

DOCUMENTOS DE **PROYECTOS**

Fortalecimiento de la inclusión y capacidades financieras en el ámbito rural

Pautas para un plan de acción

Julio Rosado
Francisco G. Villarreal
Federico Stezano



Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

 www.cepal.org/es/publications

 www.cepal.org/apps

Fortalecimiento de la inclusión y capacidades financieras en el ámbito rural

Pautas para un plan de acción

Julio Rosado
Francisco G. Villarreal
Federico Stezano



Este documento fue preparado por Julio Rosado, Francisco G. Villarreal y Federico Stezano de la Unidad de Desarrollo Económico (UDE) de la Sede subregional de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en México, en el marco de las actividades del proyecto CEPAL/FIDA “Escalamiento económico y social de las cadenas de valor rurales a través de políticas innovadoras de inclusión financiera para aprovechar el uso de las remesas y la inversión de la diáspora en América Latina y el Caribe”. El proyecto se ejecutó en colaboración con el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) con el apoyo financiero de la Unión Europea.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la CEPAL y de las instituciones socias.

La coma (,) se usa para separar los decimales.

La palabra “dólares” se refiere a dólares de los Estados Unidos, salvo cuando se indique lo contrario.

Publicación de las Naciones Unidas
LC/TS.2020/16/Rev.1
LC/MEX/TS.2020/1/Rev.1
Distribución: L
Copyright © Naciones Unidas, 2020
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Ciudad de México, 2020-15
S.20-00323

Esta publicación debe citarse como: J. Rosado, F. G. Villarreal y F. Stezano, “Fortalecimiento de la inclusión y capacidades financieras en el ámbito rural: pautas para un plan de acción”, *Documentos de Proyectos*, (LC/TS.2020/16/Rev.1) (LC/MEX/TS.2020/1/Rev.1), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2020.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Publicaciones y Servicios Web, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Introducción	5
I. Inclusión financiera y remesas como potenciadores del desarrollo rural.....	9
II. Esferas de incidencia de la inclusión y capacidades financieras: medios de vida y activos	17
III. Pautas generales para un plan de acción	21
A. Factor común 1	25
B. Factor común 2.....	26
C. Factor común 3.....	26
IV. Plan de acción para fortalecer las capacidades financieras de migrantes y receptores de remesas.....	29
A. Previo a la intervención: diagnóstico de las capacidades existentes	29
B. Esquemas de intervención (1): campañas de concientización orientadas a migrantes y receptores de remesas.....	30
C. Esquemas de intervención (2): desarrollo de contenidos y materiales de capacitación.....	31
D. Esquemas de intervención (3): capacitación de migrantes y receptores de remesas.....	32
E. Esquemas de intervención (4): implementación de intervenciones complementarias.....	33
F. Evaluación.....	33
V. Conclusiones.....	37
Bibliografía.....	41

Cuadros

Cuadro 1	Cambios en la conceptualización de la inclusión financiera.....	11
Cuadro 2	Estudios sobre los impactos del entrenamiento financiero en migrantes.....	34

Recuadros

Recuadro 1	Enfoque de Sen: de la educación financiera a las capacidades financieras	12
Recuadro 2	ODS en los que la inclusión financiera influye para alcanzar las metas	14
Recuadro 3	El enfoque de medios de vida y los activos	19
Recuadro 4	Programas de transferencias monetarias condicionadas con componentes de inclusión financiera	25
Recuadro 5	Aspectos relevantes en el proceso de elaboración de un plan de ruta para el mejoramiento de la inclusión y las capacidades financieras.....	27

Diagramas

Diagrama 1	Componentes de las capacidades financieras.....	22
Diagrama 2	Marco de los medios de vida.....	23
Diagrama 3	Diferentes configuraciones de pentágonos por cambios en el acceso a los capitales o por una mayor incidencia (o número) de políticas en un tipo de capital.....	24

Introducción

El desarrollo rural, anclado en las directrices y valores de la Agenda 2030¹, es prioritario en el combate a la pobreza, el mejoramiento de las condiciones de vida de las personas, así como el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). La Agenda 2030 y los ODS que la acompañan se fundamentan en los derechos y en la promoción de un crecimiento económico sostenido e inclusivo, el desarrollo social y la protección del medio ambiente. Se requiere un enfoque integrado para el desarrollo sostenible y la acción colectiva en todos los niveles para abordar los desafíos de nuestro tiempo, con el imperativo general de no dejar a nadie atrás para lograr esta agenda ambiciosa y universal (PNUD, 2018). Esto supone un cambio fundamental en el foco de interés de las políticas de desarrollo al desplazarlo hacia las personas y ámbitos con mayores necesidades y en el que deben destacarse las zonas y las economías rurales.

Este aspecto es particularmente relevante para la región latinoamericana, ya que la pobreza más intensa que se vive en ella se concentra precisamente en áreas rurales. El desarrollo de los espacios rurales es primordial para alcanzar un desarrollo sostenible —con menor pobreza y con miras a garantizar la seguridad alimentaria—, con la incorporación de un mayor valor agregado a las diversas actividades productivas, y atendiendo a los patrones esperados de consumo mundial de alimentos (Cline, 2007). El estudio de cadenas de valor en el sector agroalimentario es un instrumento útil para el análisis y la formulación de políticas públicas orientadas a mejorar su desempeño económico y social.

Además, como un enfoque que analiza las restricciones y las estrategias de cada actor en los diferentes eslabones de la cadena, propicia la diversificación productiva y puede ser un instrumento efectivo para combatir la desigualdad, generar mayores ingresos de los productores y fomentar

¹ La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible establece un conjunto de objetivos universales convenidos colectivamente, los cuales requieren para su implementación de la construcción de alianzas solidarias y equitativas (PNUD, 2018).

una apropiación más equilibrada del valor agregado (Padilla y Oddone, 2016). La diversificación de los ingresos en las actividades rurales y una apropiada administración de riesgos hace más consistentes los efectos del crecimiento rural sobre la pobreza (Galindo y otros, 2014). Esto no implica implementar políticas que favorezcan el desarrollo rural descuidando el desarrollo urbano. El desarrollo sostenible y la eliminación de la pobreza requieren de ambos y están interrelacionados. Las economías nacionales dependen más que nunca de un proceso equilibrado de desarrollo rural y urbano que permita una convergencia al alza de los niveles de ingresos entre las zonas rurales y urbanas, y un proceso de migración de las zonas rurales a las urbanas por propia iniciativa de las personas y no empujadas por la necesidad (UNCTAD, 2015).

La conceptualización del cambio estructural progresivo² en el ámbito rural como un plan de acción u hoja de ruta hacia la igualdad y el logro de mejores condiciones de vida demanda una transformación rural inclusiva que aumente la productividad de las actividades primarias y que incremente la capacidad de originar excedentes comercializables y acceso a los mercados, al tiempo que diversifica las actividades productivas y los medios de vida (Padilla, 2017). Esto requiere que el Estado implemente políticas encaminadas al fortalecimiento de las actividades productivas del espacio rural, con el propósito de lograr un cambio estructural mediante la transformación de la manufactura y los servicios y de la integración y complementariedad de las actividades y mercados con sectores de mayor dinamismo e intensidad de conocimientos (Padilla, 2017), como el acceso a los servicios financieros y el uso efectivo de sus instrumentos, para lo que el desarrollo de las capacidades financieras de los individuos es imprescindible.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en colaboración con el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA) y el apoyo financiero de la Unión Europea, ha contribuido al análisis y el desarrollo de estrategias y políticas para diversificar las actividades económicas de los hogares rurales en situación de pobreza. Un componente clave en estos esfuerzos han sido los análisis de las cadenas de valor rurales, en los que una restricción persistente es el acceso restringido a fuentes de financiamiento y la falta de estudios para potenciar un mejor aprovechamiento de los beneficios de las remesas y de las inversiones que los migrantes —y las diásporas asociadas— realizan en sus lugares de origen para el desarrollo rural a través de políticas innovadoras de inclusión financiera, con el objetivo primario de mejorar las condiciones de vida de los migrantes y sus familias (Padilla, 2017).

Esta contribución se hace en el marco de las recientes iniciativas de la CEPAL para formular e implementar políticas públicas inclusivas, comprensivas y transformativas, que tiendan a cerrar las persistentes brechas sociales de la región de América Latina y el Caribe con determinantes en los ámbitos macroeconómico, productivo, institucional, territorial, cultural y de relaciones de género (CEPAL, 2018). En este documento se propone una pauta para diseñar estrategias de políticas públicas orientadas a fortalecer las capacidades financieras y a promover la inclusión financiera de las familiares rurales que reciben remesas del exterior.

² El cambio estructural implica una transformación de la composición de diversas estructuras y componentes de una economía (Padilla y Villarreal, 2017) y ha adoptado “la forma de un peso creciente en la estructura de las actividades con... alta intensidad tecnológica... fuerte demanda externa e interna... y de eficiencia ambiental.... Avanzar en el cambio estructural progresivo implica responder de manera proactiva a los dos desafíos más grandes que enfrenta hoy la economía global, a saber: poner a la revolución tecnológica al servicio del desarrollo y la reducción de brechas, y transformar los patrones de producción y consumo en la dirección de la sostenibilidad” (Bárcena, 2018, pág. 9).

