	Fuente
<i>Número de talleres realizados</i>				Informes del Programa
<i>Número de asistente a los talleres</i>				Informes del Programa
<i>Número de Ceibalitas con el video distribuido</i>				Informes del Programa
<i>Número de celulares inscriptos en el programa</i>				Informes del Programa
<i>Número de boletines repartidos</i>				Informes del Programa

(*) Los departamentos y barrios seleccionados deben entenderse como una sugerencia visto el análisis realizado aquí, pero podrían elegirse departamentos y barrios diferentes. De la misma manera se puede trabajar con una parte del total de beneficiarios, esto puede depender del presupuesto destinado. Seguramente la población en el caso de microemprendedores será menor a aquella seleccionada para los beneficiarios de asignaciones familiares. (**) Los montos de \$100 y \$300 fueron estimados, se recomienda observar el saldo promedio a fin de mes de las poblaciones objetivo y de control y establecer este como línea base y para el caso de la meta trimestral se sugiere multiplicar esta por 3 (como en el presente caso \$100x3). (***) En el caso de los microemprendedores se sugiere un sorteo que involucre un activo productivo que como se observó en otras experiencias es el que tiene mejores resultados, además de ser compatible con la población objetivo. De todas formas, nada impide que se pueda implementar el mismo tipo de sorteo monetario que se diseñó para la población de asignaciones familiares.

ANEXO I: Lista de documentación consultada

Amarante, V., Vigorito, A., (2007), *Evolución de la pobreza en Uruguay 2001-2006*, Instituto Nacional de Estadísticas (INE), Uruguay.

Arim, R., Vallcorba, M., (1999), “El mercado bancario en el Uruguay en los noventa”, *Series documentos de trabajo D.T. 2/99*, Instituto de Economía (IECON), Uruguay

CICCA (2012), *Informe Tarjeta Uruguay Social. Componente Alimentario*, CICCA, Montevideo, Uruguay.

http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/14984/1/informe_tus_2011_componente_alimentario.pdf

Cohen, M., McGuinness, Sebstad, J., Stack, K., (2006), *Estudio de Mercado de la Educación Financiera*, Documento de Trabajo N°2, Microfinance Opportunities, Washington, EE.UU.

http://www.bancadelasoportunidades.com.co/documentos/1_documento_de_trabajo_1_estudio_de_mercado.pdf

DINAPYME (2012), *Encuesta Nacional de MIPYMES Industriales, Comerciales y de*

DINAPYME (2008), *Encuesta Nacional de MPYMES Industriales y de Servicios*, Fin de Siglo.

Higinio, J., del Pilar, R., Giraldo, I., Barrera, C., (2011), *Los Programas de Transferencias Condicionadas: ¿hacia la inclusión financiera de los pobres en América Latina?*, Serie: Análisis Económico, n. 26, International Development reserach Center.

<http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2012/09682.pdf>

INE (2013), *Estimación de la pobreza por el método del ingreso: Año 2012*, Instituto Nacional de Estadísticas (INE), Uruguay

INE (2002), *Estimación de la pobreza por el método del ingreso. Uruguay 1986-2001*, Instituto Nacional de Estadísticas (INE), Uruguay.

Martin, Xavier (2013a), *¿Qué es el ahorro programado? Conociendo el producto, Nota 1. Ahorro Programado Inclusivo en América Latina y el Caribe*, Pro-Ahorros, Fondo Multilateral de Inversiones, Washington, EE.UU., Octubre 2013. <http://www.pro-savings.org/sites/default/files/art%3%ADculo%201%20-%20espa%3%B1ol%20-%20Qu%3%A9%20es%20el%20ahorro%20programado.pdf>

Martin, Xavier (2013b) *La oferta de ahorro programado, Recorriendo el Mercado, Nota 2. Ahorro Programado Inclusivo en América Latina y el Caribe*, Pro-Ahorros, Fondo Multilateral de Inversiones, Washington, EE.UU., Octubre 2013. <http://www.pro-savings.org/sites/default/files/art%3%ADculo%202%20-%20espa%3%B1ol%20-%20La%20oferta%20de%20ahorro%20programado.pdf>

Marulanda, B., Paredes, M., Fajury, L., (2012), *Colombia. Promoción de la cultura de ahorro en familias en pobreza*, Documento de Trabajo n° 168, Instituto de Estudios Peruanos, Lima, Perú.