El enfoque de inclusión y las capacidades financieras adoptado en este documento se apoya en la capacidad de los excluidos financieramente (población pobre o vulnerable) para desarrollar y administrar sus propios presentes y futuros financieros, y la posibilidad de aumentar esta capacidad encontrando formas de ofrecer a los consumidores valor a través productos y servicios financieros regulados. En este sentido, en primera instancia se definen los conceptos clave de inclusión y capacidades financieras para mostrar su función en el desarrollo social y económico utilizando como marco de referencia los medios de vida y la acumulación y uso de capitales no solo monetarios, sino también de otras índoles. En los apartados subsecuentes se trazan algunos elementos o líneas generales de un plan de acción para fortalecer la inclusión y las capacidades financieras, particularmente en zonas rurales.

I. Inclusión financiera y remesas como potenciadores del desarrollo rural

Las remesas son un fenómeno directamente relacionado con la migración. En términos conceptuales, las remesas pueden definirse como “las transferencias de salarios o del monto acumulado de recursos que hacen los migrantes principalmente a su país de origen, las cuales se utilizan para apoyar a familiares a cargo, amortizar préstamos, hacer inversiones y otros fines” (CEPAL, 2019, pág. 7). Desde que se acuñó la noción de Sørensen, Van Hear y Engberg-Pedersen (2002) del nexo migración-desarrollo, se ha reorientado la conceptualización del papel de las remesas. Las remesas orientan este vínculo causal en cuanto operan como factor favorecedor de los impactos del desarrollo, una vez que la migración ocurre. Las remesas también influyen en relación con las dinámicas migratorias sobre las aspiraciones del migrante y sobre los hogares receptores de estos recursos. Las remesas dan signos contradictorios particularmente en los hogares receptores: por un lado estimulan la migración (es preferible dar que recibir dinero y las remesas son una ilustración del beneficio de migrar), pero por otro lado también hacen posible y deseable el permanecer sin migrar (Carling, 2020).

Al considerar lo anterior, puede distinguirse un proceso que vincula desarrollo, migración y remesas, en el que cada uno de estos tres factores determina y, a la vez, es determinado causalmente por los otros dos. Desde una concepción del desarrollo como proceso que supone el cambio de estructuras sociales y económicas (Stezano, 2019), las remesas pueden verse como un factor de desarrollo. La reseña de Adams (2011) permite concluir que las remesas internacionales reducen la pobreza en el mundo en desarrollo y suelen además asociarse a mejoras en la salud y descenso en los niveles de mortalidad infantil. Con relación a la desigualdad, los resultados pueden ser divergentes cuando el análisis se hace a nivel local o nacional. Del conjunto de remesas que recibe un país, la mayoría suele localizarse en pocas ciudades y pueblos. Estas disparidades se reflejan finalmente en una agudización de las desigualdades ya existentes entre zonas receptoras y

no receptoras, así como entre zonas rurales y urbanas (Skeldon, 2008). La bibliografía también reconoce que las remesas pueden ser un factor negativo para el desarrollo, que puede desincentivar el emprendimiento y la inversión productiva.

En primer lugar, las remesas pueden tener un impacto negativo de reducción en la oferta de trabajo, dado que quienes reciben remesas tienden a decidir trabajar menos y no invertir productivamente ni realizar emprendimientos (Carling, 2020). En segundo lugar, el impacto de las remesas en el crecimiento macroeconómico es una cuestión de considerable debate. Algunos estudios encuentran que las remesas internacionales tienen un efecto negativo en el crecimiento económico, mientras que otros muestran lo contrario. Parte de la razón de esta controversia puede estar en la dificultad de discernir la influencia de los vínculos causales en las remesas y el crecimiento económico (Adams, 2011)³.

En el nivel micro del gasto de los hogares surge la pregunta respecto a qué lleva a las remesas a generar desarrollo. Un escenario pesimista muestra que muchos hogares de países en desarrollo utilizan el incremento del poder adquisitivo en gastos suntuosos sin impacto significativo en el desarrollo local o nacional en el mediano y el largo plazo (Carling, 2020). De hecho, al analizar procesos nacionales de flujo de remesas a nivel histórico, se encuentra que la inversión en activos productivos ha tendido a alejarse de las expectativas creadas (De Haas, 2010).

Pese a estas disyuntivas no resueltas, las remesas han cubierto gastos a nivel local de carácter fundamental, principalmente en alimentación, salud y educación. Otro efecto de las remesas es que pueden actuar como motor de la inclusión financiera. En países de bajo ingreso, las remesas suelen inducir a los receptores a crear sus primeras interacciones con instituciones financieras y favorecer el uso de servicios financieros como crédito, ahorros y seguro. De este modo, las remesas apoyan algunas transformaciones sociales esenciales a los procesos de desarrollo (Carling, 2020).

Este trabajo se inserta en los debates sobre el desarrollo de capacidades financieras como forma de expresión del nexo entre migración y desarrollo, y que se manifiesta en procesos de mayor inclusión financiera. La inclusión se observa aquí en relación con el análisis de las remesas, en cuanto que representan un ingreso adicional de los hogares de migrantes que pueden favorecer el acceso al ahorro, el crédito, los seguros y otros servicios financieros.

Inicialmente, el modelo de inclusión financiera de los receptores de remesas se limitaba a la oferta de algunos productos de microfinanzas. Sin embargo, esta perspectiva se ha ido ampliando hacia una concepción de inclusión financiera más amplia. A lo largo de los últimos veinte años la concepción de la inclusión financiera ha evolucionado del auge de los servicios de microcréditos y de ser un instrumento para obtener un ingreso (crédito) en un determinado tiempo, a una estrategia más amplia que busca no solo el acceso al crédito, sino apuntalar los servicios financieros como una herramienta para el desarrollo económico y social (Mader, 2016a).

A medida que las instituciones microfinancieras ampliaron sus competencias para ofrecer una variedad más amplia de servicios financieros, la conceptualización del término microfinanzas migró al de inclusión financiera para abarcar un portafolio amplio de herramientas financieras

³ Por ejemplo, identificar la dirección de los vínculos entre las remesas y el crecimiento económico puede no ser completamente solucionable mediante el uso de variables instrumentales para controlar la endogeneidad y la causalidad inversa. Además, podría no ser posible identificar el impacto de las remesas internacionales en un componente clave del crecimiento económico (formación de capital humano), excepto durante períodos de tiempo muy largos (Adams, 2011).

(productos de ahorro, microcrédito, servicios de pago, envío y pago de remesas, micro seguros, entre otras) diseñadas para clientes no tradicionales y excluidos (algunas poblaciones rurales y o poblaciones en situación de pobreza) (ATISG, 2010). En el cuadro 1 se muestran los principales cambios en los abordajes/conceptualizaciones de los microcréditos y la inclusión financiera.

En la actualidad la inclusión financiera se refiere a un estado y proceso de inclusión que, conceptual e instrumentalmente, incorpora y desplaza a las microfinanzas. La inclusión financiera consiste en promover un acceso asequible, oportuno y adecuado a una gama de productos y servicios financieros regulados, así como expandir su uso por parte de todos los segmentos de la sociedad a través de la implementación de acciones innovadoras ya sea personalizadas o comunes que incluyan educación y conocimientos financieros con el fin de promover el bienestar y la inclusión económica y social (OCDE e INFE, 2012).

Cuadro 1
Cambios en la conceptualización de la inclusión financiera

Microfinanzas	Acceso a los servicios financieros	Uso de los servicios financieros	Inclusión financiera para el crecimiento equitativo
<p>Enfoque en aumentar la oferta de crédito dirigido a pequeñas y medianas empresas y a los hogares.</p> <p>Énfasis en reducción de la pobreza con limitada relevancia del papel estratégico de la inclusión financiera.</p>	<p>Amplia el enfoque del lado de la oferta al incluir otros tipos de servicios financieros, como el crédito, el ahorro, los seguros y los pagos.</p> <p>La inclusión financiera se incluye en algunas estrategias del sector financiero.</p>	<p>Enfoque en entender la demanda de los hogares de los servicios financieros y a través de los diferentes segmentos de la población adulta.</p> <p>Proveer servicios financieros sólidos a los hogares.</p> <p>Ubicar el uso de los servicios financieros dentro de los ecosistemas financieros.</p>	<p>Inclusión financiera como instrumento para la consecución de metas de políticas públicas que van más allá del mero sector financiero, como políticas en materia de empleo, crecimiento, equidad, y de desarrollo de capital humano.</p>

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Hussain y otros, *ASEAN Financial Inclusion for What?, Connecting the Region's Prosperity to People's Prosperity Post-2015*, United Nations Capital Development Fund (UNCDF) - Shaping Inclusive Finance Transformations (SHIFT), 2015, pág. 19.

El desarrollo de un ecosistema enfocado en atender las necesidades de las poblaciones excluidas y de los pequeños productores rurales precisa de políticas públicas que fomenten el desarrollo de ecosistemas financieros inclusivos (Ehrbeck, Pickens y Tarazi, 2012; Doran McFadyen y Vogel, 2009; Höllinger, 2011). Ello implica la articulación de políticas públicas que trasciendan la regulación y supervisión del sistema financiero (como la política monetaria, la política financiera, la política de fomento productivo, y las de desarrollo rural y territorial) y la realización de diagnósticos (detallados y basados en evidencia) que identifiquen los determinantes y las consecuencias de la exclusión financiera.

La inclusión financiera puede contribuir al crecimiento de la economía al impulsar una mayor productividad en la agricultura y de las pequeñas y medianas industrias mediante la movilización del ahorro de pequeños productores y prestadores de servicios en áreas rurales, y de las familias de bajos ingresos. La inclusión financiera constituye una herramienta con el potencial para contribuir a la transformación inclusiva del medio rural (Naidoo, Githiari y Maposa, 2017a; CFI, 2009; FIDA, 2016a;

FIDA, 2016b; Kloeppinger-Todd y Sharma, 2010; Timmer, 2009; Vargas y Torero, 2009). Existe sólida evidencia de que las iniciativas de inclusión financiera promueven la creación de ambientes económicos y sistemas financieros más estables, moviliza recursos nacionales a través del ahorro nacional y ayuda a aumentar los ingresos de los hogares y del gobierno; además de que son un apoyo para el crecimiento económico general y para el logro de los ODS (Hussain y otros, 2015). Esto trae como necesidad el brindar a las personas instrumentos que generen y solidifiquen sus capacidades financieras, y no limitar los esfuerzos a la educación crediticia y microfinanciera.

La capacidad financiera es entendida como la apropiación de los conocimientos, las habilidades y la confianza (actitud) para conocer y reconocer las oportunidades financieras, tomar decisiones informadas y efectivas para mejorar su bienestar financiero (comportamiento). Desde esta perspectiva, no es suficiente que una persona conozca los productos y servicios (el enfoque de educación financiera suele hacer hincapié o abordar solo estos aspectos), también debe comprender qué son, qué ofrecen y cómo usarlos, no solo para mejorar los rendimientos, sino para mejorar sus medios de vida en un sentido amplio (UNCDF, 2014a). Hay estudios que apuntan que las capacidades financieras incrementan la probabilidad de que una persona participe y cuente con productos de crédito y ahorro formales, al tiempo que reducen la posibilidad de que una persona utilice de forma exclusiva instrumentos de ahorro informales de corto plazo (Roa, Garrón y Barboza, 2018). En el recuadro 1 se explican, de manera sucinta, los elementos principales del enfoque de capacidades y, a partir de ellos, se establece la diferencia entre el abordaje de las capacidades financieras y el de la educación financiera.

Recuadro 1

Enfoque de Sen: de la educación financiera a las capacidades financieras

Las capacidades financieras, al menos en lo que concierne a este documento, están vinculadas al enfoque de capacidades desarrollado por Amartya Sen (1999). La idea central de este enfoque es que los arreglos sociales han de dirigirse a ampliar las capacidades de las personas, esto es, su libertad para promover o lograr lo que valoran hacer y ser. Son tres los conceptos claves de este enfoque:

Las funcionalidades son actividades y estados de valía que constituyen el bienestar de las personas (por ejemplo, la educación, o estar sano). Las funcionalidades también se relacionan con lo que las personas son capaces de hacer y ser con los bienes y los ingresos disponibles.

Las capacidades se refieren a la libertad de disfrutar (usar) diversas funcionalidades. Las capacidades son las diferentes combinaciones de funcionalidades (hacer y ser) que una persona puede lograr. Son vectores de funcionalidades que reflejan la libertad de las personas para llevar un tipo de vida u otro.

La agencia es la habilidad de perseguir objetivos que uno valora y que tenemos razones para valorar. Un agente es alguien que actúa y produce un cambio.

Algunos de estos conceptos son compartidos por otros enfoques de desarrollo. Una de las novedades del enfoque de Sen (1999) fue unir los conceptos de funcionalidades y libertades (u oportunidades), para dar lugar a las capacidades (Alkire y Deneulin, 2009). El recurrente ejemplo de la bicicleta es útil para ilustrar como los conceptos del enfoque de capacidades se entrelazan entre sí. Una persona puede ser dueño de una bicicleta (*el recurso*) o ser capaz de usar una. Al usar la bicicleta alrededor de su localidad, se puede asumir que la persona valora esa movilidad (*la funcionalidad*). Sin embargo, si la persona no puede usar la bicicleta (puede ser que en su localidad no esté permitido andar en bicicleta o porque no sepa andar en ella) tener la bicicleta no se traduciría en la funcionalidad de movilidad. En este ejemplo de la bicicleta, el tener acceso al recurso sumado a las características propias de la persona (saber andar en bicicleta, tener fuerza para hacerlo, entre otras) crea la capacidad de la persona para moverse alrededor de su localidad cuando ella así lo quiere. Y se podría suponer también que la persona disfruta o valora tener esta capacidad, por lo que contribuiría a mejorar su bienestar o utilidad (Alkire y Deneulin, 2009).

Recurso	----	Funcionalidad	----	Capacidad (<i>capability</i>)	----	Utilidad
(la bicicleta)		(movilidad)		(habilidad de moverse)		(placer/goce)

Desde la perspectiva del análisis y formulación de políticas públicas, las capacidades son el área sobre la que se debe buscar incidir de manera prioritaria. Continuando con el ejemplo de la bicicleta, la utilidad depende mucho de los gustos personales (hay quien disfruta mucho andar en bicicleta y otros que no tanto); la funcionalidad (moverse) puede darse en ambientes no propicios; y tener una bicicleta (recurso) sin saber usarla es un tanto inútil; de ahí que la capacidad sea el espacio más adecuado para intervenir.

Las ventajas que ofrece la conceptualización comprensiva del enfoque de capacidades es la razón para migrar del enfoque de la transmisión de conocimientos financieros, al desarrollo de las capacidades financieras. Algunos enfoques de educación se concentran en la construcción de agencia o adquisición de conocimientos y habilidades (Unterhalter, 2009). En cambio, el enfoque a la educación desde las capacidades se concentra en la habilidad de las personas para llevar vidas que con razones para valorarla y mejorar las alternativas de elección que ellos tienen (Sen, 1997). Por ejemplo, la educación financiera entendida como solo la adquisición de conocimientos financieros dice poco sobre porqué se busca y es necesaria la inclusión. En cambio, si el enfoque es expandir las oportunidades de las personas para vivir vidas que ellas valoran vivir, el papel de la inclusión financiera para expandir esas oportunidades se hace visible y resulta importante integrar la inclusión financiera a un proceso de desarrollo social y humano, y no solo financiero o crediticio. Las capacidades financieras proveen un lenguaje y marco para articular los procesos necesarios de aprendizaje y el valor social y humano de la inclusión financiera (adaptado de Unterhalter, 2009, pág. 213).

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de A. Sen, "Development as freedom", *Poverty: An International Glossary*, P. Spicker, S. Álvarez-Leguizamón y D. Gordón (eds.), second edition, London, Zed Books, 1999 y S. Alkire y S. Deneulin, "The human development and capability approach", *An Introduction to the Human Development Capability Approach*, S. Deneulin y L. Shahani (eds.), Earthscan, Canadá, International Development Research Center, 2009.

El acceso a productos y servicios financieros y la utilización óptima de sus potenciales beneficios en el bienestar de las personas y las comunidades son posibles solo si uno de los objetivos focales es la formación de capacidad financiera. Por lo tanto, se deben investigar todos los elementos de la capacidad financiera en detalle para determinar el estado en que se encuentra y las áreas en las que es necesario incidir con mayor hincapié. La inclusión financiera invoca elementos de las políticas sociales contemporáneas, alineando el acceso y utilización de servicios financieros con discursos más amplios de inclusión social y económica.

Por eso la inclusión financiera está estrechamente vinculada con la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible más allá de la sola reducción del costo asociado de las transferencias de remesas (meta 10.C de los ODS). La inclusión financiera se alinea con los ODS al ofrecer iniciativas complementarias a las tradicionales para enfrentar la pobreza y promover el desarrollo inclusivo. Por ejemplo, en el ODS 17, que trata sobre alianzas para el logro de las metas que los ODS plantean, una mayor inclusión financiera abonaría a una mayor movilización de ahorros para la inversión y el consumo puede estimular el crecimiento (UNCDF, 2018a). De la misma manera, la inclusión financiera contribuye al logro de por lo menos otros siete de los ODS (véase el recuadro 2), lo que da cuenta de las diversas posibilidades para incluirla en el diseño de políticas públicas.

Recuadro 2
ODS en los que la inclusión financiera influye para alcanzar las metas

ODS 1. Fin de la pobreza a través de la facilitación de un perfil de consumo en el tiempo menos vulnerable a la ocurrencia de choques.

ODS 2. Hambre cero gracias a mejoras en la productividad de los hogares de pequeños productores rurales.

ODS 3. Salud y bienestar mediante mayores inversiones en educación y salud.

ODS 5. Igualdad de género gracias a una mejor atención de las necesidades financieras de las mujeres.

ODS 8. Trabajo decente y crecimiento económico a través de la asignación de los recursos disponibles.

ODS 9. Industria, innovación e infraestructura mediante la adopción de mejores prácticas de producción, así como acceso a mercados clave por parte de hogares de pequeños productores rurales.

ODS 10. Reducción de las desigualdades a través de una mayor inclusión financiera de grupos desfavorecidos y marginados, así como una reducción en el costo de transferencias públicas.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de United Nations Capital Development Fund (UNCDF), UNCDF and the SDGC, 2018a [en línea] <http://www.uncdf.org/financiamiento-inclusion-y-los-odg> e *Igniting SDG Progress Through Digital Financial Inclusion*, 2018b [en línea] <http://www.uncdf.org/article/3951/igniting-sdg-progress-through-digital-financial-inclusion> y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Objetivos de Desarrollo Sostenible*, 2018 [en línea] <http://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html>.

La inclusión financiera, por definición, considera las realidades del consumo local y nacional y adopta un enfoque impulsado por la economía local y circundante, al mismo tiempo que se vincula a la economía mundial; las remesas son un ejemplo de este vínculo. Las transferencias de remesas desempeñan un papel preponderante en la promoción del desarrollo inclusivo y sostenible, ya que representan una fuente importante de ingresos para muchos hogares, en particular para los más vulnerables. Además, las remesas también son un punto de entrada fundamental para que los ajenos (ya sea por marginación o exclusión) a los servicios financieros accedan a una amplia gama de servicios financieros adaptados a sus necesidades (GPFI, 2017a).