<http://www.proyectocapital.org/index.php/es/component/phocadownload/category/1-documentos?download=183:colombia-promocion-de-la-cultura-de-ahorro-en-familias-en-pobreza>

MDS (2012), Capitulo Pobreza y Desigualdad, Informe de Política Social 2012 <http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/ipos-2012/>

Pro-Ahorros (2012), *Educación Financiera. Un camino hacia la inclusión*, Pro-Ahorros, FOMIN, Washington, EE.UU.

Reinhart, Carmen y Ostry, Jonathan. (1995). “El ahorro y la tasa de interés real en los países en desarrollo,” *Finanzas y Desarrollo*, Vol. 32, No. 4

Szalachman, R., (2003), “Promoviendo el ahorro de los grupos de menores ingresos: experiencias latinoamericanas”, *Serie-CEPAL N°128*, (LC/L. 1878-P), Santiago de Chile.

Trivelli, C., Montenegro, J., Gutiérrez, M., (2011), Un año ahorrando. Primeros resultados del Programa Piloto “Promoción del Ahorro en Familias JUNTOS, Documento de trabajo n° 159, Instituto de Estudios Peruanos, Lima, Perú. <http://archivo.iep.pe/textos/DDT/unanoahorrando.pdf>

ANEXO II: Lista de personas entrevistadas y reuniones mantenidas

Fecha	Institución	Entrevistados
01/11/2013	Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)	Martín Vallcorba y Florencia Lopez
06/11/2013	Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)	Martín Lavallega y Joana Burgette
13/11/2013	República Microfinanzas (RMFS)	Rosana Fernández
28/11/2013	Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU)	Carlos Souto

ANEXO III: Relación econométrica entre Ahorro y Pobreza en Uruguay

El objetivo de este anexo es demostrar que el ahorro tiene un impacto positivo en la reducción de la pobreza en Uruguay. En particular se tratará de medir la relación de la pobreza medida como el porcentaje de personas por debajo de la línea de pobreza estimada por el Instituto Nacional de Estadística (INE) y el ahorro medido como los depósitos del público en el sistema bancario a valores constantes.

A los efectos de realizar este estudio se consideró el modelo de cointegración de Johansen (ver Johansen, 1988 y Johansen, 1995) que trata de buscar una relación de largo plazo entre las variables de interés (pobreza y ahorro).

En este caso se usará un modelo de vectores autorregresivos (VAR) en su forma de corrección de errores como se muestra en la ecuación (1).

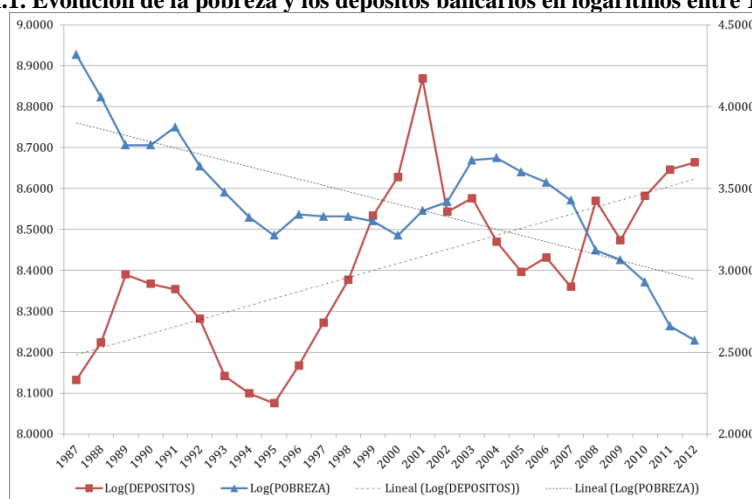
$$\Delta X_t = \Gamma_1 \Delta X_{t-1} + \Pi X_{t-1} + \mu + \varepsilon_t \quad (1)$$

Donde X es el vector que contiene las variables de interés (*Pobreza, Ahorro*) y Π es la matriz que contiene las relaciones de largo plazo. Para un desarrollo más profundo del tema de vectores cointegrados se recomienda ver Juselius (2006).