La Agenda de Acción de Addis Abeba, donde se adoptó el compromiso político de hacer frente al desafío de la financiación y de la creación de un entorno propicio a todos los niveles para el desarrollo sostenible, reconoce que los crecientes flujos de remesas pueden apoyar el cumplimiento de estas metas. Además plantea, en consonancia con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la reducción de los costos de transacción de las remesas reconociendo el papel de las remesas en la movilización de recursos financieros adicionales para los países en desarrollo (Naciones Unidas, 2015).

Las remesas se han convertido en un mecanismo poderoso para la redistribución de la riqueza de los países con ingresos más altos a los más bajos y de las zonas urbanas a las rurales dentro de los países (Hussain y otros, 2015). Sin embargo, aún faltan políticas que mejoren el acceso a los servicios financieros regulados para los migrantes indocumentados y que introduzcan productos y canales financieros innovadores transfronterizos (Aneja, Gravesteijn y Hwang, 2017).

Desde un nivel analítico más estructural se requiere un repertorio de políticas y productos del sector financiero más amplio, que facilite el ahorro de remesas y su inversión para fomentar fuentes de riqueza de mediano y largo plazo, así como la inscripción de estos esquemas en políticas de desarrollo social, económico y regional que atiendan a las necesidades de las comunidades locales. En última instancia, la relación remesas-desarrollo está caracterizada por un dilema conceptual que afecta a la relación: si las mejoras de procesos de desarrollo locales (por más limitados y locales que sean) son enteramente financiadas por las remesas, esas localidades

dependen de la migración continua y el envío de remesas. Esto lleva a cuestionar si el envío creciente de remesas puede ser una estrategia de desarrollo (Carling, 2020).

Los flujos de remesas en la región de América Latina se estimaron en 77.000 millones de dólares (22,3 miles de millones de dólares en 2001) y son uno de los principales flujos financieros de origen externo (Maldonado y otros, 2018; CEMLA, 2018). A nivel agregado, las remesas son más cuantiosas que los flujos de dinero que los países en desarrollo reciben vía los canales oficiales de ayuda para el desarrollo, y como tal, su papel para la financiación del desarrollo se ha incrementado (Aneja, Gravesteyn y Hwang, 2017).

Las remesas constituyen una fuente de financiación considerable a nivel de los hogares. Alrededor de un tercio de la población de países en desarrollo depende de las remesas para su sustento diario, lo que significa que las remesas están satisfaciendo necesidades críticas para garantizar que las personas se alimenten y tengan acceso a los servicios básicos. Los datos indican que la mayoría de las remesas se usan generalmente para financiar los gastos de la vida cotidiana (Naidoo, Githiari y Maposa, 2017a). Uno de los principales impactos de las remesas se observa en los hogares que las reciben; y en conjunto con otras variables, las remesas pueden impulsar la mejora en el bienestar del hogar, incluso ayudando a las personas salir de la pobreza o condición de vulnerabilidad. El papel que la migración y las remesas tienen en la reducción de los riesgos financieros que enfrenta un hogar y como llave para la inclusión financiera es un componente de la reducción de la pobreza (Naidoo, Githiari y Maposa, 2017a; IOM y FIIAPP, 2014).

Las barreras para enviar y recibir remesas a través de canales formales limitan el potencial de movilización de los mercados de pago y restringen las oportunidades para los receptores de remesas. En su mayoría, las acciones para mejorar el proceso de envío/recepción de remesas, se han enfocado en reducir los costos de transacción y eliminar las barreras reglamentarias como factores clave para liberar el potencial de mercado (Aneja, Gravesteyn y Hwang, 2017). Sin embargo, es necesario integrar la inclusión financiera como un eje de la política de desarrollo general más allá de facilitar una cartera completa de servicios financieros ofrecidos por una variedad de proveedores de servicios. Esto requiere desarrollar políticas integrales de inclusión financiera que aborden el desarrollo de la infraestructura del sector financiero y las redes de distribución para garantizar el acceso físico para la mayoría de las personas y sus ramificaciones en el desarrollo comunitario y social (Naidoo, Githiari y Maposa, 2017b).

La inclusión financiera, por ejemplo, ayuda a que los hogares y las empresas en situación de pobreza, y los que se encuentran justo por encima de ella, puedan administrar el riesgo económico mediante el uso de instrumentos financieros (Hussain y otros, 2015). Al empoderar a los consumidores y reducir la vulnerabilidad, la inclusión financiera puede facilitar que los hogares en condiciones de vulnerabilidad o pobreza inviertan en educación y salud, lo que a su vez aumenta sus capacidades y la productividad (Hussain y otros, 2015). Esto complementa las formas tradicionales de combate a la pobreza y sistemas de protección social o las formas tradicionales en que los microcréditos son conceptualizados e instrumentados (GPFI, 2017b, Hussain y otros, 2015). Aunque la inclusión financiera no es condición suficiente para el desarrollo económico (Mader, 2016c), tiene el potencial de ser un catalizador o multiplicador que ayude a alcanzar un mayor (y mejor) estado de desarrollo; de ahí la importancia de implementar acciones para mayores y mejores grados de inclusión financiera que considere sus impactos en el bienestar de hogares, pequeñas empresas y en el sector rural en su conjunto.

II. Esferas de incidencia de la inclusión y capacidades financieras: medios de vida y activos

La conceptualización de la inclusión financiera contempla un ecosistema financiero amplio, así como la existencia de un entorno de políticas públicas que facilita el buen funcionamiento de mercados financieros para aquellos que tradicionalmente han estado excluidos de los servicios financieros. En la bibliografía sobre el tema se apunta a la inclusión como el aspecto preponderante de los objetivos de los servicios financieros de la gente y de los hogares en situación de pobreza o vulnerabilidad. Aun cuando muchos de los aspectos de la inclusión financiera son los mismos aspectos que comprenden los microcréditos o las microfinanzas (pagos, ahorros, crédito), el cambio en los objetivos y alcances han incorporado como participantes en los ámbitos de la financiación a nuevos actores y prácticas (BMZ, 2012; Mader 2016a). Por ejemplo, las microfinanzas y la inclusión financiera reconocen a las personas pobres o vulnerables pueden ser clientes rentables para los fines contables, pero esta última amplía el alcance: la inclusión financiera enfatiza la intermediación financiera en lugar de la sola generación de ingresos como crucial para el alivio de la pobreza (Mader, 2016b).

Una de las bases de los servicios financieros es que permiten a las personas suavizar el perfil de consumo a través del tiempo, lo que implica que, si no se tiene la capacidad de pagar con los ingresos actuales, se puede pagar con los ingresos anteriores o ingresos futuros, o una combinación de ambos (Banerjee, Karlan y Zinman, 2015; Banerjee y otros, 2014). Esto es lo que se conoce como uso intertemporal de los recursos, pero, a diferencia del microcrédito que sustentaba esta asignación o reasignación del ingreso en el préstamo crediticio, la inclusión y las capacidades financieras apuestan por la intermediación inter temporal de los ingresos y de los activos.

La teoría del uso intertemporal de los recursos o activos y de los ingresos sugiere que el uso de estos a lo largo de periodos de tiempo es importante para reducir la pobreza y la vulnerabilidad

y mitigar sus efectos. Los hogares en condiciones de vulnerabilidad enfrentan altos niveles de volatilidad e incertidumbre en sus niveles de gasto y capacidad de generar ingresos; y se utilizan diversos mecanismos de corto, mediano y largo plazo para la administración de sus recursos (Collins y otros, 2009). El uso intertemporal de los recursos es común a hogares en distintas condiciones de vulnerabilidad y no es privativo de hogares con altos niveles de bienestar (Rutherford, 2000, Collins y otros, 2009; Rutherford, 2002). Incluso, algunos autores señalan que, aunado al uso intertemporal de los recursos, un movimiento menos restrictivo de recursos entre diferentes espacios y niveles de ingresos genera un crecimiento económico que conduce a la reducción de la pobreza (Cull, Ehrbeck y Holle, 2014). En este marco, la exclusión financiera también tiene el efecto negativo a nivel macroeconómico de entorpecer la asignación eficiente de capital porque fuentes de capitales y usuarios potenciales de servicios financieros permanecen desconectados unos de otros (ATISG, 2010). En consecuencia, la inclusión facilita y eficientiza el flujo de capitales entre actores y territorios.

Con esta consideración, la inclusión financiera —en tanto variable para mejorar el bienestar de las personas y los hogares y componente clave para la reducción de la pobreza y la vulnerabilidad— es un mecanismo mediante el cual las personas u hogares intermedian entre sus ingresos pasados y futuros para satisfacer sus necesidades presentes y futuras, y al hacerlo mejoran sus medios de vida y bienestar. En este proceso, proporcionan capital para otros o usan el capital de otros, y de ese modo facilitan una asignación de capital más eficiente, lo que conduce a un crecimiento que mejora su bienestar. La misión evidente de la inclusión financiera, por lo tanto, es hacer posible estos dos aspectos (Mader, 2016a).

Esta aproximación retoma conceptos del enfoque de los modos/medios de vida que, entre otras cosas, considera la formación de capitales, y su uso, para reducir la pobreza y mejorar los niveles de vida. La utilización de este enfoque de la apropiación y el ejercicio intertemporal de los activos/recursos y de las nociones de vulnerabilidad y pobreza permiten visualizar los efectos que la inclusión y las capacidades financieras tienen en distintos aspectos de la vida de las personas y sus comunidades⁴.

El marco conceptual con énfasis en los medios de vida busca incentivar la instrumentación de políticas públicas dirigidas a incrementar la acumulación y valor de los activos de la población, y en la promoción y facilitación del uso óptimo de los activos existentes y subutilizados (Ellis, 2000 y 2006). Más allá del debate en torno a las distintas clasificaciones de los activos, la categorización de estos permite trazar la relación entre los aspectos multidimensionales y los factores que tienen incidencia en las posibilidades y modos que las personas tienen de/para hacer sus vidas (véase el recuadro 3).

⁴ El enfoque de medios de vida ha sido utilizado por organizaciones que abordan el tema de la inclusión financiera, como el Fondo de Desarrollo de Capital de las Naciones Unidas (UNCDF, por sus siglas en inglés), que cuenta con diversas iniciativas para fomentar la inclusión financiera, particularmente en países de Asia y África. Su programa Haciendo el Acceso Posible (*Making Access Possible*) es un ejemplo de ello. Véase más información sobre este programa [en línea] <http://map.uncdf.org/map/home>.

Recuadro 3 El enfoque de medios de vida y los activos

Los medios de vida están relacionados no solo con aquellas actividades que las personas y los hogares realizan con el fin de satisfacer diariamente sus necesidades básicas, sino que también están vinculados con los activos, las capacidades, y las actividades necesarias para generar significados y concretar los modos de vida (Chambers y Conway, 1991). Se tiene entonces que los activos son una parte intrínseca de los marcos conceptuales vinculados con los medios de vida, en los que se recalca la importancia del capital y la apropiación de recursos tangibles e intangibles. Los activos proveen significado a los contextos en los que se desenvuelven las personas, otorgándoles a estas la capacidad para ser y hacer, haciendo las veces de un vehículo para tres tipos de acciones: la acción como un medio (un medio de ganarse/desarrollar la vida), la acción hermenéutica (para darle sentido a la vida), y la acción de emancipación (para modificar las estructuras ante las cuales uno desarrolla la vida) (Bebbington, 1999, pág. 2022).

Comúnmente los activos son catalogados en 5 tipos de capital: capital físico (producción de bienes/trabajo como el transporte, vivienda, agua, energía, comunicaciones), capital financiero (relacionado con el dinero, como los ahorros, ingresos, crédito), capital humano (habilidades, conocimiento, trabajo, nutrición, educación, salud), capital natural (acciones de recursos naturales vinculado con aspectos como propiedad de tierra, acceso al agua) y capital social (instituciones formales e informales, como las redes sociales y relaciones de confianza) (Ellis y Freeman, 2005; Ellis, 2006).

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de R. Chambers y G. R. Conway, "Sustainable rural livelihoods: Practical concepts for the 21st century", *IDS Discussion Paper*, N° 296, Institute of Development Studies (IDS), 1992; A. Bebbington, "Capitals and capabilities: A framework for analyzing peasant viability, rural livelihoods and poverty", *World Development*, vol. 27, N° 12, 1999, pág. 2022; F. Ellis y A. Freeman, "Conceptual framework and overview of themes", *Rural Livelihoods and Poverty Reduction Policies*, F. Ellis y A. Freeman (eds.), Routledge, Routledge Studies in Development Economics, 2005 y F. Ellis, "Entry on 'Livelihoods Approach'", *The Elgar Companion to Development Studies*, D. Clarke (ed.), Cheltenham, Edward Elgar, 2006.

El papel que desempeñan el capital o los activos en las acciones y actividades que la gente realiza para construir su modo de vida es importante, y sus condiciones y acumulación son fundamentales para ampliar las oportunidades de las personas para superar situaciones de pobreza y mejorar sus modos de vida. Sin embargo, el valor o significado de los activos no es homogéneo entre las personas u hogares; y los procesos a través de los cuáles las personas transforman los activos en apropiación y ejercicio de derechos, así como los modos en que optimizan su acervo de activos, varían en diversos grados, y lo mismo sucede en los ámbitos de la inclusión y capacidades financieras.

Lo anterior se articula con otros factores, como las instituciones y las relaciones sociales, que intervienen y modifican la manera en que los hogares y las personas utilizan los activos para determinar sus modos de vida, es decir, los alcances y limitaciones de ciertos modos de vida están sujetos a procesos institucionales formales e informales (Ellis, 2000; Scoones, 1998). En este sentido existe un paralelismo del enfoque de medios de vida con el marco metodológico de apropiación de derechos desarrollado por Sen (1982), que establece que la relación entre los derechos y la apropiación de estos depende de las características políticas, económicas, legales y sociales de una sociedad y de la posición que determinada persona ocupa dentro de ella. El concepto de activos ayuda también a visualizar los niveles de bienestar, a corto, mediano o largo plazo, no solo como un fenómeno transitorio, sino también como un fenómeno estructural vinculado a la formación de capacidades; aunque, como todo enfoque, no está exento de limitantes (Spicker, Alvarez y Gordon, 2007).

La inclusión financiera tiene el potencial de dotar a los hogares de bajos ingresos de herramientas que facilitan la acumulación segura de activos, el apalancamiento de los activos

disponibles para la realización de inversiones, así como gestionar los riesgos enfrentados. Al brindar capacidades a los consumidores y reducir la vulnerabilidad, la inclusión y el fortalecimiento de las capacidades financieras puede permitir que incluso los hogares pobres tengan una visión a largo plazo de la inversión en su propia educación y salud, lo que a su vez aumenta los niveles de productividad y bienestar (Naidoo, Githiari y Maposa, 2017b). Como se mencionó, esto difiere de otras estrategias más comunes de mitigación de la pobreza y de protección social (transferencias condicionadas, subsidios a determinados productos básicos, programas tradicionales de microcrédito). El enfoque de medios de vida permite visualizar las áreas de incidencia de la generación y acumulación de activos y capacidades con el fin de identificar en cuáles áreas de incidencia se requiere implementar acciones para desarrollar, fortalecer o consolidar la inclusión financiera.

El nivel de bienestar de un hogar puede variar en respuesta a su acervo de activos, a las tasas de rendimiento de estos activos, la vulnerabilidad ante choques, al tipo de respuesta a los mismos, y a los patrones de ingreso y el consumo. En consecuencia, el componente transitorio de la pobreza refleja la incapacidad de los hogares para hacer frente a choques adversos. El bienestar dependerá de la acumulación de activos y la capacidad de utilizarlos para generar ingresos. De la misma manera, el mejoramiento o empeoramiento de los niveles de bienestar depende de la acumulación de activos nuevos, de los cambios en los rendimientos y los efectos acumulativos de los choques. Por ello, es necesario desarrollar y aplicar herramientas de análisis para identificar y medir el impacto de la inclusión financiera en las dinámicas de los medios de vida (Barrientos, 2007).

La inclusión financiera permite operar mecanismos *ex ante* y *ex post* ante los choques adversos. Los mecanismos *ex ante* se definen como un proceso de acumulación de activos (Harrower y Hoddinott, 2005). Algunos autores señalan que con una mayor propiedad de activos las personas son menos vulnerables (Moser, 1998; Chambers, 2006). Sin embargo, el potencial para evitar condiciones de vulnerabilidad no depende exclusivamente de los activos iniciales, también implica la posibilidad de transformar esos activos en productos básicos y la existencia de mercados para estos activos. Por lo tanto, este proceso de transformación se puede hacer mediante un uso óptimo del activo existente a través de: i) la intensificación de las estrategias conocidas, y ii) el desarrollo de estrategias nuevas o diversas (Moser, 1998).

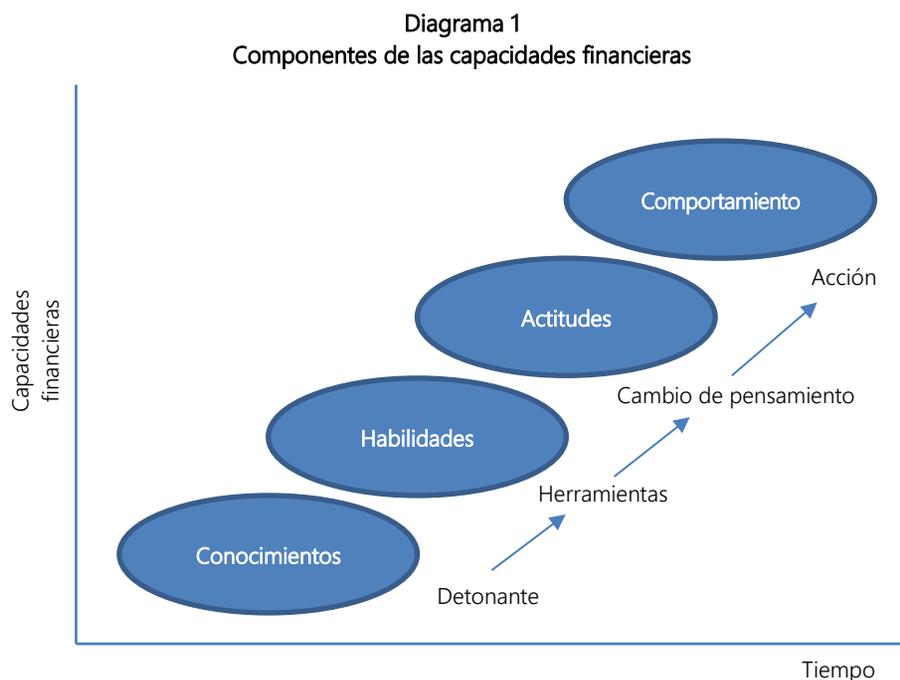
Este proceso se conoce comúnmente como gestión de cartera de activos, y los mecanismos *ex post* utilizados para mitigar las consecuencias de los choques idiosincrásicos negativos están estrechamente relacionados con el mismo. Diversos autores, incluso, han llegado a identificar como objetivo primario de la inclusión y las capacidades financieras el brindar herramientas a las personas en situación de pobreza y vulnerabilidad para la mejora de su gestión de cartera (Collins y otros, 2009). Los mecanismos *ex ante* tradicionales de acumulación de activos vinculados con los servicios financieros son los seguros y el ahorro. Los mecanismos *ex post* más comunes están relacionados con el crédito. La inclusión y la formación de capacidades financieras comprenden ambas al referirse a la acumulación y aseguramiento (mecanismo *ex ante*), y al uso de capacidades y habilidades (mecanismos *ex ante* y *ex post*) e instrumentos de contingencia (mecanismos *ex post*).