En lo que se refiere a los datos, primero se obtuvo la serie de porcentaje de personas pobres que surgen de los trabajos realizado por el INE en base a las encuestas continuas de hogares (ECH): INE (2013), INE (2002), Amarante y Vigorito (2002) obteniendo una serie de pobreza desde 1990 a 2012. Por otra parte, se obtuvieron del Banco Central del Uruguay (BCU) la serie de depósitos del sector no financiero en el sector bancario desde 1998 a 2012 la que se empalmo con los depósitos del sector bancario consolidado que surgen de los boletines estadísticos N°228 y N°261 del BCU obteniéndose una serie de depósitos en el sistema bancario en millones de dólares constantes de 1987.

La Figura III.1 muestra la evolución de la pobreza y los depósitos reales en logaritmos, se puede apreciar una relación inversa. Cuando los depósitos aumentan (caen) la pobreza parece bajar (subir).

Figura III.1. Evolución de la pobreza y los depósitos bancarios en logaritmos entre 1990 y 2012.



Fuente: Elaborado en base a datos del INE y BCU

Posteriormente se realizan una serie de pruebas estadísticas necesarias a los efectos de la realización del estudio. En primer lugar se estudian las raíces unitarias de las series a través del test de Dickey-Fuller Aumentados (ADF). Este test nos permite detectar si las series son procesos integrados, de ser así la econometría clásica no tiene validez y se debe recurrir al análisis de cointegración. Al igual que en los análisis posteriores hay que considerar que se está trabajando con una muestra relativamente pequeña y los resultados deben ser relativizados.

La Tabla III.1 muestra los resultados del test ADF para las series de pobreza y depósitos en logaritmos y su diferencia. Como se puede apreciar todas las series son integradas de primer orden, es decir son procesos no estacionarios y por tanto se debe recurrir al análisis de cointegración a los efectos de estudiar una posible relación entre las variables.

Tabla III.1 Estudio de Raíces Unitarias a través del test de Dickey Fuller Aumentado En niveles

Variable	ln(<i>Pobreza</i>)	ln(<i>Depósitos</i>)
Test de raíces unitarias		
ADF		
Tendencia y Constante	-2.145 [0.491]	-2.921 [0.176]
Constante	0.880 [0.777]	-1.115 [0.690]
Sin Constante, Sin Tendencia	-1.383 [0.150]	0.834 [0.884]
Primera Diferencia		
Variable	Δ ln(<i>Pobreza</i>)	Δ ln(<i>Depósitos</i>)
Test de raíces unitarias		
ADF		
Tendencia y Constante	-3.451 [0.068]*	-2.517 [0.317]
Constante	-3.533 [0.016]**	-2.612 [0.107]
Sin Constante, Sin Tendencia	-3.249 [0.002]***	-2.464 [0.017]**

Fuente: Elaborado en base a los datos del INE y BCU.

* Rechazo de la hipótesis nula al 10%. ** Rechazo al 5%. *** Rechazo al 1%

Se procede a estudiar la relación de cointegración entre el porcentaje de personas pobres y los depósitos bancarios como proxy del ahorro en Uruguay.

Relación porcentaje de personas pobres (POB) y los depósitos bancarios (DEPO)

La tabla III.2 muestra el test de la traza y el del máximo valor propio encontrando la existencia de una relación de cointegración entre el porcentaje de personas pobres y los depósitos bancarios como aproximación del ahorro.