III. Pautas generales para un plan de acción

En los apartados previos de este documento se han descrito algunos conceptos que comprenden la inclusión y las capacidades financieras, así como los efectos y los vínculos que estos tienen en el mejoramiento de las condiciones de vida de las personas: la inclusión y las capacidades financieras no son temas de bancarización, sino de desarrollo humano y social.

El Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo del Capital (UNCDF, por sus siglas en inglés), una de las instancias que ha realizado esfuerzos considerables para la promoción de la inclusión financiera, particularmente en el ámbito rural⁵, ha encontrado que el acceso a los servicios y productos financieros solo es posible si los participantes de esa esfera tienen o adquieren capacidades financieras (UNCDF, 2014a). Por ello, es importante incorporar las capacidades como elemento transversal a los componentes que podrían integrar un plan de acción para el fortalecimiento de la inclusión financiera en el ámbito rural las capacidades y determinar en dónde se está en cada una de las fases en cuanto a inclusión y cuáles son las brechas por cerrar. En el diagrama 1 se ilustran los componentes clave (conocimiento, habilidades, actitudes y acción) que se deben cubrir progresivamente en el proceso de inclusión y adquisición de capacidades financieras. Un entorno propicio para el desarrollo de capacidades financieras promovería la adquisición de esos atributos (UNCDF, 2014a).

⁵ El Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo del Capital (UNCDF), con apoyo del Centro para la Regulación e Inclusión Financiera (CENFRI) y Finmark Trust, desarrolló una serie de documentos y manuales que recopilan aprendizajes de la estrategia de inclusión financiera *Making Access Possible* (Haciendo el acceso posible). En esta sección se recuperan recomendaciones de los volúmenes 1 y 2 de las series MAP GLOBAL INSIGHTS.



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de United Nations Capital Development Fund (UNCDF), *Map Toolkit Series 8. Additional Resources and Support*, 2014a, pág. 29.

De acuerdo con el Banco Mundial (World Bank, 2013) estos atributos tienen los siguientes rasgos:

- Conocimientos específicos acerca de conceptos financieros como el valor del dinero en el tiempo, acerca de la oferta disponible de servicios financieros, así como de los oferentes de estos y de los canales a través de los cuales se puede acceder a ellos.
- Habilidades numéricas y de lecto escritura necesarias para poder utilizar adecuadamente los servicios ofrecidos.
- Actitudes que hacen que un individuo sea proclive al uso de diferentes servicios financieros, las cuales están estrechamente relacionadas con la intensidad con la que los individuos valoran los flujos financieros presentes con respecto de los flujos financieros futuros, así como con la confianza tanto en los planes propios, como en los efectos del entorno sobre dichos planes.
- Comportamientos con respecto a la gestión de los recursos financieros, a la planificación de largo plazo, la toma de decisiones financieras y la búsqueda de asesoría especializada.

Estas cuatro dimensiones interactúan con elementos como la naturaleza de los activos disponibles, elementos del entorno como la oferta financiera y los mecanismos de protección al consumidor disponibles, así como con elementos socioculturales tales como los usos y costumbres locales, o el entorno familiar, para dar lugar a comportamientos financieros específicos.

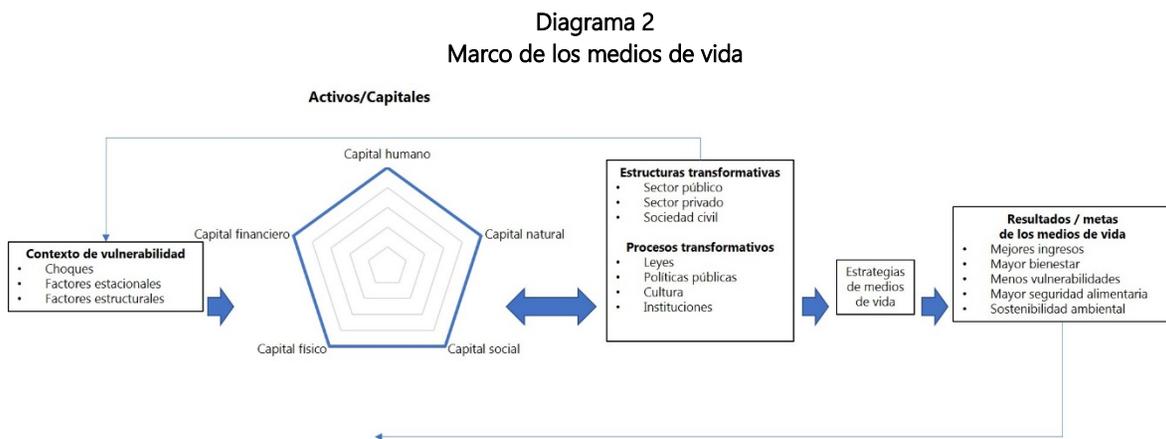
El enfoque de los medios de vida —y la apropiación y fortalecimiento de capitales que lo acompaña— es útil para identificar la esfera de incidencia que una acción específica tiene en las fases del proceso para fortalecer y procurar la inclusión y las capacidades financieras. Si se vincula

el tipo de capital (físico, financiero, humano, natural y social) a determinada intervención en las fases del proceso es posible establecer si los esfuerzos emprendidos se concentran en la acumulación de capital financiero, o si esos esfuerzos contemplan la incidencia en un mayor número de tipos de capital, lo que permitiría ampliar y fortalecer la inclusión y las capacidades financieras conforme a su conceptualización general utilizada este documento.

A manera de resumen, el enfoque de medios de vida se sustenta en cuatro premisas (Brocklesby y Fischer, 2003, pág. 187):

- i) Las personas están inmersas en contextos de vulnerabilidad y expuestas al riesgo.
- ii) Las personas tienen una serie de activos o capitales a los que las personas recurren para desarrollar sus modos de vida.
- iii) Los activos se basan en las elecciones y las actividades a través de las que las personas buscan desarrollar sus medios de vida (estrategias de medios de vida) para mejorar sus niveles de desarrollo en diferentes dimensiones (social, económica, cultural, entre otras).
- iv) Las políticas, las instituciones y los procesos se llevan a cabo para configurar el acceso de las personas a los activos y a los medios de vida en un contexto de vulnerabilidad.

El cuarto punto es el que permite establecer vínculos entre las estrategias de medios de vida y la acumulación y uso de activos que se llevan a cabo a nivel micro y el diseño de políticas y el contexto institucional a nivel meso y macro (Brocklesby y Fischer, 2003, pág. 187). En el diagrama 2 se esquematiza el marco de los medios de vida.



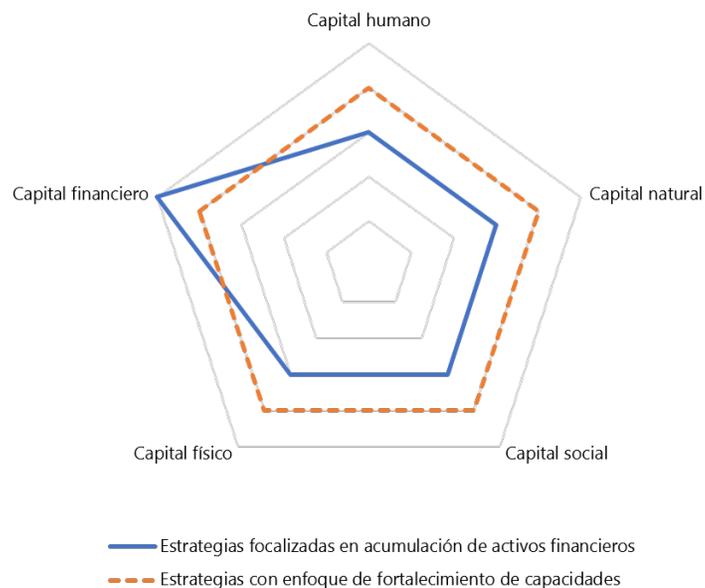
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Department for International Development, *Sustainable Livelihoods Guidance Sheets*, 1999.

Como concepto, los medios de vida proporcionan una imagen comprensiva de las complejidades de la existencia en comunidades pobres (Brocklesby y Fischer, 2003). Además, en contextos rurales cambia la perspectiva enfocada en el mero cambio agrario hacia una perspectiva que reconoce la diversidad con la que los agentes construyen sus medios de vida (Fratzke y Salant, 2017; Ashley y Maxwell, 2001). Esto es relevante para la implementación de políticas que busquen incrementar la inclusión y las capacidades financieras ya que, de suyo, estos aspectos involucran a los diferentes activos del marco de medios de vida.

Las intervenciones para incrementar los niveles de inclusión financiera suelen, por una interpretación limitada de sus áreas de incidencia, estar diseñadas para afectar uno de los

elementos del marco de medios de vida (generalmente los activos asociados al capital financiero). En el esquema del pentágono se permite visualizar el acceso o el peso de una política (cuantificado por el número de intervenciones o los recursos monetarios destinados a esas intervenciones, por ejemplo) en los diferentes activos. El acceso o peso centrado en los activos financieros (característica de las políticas de fomento al microcrédito) distorsionaría el pentágono hacia el vértice correspondiente a ese activo, como se muestra en el diagrama 3 (línea continua). Por el contrario, estrategias de inclusión financiera con un enfoque en la generación de capacidades estirarían el pentágono hacia otros vértices. Dada la relevancia que la generación y apropiación de capacidades tiene para la inclusión financiera, una estrategia que priorice esos temas se vería como el pentágono en línea punteada del diagrama 3.

Diagrama 3
Diferentes configuraciones de pentágonos por cambios en el acceso a los capitales o por una mayor incidencia (o número) de políticas en un tipo de capital



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Department for International Development, *Sustainable Livelihoods Guidance Sheets*, 1999.

Un elemento clave para implementar acciones tendientes al fortalecimiento de la inclusión y las capacidades financieras es reconocer que los países típicamente se encuentran en diferentes etapas de consolidación. Las políticas adecuadas para el desarrollo de la inclusión y las capacidades financieras dependen de factores no solo a nivel país, sino que deben responder a los contextos locales, a nivel comunidad (Naidoo, Githiari y Maposa, 2017c). En la región latinoamericana, por ejemplo, podría hacerse uso de la capacidad instalada para la operación de los programas de transferencias monetarias condicionadas (PTMC) para desarrollar estrategias de inclusión y de capacidades financieras en los ámbitos rurales (véase el recuadro 4). Otro ejemplo en este sentido es la utilización, en México, de las tiendas de abasto rural Diconsa⁶ para fomentar el ecosistema de

⁶ Diconsa es una empresa de participación estatal que surge, por medio del Programa de Abasto Rural, mercancías y bienes de primera necesidad a tiendas comunitarias situadas principalmente en localidades rurales.

transacciones electrónicas y bancarización en zonas rurales, y que Alberro, Henderson y Yúnez (2016), analizan.

Recuadro 4

Programas de transferencias monetarias condicionadas con componentes de inclusión financiera

Tener en cuenta las particularidades locales para desarrollar estrategias de inclusión y capacidades financieras es un factor necesario. En América Latina, a partir de los años noventa, se generalizó la adopción de programas basados en transferencias monetarias condicionadas (PTMC) (Cohen y Franco, 2006). Haciendo uso de la capacidad instalada para la operación de estos programas son varios los esfuerzos que han incorporado elementos para el desarrollo de la inclusión y de las capacidades financieras. En algunos casos, estas acciones se han detenido en la bancarización y la ejecución de pagos electrónicos. Si bien estas acciones por sí mismas no conllevan a la inclusión financiera (Pickens y otros, 2009), son útiles para desarrollar una familiaridad entre los beneficiarios y los servicios financieros (Alberro, Henderson y Yúnez, 2016). Pero también hay casos que han incorporado aspectos vinculados a la inclusión y capacidades financieras tal y como se conciben en este documento.

Algunos de los PTMC que han insertado algún componente de inclusión financiera son los siguientes (Alberro, Henderson y Yúnez, 2016, págs. 45-48):

- Colombia: proyecto de Promoción de la Cultura del Ahorro en Familias en Pobreza en el marco del PTMC Familias en Acción.
- Perú: proyecto piloto de capacitación y sensibilización financiera, acompañamiento financiero e incentivos al ahorro en el marco del PTMC Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres Juntos.
- Ecuador: proyecto Crédito Productivo Solidario, dentro del PTMC Bono de Desarrollo Humano.
- Brasil: pagos electrónicos y bancarización de los beneficiarios del PTMC Bolsa Familia.
- México: pagos electrónicos y bancarización de los beneficiarios del PTMC Prospera (antes Programa de Desarrollo Humano Oportunidades).

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de E. Cohen y R. Franco (coords.), "Los programas de transferencias con corresponsabilidad en América Latina: similitudes y diferencias", *Transferencias con corresponsabilidad, una mirada latinoamericana*, Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), 2006; M. Pickens, D. Porteous y S. Rotman, "Banking the poor via G2P payments, CGAP", *Focus Note 58*, Consultative Group to Assist the Poor, 2009; I. Alberro, M. Henderson y A. Yúnez, *Inclusión financiera en México: retos y perspectivas*, México, Colegio de México/Universidad Nacional Autónoma de México, 2016.

A pesar de las diferencias en los niveles de incidencia o maduración de la inclusión y las capacidades financieras en los distintos contextos locales y a nivel país, hay algunos factores que son comunes a la implementación de estrategias de inclusión y capacidades financieras y que deberían estar presentes en la hoja de ruta para el fomento y consolidación de la inclusión y las capacidades financieras.

A. Factor común 1

El primer aspecto es evitar un enfoque estrecho relacionado con el uso transversal de los enfoques de capacidades y de medios de vida. En general, las estrategias de inclusión financiera tienden a abordar y conceptualizar la inclusión financiera de forma segmentada. Así, separan los programas de inclusión en áreas específicas: sistemas financieros (políticas y regulaciones en los sistemas de pagos), productos financieros (crédito, ahorro, seguros, entre otros) y mecanismos de prestación de servicios financieros (banca móvil, redes de agentes, cajeros automáticos). La inconveniencia de un enfoque segmentado es que las intervenciones resultantes pueden podrían ignorar las interrelaciones existentes entre estos ámbitos, limitando así los alcances de los programas de inclusión financiera (Bester, Gray y Hougaard, 2016; Naidoo, Githiari y Maposa, 2017d). Además, un enfoque estrecho delimita su incidencia en un solo tipo de capital y acota también los alcances de

la educación financiera al conocimiento de la banca y los servicios financieros, dejando de lado el desarrollo de capacidades financieras.

B. Factor común 2

Lo que no se mide no se puede mejorar: medir el grado de inclusión financiera es importante para el diseño de políticas que busquen el fomento de esta. No es solo necesario considerar la amplitud de la inclusión financiera (el número de personas que utilizan cualquier tipo de servicio financiero regular), sino también la profundidad (número de diferentes clases de productos financieros utilizados por persona) (Beste, Gray y Hougaard, 2016). La amplitud suele ser la única medida del grado de inclusión financiera, pero con este indicador solo se recolecta información sobre el grado de bancarización. En cambio, la profundidad brinda datos para conocer el grado de inclusión. La inclusión de suyo asume que los hogares y las personas requieren diversos tipos de productos (ahorro, pagos, crédito y seguro). Conocer el acceso que tienen dentro de cada producto (por ejemplo, el número de créditos o cuentas de ahorros) y la diversificación de acceso entre productos (tener más de un servicio de dos o más productos distintos) otorga un indicador sencillo del grado de inclusión financiera. Además, la profundidad es una forma de cuantificar los medios de vida. El conocer el número de diferentes productos a los que las personas tienen acceso y asociarlos a los diferentes capitales permite generar datos de la profundidad y también de las esferas (capitales y capacidades) que están siendo cubiertas por las iniciativas instrumentadas y el grado en el que lo hacen. La evidencia sobre la profundidad de inclusión financiera es incipiente, y se requieren de más de estudios, aunque hay algunos indicios de que una oferta de productos limitada conduce a un uso incorrecto de los productos, dejando a las personas vulnerables. También de que el uso de servicios financieros no regulados o informales tiende a ampliar la amplitud (la bancarización), y no la profundidad (la inclusión) (Beste, Gray y Hougaard, 2016).

C. Factor común 3

La ausencia de una cartera de servicios financieros puede socavar las intervenciones de políticas dirigidas a segmentos específicos. Es preciso diseñar modelos operativos innovadores pensando la persona que utiliza un servicio financiero. Esto es, considerar los diferentes segmentos del mercado de inclusión financiera y las formas en que las personas satisfacen sus necesidades en la materia. Se debe tener en cuenta las necesidades del consumidor, las interacciones locales y las estructuras de ingresos (segmentación de los mercados objetivos) (Naidoo, Githiari y Maposa, 2017d). Es preciso entender las formas en las que las personas satisfacen sus necesidades diarias de inclusión y capacidades financieras y, a partir de ahí, identificar las brechas por cerrar en la apropiación de capitales y capacidades financieras y las áreas que ameritan mayor atención para diseñar las intervenciones.

En lo concerniente al plan de acción para fortalecer y consolidar la inclusión y las capacidades financieras, Naidoo, Githiari y Maposa (2017c), enumeran los aspectos claves a tener en consideración durante el proceso de su elaboración (véase el recuadro 5).

Recuadro 5

Aspectos relevantes en el proceso de elaboración de un plan de ruta para el mejoramiento de la inclusión y las capacidades financieras

- Generación de consenso: una parte importante del proceso de formulación de un plan de acción es generar un consenso por parte de los interesados clave para las intervenciones, incluso con respecto a las responsabilidades y obligaciones de los actores claves.
- Anclaje del plan de acción de inclusión financiera: el plan de acción (o estrategia o instrumento) debe elaborarse como función de los objetivos nacionales/locales en materia de desarrollo social y económico, y estar anclado en las estructuras de toma de decisiones para que este puede materializarse.
- Proporcionar estructura y dirección necesarias: el plan de acción debe asegurar que las actividades emprendidas para consolidar y ampliar la inclusión y las capacidades financieras son relevantes al más alto nivel de gobierno y que estas proporcionan un marco para gestionarlas e implementarlas en el corto, mediano y largo plazo.
- Identificación de proyectos prioritarios (no la mejor opción, sino la mejor opción posible): inevitablemente, algunas de las posibles intervenciones plasmadas en la hoja de ruta o plan de acción son metas a largo plazo que requieren financiamiento más allá de lo disponible, e incluso, algunas pueden ser poco probable de llevarlas a cabo incluso con financiamiento o aceptación de los involucrados.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de K. Naidoo, A. Githiari y O. Maposa, "Begin at the beginning. Giving development initiatives political teeth and boosting government capacity to deliver on the SDGs", *The MAP Global Insights Series*, vol. 2, United Nations Capital Development Fund, 2017c.