Tabla III.2 Test de Cointegración entre POB y DEPO

Nº de relaciones de Coint.	Valor Propio	Est. Traza	Valor Crítico	Prob.**
Test de la Traza				
Ninguna*	0.7165	27.8735	15.4947	0.0004
Al menos 1	0.0645	1.4009	3.8415	0.2366
Test del Valor Propio				
Nº de relaciones de Coint.	Valor Propio	Máx. Valor Propio	Valor Crítico	Prob.**
Ninguna*	0.7165	26.4727	14.2646	0.0004
Al menos 1	0.0645	1.4009	3.8415	0.2366

Fuente: Elaborado en base a datos del INE y el BCU

Para un VAR con 4 rezagos se obtuvo la relación de cointegración siguiente:

$$POB_t = 12,07 - 1,03 DEPO_t \quad (2)$$

[3,62]

La relación obtenida es significativa ya que el estadístico t es 3,62 y se encuentra una relación negativa entre el ahorro medido por los depósitos bancarios y el nivel de pobreza que era lo que se esperaba. Además se realizó el test de exogeneidad débil a la variable Depósitos no rechazándose la hipótesis de exogeneidad con un Chi-2 de 3,96 y un p-valor del 0.05.

El modelo estimado dice que un aumento de los depósitos bancarios en un 1% reduce el porcentaje de personas pobres de Uruguay en un 1,03%. Este resultado justificaría una política de estímulo al ahorro a través de los depósitos bancarios por ejemplo como forma de reducir la pobreza. De todas formas es importante recordar que los resultados deben ser relativizados dado el tamaño de la muestra.

A los efectos de tener una justificación más robusta de la relación, se realiza el test de causalidad de Granger entre las variables a los efectos de ver si una de las variables predetermina a la otra, la Tabla III.3 muestra los resultados obtenidos para diferentes rezagos.

Tabla III.3 Test de causalidad de Granger entre los Depósitos y la Pobreza

	Hipótesis Nula	Obs	Estadístico F	Prob.
<i>1 Rezago</i>	DEPÓSITOS no causa en sentido de Granger a la POBREZA	25	0.81849	0.3754
	POBREZA no causa en sentido de Granger a los DEPÓSITOS		1.66128	0.2108
<i>2 rezagos</i>	DEPÓSITOS no causa en sentido de Granger a la POBREZA	24	0.19461	0.8248
	POBREZA no causa en sentido de Granger a los DEPÓSITOS		1.04331	0.3716
<i>3 rezagos</i>	DEPÓSITOS no causa en sentido de Granger a la POBREZA	23	0.94379	0.4427
	POBREZA no causa en sentido de Granger a los DEPÓSITOS		1.43735	0.2689
<i>4 rezagos</i>	DEPÓSITOS no causa en sentido de Granger a la POBREZA	22	0.67307	0.6223
	POBREZA no causa en sentido de Granger a los DEPÓSITOS		1.26291	0.3337
<i>5 rezagos</i>	DEPÓSITOS no causa en sentido de Granger a la POBREZA	21	0.29813	0.9031
	POBREZA no causa en sentido de Granger a los DEPÓSITOS		0.73731	0.6124
<i>6 rezagos</i>	DEPÓSITOS no causa en sentido de Granger a la POBREZA	20	0.38295	0.8686
	POBREZA no causa en sentido de Granger a los DEPÓSITOS		1.14713	0.4252
<i>7 Rezagos</i>	DEPÓSITOS no causa en sentido de Granger a la POBREZA	19	14.1702*	0.0111
	POBREZA no causa en sentido de Granger a los DEPÓSITOS		0.96877	0.5464

Fuente: Elaborado en base a datos del INE y el BCU. * Rechazo de la hipótesis nula del 5%

Solo cuando se consideran 7 rezagos se encuentra una realización Aquí se rechaza la hipótesis de que el depósito no causa la pobreza, pero no se rechaza la hipótesis de que la pobreza no causa a los depósitos. Por tanto habría una prueba estadística que justifica la importancia de los depósitos en la reducción de la pobreza.