Hay autores que han esbozado o propuesto los temas o elementos mínimos que debe cubrir un plan de acción u hoja de ruta encaminados a incrementar y solidificar los niveles de inclusión y capacidades financieras. Estos temas o elementos son los siguientes:

- *Análisis de necesidades del consumidor y sus patrones de toma de decisiones.* En contextos de pobreza y vulnerabilidad, los consumidores de servicios y productos financieros utilizan aquellos que les resulta más convenientes y costo-efectivos, aun y cuando la elección de estos productos pudiera resultar contra intuitiva. Por ejemplo, en ocasiones optan por servicios financieros informales o locales que resultan más caros (en términos de dinero), pero que les parecen más accesibles o convenientes que la contraparte formal. La amplia demanda que los servicios financieros informales tiene en algunos países en desarrollo no está vinculada con la naturaleza informal de estos servicios, sino con el valor que los clientes obtienen de su naturaleza local. Por ello es necesario no solo identificar las necesidades, sino enmarcarlas en patrones y entender el proceso de decisiones de los consumidores de servicios financieros y los motivos y razones que tienen para elegir entre las opciones que operan en el mercado. Analizar lo que los consumidores realmente requieren, situar al consumidor en el centro del análisis, y comprender la forma en la que toman sus decisiones es primordial en la confección de un plan de acción con miras a incrementar y consolidar la inclusión financiera (Naidoo, Githiari y Maposa, 2017d, págs. 6-9).
- *Realización de análisis de costo-beneficio.* Este tipo de análisis es común para establecer la viabilidad de una estrategia y establecer sus costos y beneficios. Sin embargo, algunos autores alertan sobre las conclusiones erróneas que pueden inferirse de este tipo de análisis. En muchos casos, los costos resultantes esconden el verdadero costo para el consumidor, y esta subestimación puede generar un análisis costo-beneficio impreciso (Naidoo, Githiari y Maposa, 2017d, pág. 10).

- *Identificar las barreras entre proveedores y consumidores.* Es importante evaluar las necesidades de los consumidores *per se*, pero también con relación a los proveedores y a la oferta de servicios financieros. Al considerar los eslabones del proceso de inclusión financiera desde la óptica de un consumidor se remarcan los vacíos que los productos tradicionales tienen para cubrir las necesidades de los consumidores, y las razones que estos tienen para buscar productos financieros “formales” fuera de los productos bancarios tradicionales. Además, al tener en cuenta las necesidades de los consumidores se incorpora al análisis del proceso el potencial que tienen para el desarrollo del mercado y la generación de nuevos casos de negocios (Naidoo, Githiari y Maposa, 2017d, pág. 13). El estudio de la infraestructura adecuada y necesaria debe hacerse también bajo estos parámetros.
- *Medición de acceso, de la amplitud y de la profundidad.* En el trazo de una hoja de ruta de inclusión financiera la medición del grado de inclusión debe considerar la profundidad (número de diferentes clases de productos financieros utilizados por persona), y no solo la amplitud (número de personas que utilizan cualquier tipo de servicio financiero regular). Además, el acceso no solo se conceptualiza como si una persona puede acceder o no a un servicio financiero; incorpora también las restricciones o posibilidades asociadas a las características de dicho servicio. Por ejemplo, en el caso de los créditos, se considerarían las líneas de crédito a las que tienen acceso y no únicamente el acceso al crédito (Naidoo, Githiari y Maposa, 2017d, págs. 15-18).
- *Análisis de las políticas de apoyo y marcos regulatorios.* Deberá contener una descripción de las políticas y regulaciones que buscan posicionar la inclusión financiera, así como de aquellas que tengan un impacto directo e indirecto en ella. Un primer paso podría ser la articulación de las políticas y regulaciones que tengan por objetivo la inclusión financiera (en sentido amplio), y elaborar un panorama de las estrategias y políticas relevantes de inclusión financiera. Describir la legislación aplicable a la inclusión financiera y también las leyes secundarias vinculadas; así como el marco de supervisión o monitoreo para las entidades que prestan servicios financieros, si lo hubiese, tanto para los prestadores tradicionales como no tradicionales (UNCDF, 2014b).

Hay un par de elementos más que son transversales al trazo de un plan de acción: la generación de capacidades financieras y la colaboración de actores y organizaciones de todos los sectores involucrados en la inclusión financiera. Como se menciona a lo largo de este documento, la inclusión y la generación de capacidades financieras son inherentes. Cada fase de una hoja de ruta o plan de política de inclusión financiera debe considerar que se busca desarrollar una estrategia no de acceso al servicio financiero, sino de desarrollo humano con repercusiones y ramificaciones en los ambientes económicos y sociales en los que se desenvuelven las personas.

Lo que se pretende es que las personas, particularmente aquellas en situación de pobreza y vulnerabilidad en zonas rurales, generen y se apropien de activos que les permitan mejorar sus medios de vida y maximizar también los beneficios que otros instrumentos de desarrollo económico y social vinculados con sus actividades y entorno. El segundo aspecto transversal es la colaboración e involucramiento de los diferentes agentes que intervienen en los procesos de inclusión financiera. Cada fase del plan de acción, aun y cuando el foco de análisis sea un agente en específico (generalmente el consumidor), involucra a los diferentes actores que intervienen en los procesos de la inclusión financiera; y las estrategias resultantes deben alinear sus necesidades y beneficios en materia de inclusión financiera.

IV. Plan de acción para fortalecer las capacidades financieras de migrantes y receptores de remesas

Tomando en cuenta las consideraciones del apartado anterior, un plan de acción debe contemplar los elementos que se presentan en las secciones siguientes.

A. Previo a la intervención: diagnóstico de las capacidades existentes

Las intervenciones que apoyan la educación financiera asumen que es un factor crítico en el bienestar individual y como un elemento de protección ante crisis económicas, dado que se supone que la educación financiera mejora el conocimiento financiero del individuo y, eventualmente, la capacidad de recuperación de la economía. De este modo, las intervenciones orientadas a fortalecer las capacidades financieras de los individuos asumen que incidirán sobre los comportamientos financieros⁷.

Desde una perspectiva de diseño de políticas públicas, el punto de partida de toda intervención debe ser un diagnóstico con respecto a las capacidades existentes con el fin de evitar las causas principales de un mal diseño de las políticas: una mala comprensión del problema, el conocimiento insuficiente del contexto de implementación, objetivos poco claros e incluso

⁷ Esta concepción no está exenta de debates que se pueden sintetizar en dos cuestionamientos. Primero, el alcance real de la educación financiera (vía canales orientados a la alfabetización y la inclusión financiera) como factor de cambio del conocimiento y el comportamiento financiero y con mayor incidencia de otros factores como la capacidades matemáticas o las vías de acumulación de capital cultural. Segundo, a pesar de que se observa un creciente uso de estas medidas y de la aceptación de parte de los hacedores de políticas públicas, las investigaciones más exhaustivas sobre el tema (Fernandes, Lynch y Netemeyer, 2014; Kaiser y Menkhoff, 2017) muestran que las intervenciones de educación financiera solo parecen tener un impacto pequeño en el comportamiento financiero de grupos desfavorecidos (Entorf y Hou, 2015).

contradictorios, y una evidencia empírica de baja calidad (Hudson, Hunter y Peckham, 2019). De este modo, los diagnósticos que fundamentan el diseño de una política pública orientada a fomentar la inclusión financiera de los migrantes y receptores de remesas permiten definir una línea de base para evaluar el impacto de las intervenciones, identificar las principales brechas de capacidades en los diferentes segmentos de la población, diferenciar los canales potenciales a través de los que se pueden instrumentar las intervenciones, así como distinguir las relaciones existentes entre los comportamientos financieros con la alfabetización financiera (conocimientos y habilidades sobre el acceso y el uso de recursos financieros), y las circunstancias financieras de los individuos.

Desde 2009 la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha sistematizado la comparación de datos provenientes de encuestas nacionales sobre educación e inclusión financiera en el instrumento *OECD/INFE Toolkit* (Kempson, 2009). La información reunida en esta herramienta busca ser una fuente de insumos para la toma de decisiones políticas en las instancias del diseño de programas, así como identificar grupos objetivo y priorizar iniciativas. A la vez, la implementación de esta herramienta da una señal política de que los esfuerzos nacionales de educación financiera se implementan según buenas prácticas internacionales (OECD, 2016, 2017 y 2018).

La encuesta revela aspectos relacionados con la planeación y administración financiera, la elección y el uso de productos financieros, el conocimiento financiero y las actitudes y comportamientos que impactan en la educación y el bienestar financiero. Pese a ser una aproximación al nivel de capacidades promedio de la población nacional, esta herramienta no tiene una visión focalizada a la población rural ni a la población rural receptora de remesas. De hecho, este tema es solo atendido mínima e indirectamente⁸.

El trabajo de Karunaratne y Gibson (2014) también pone de manifiesto la relevancia del análisis de las capacidades financieras de los migrantes como elemento central en el diseño de políticas públicas de educación financiera vía intervenciones de entrenamiento y capacitación financiera a los migrantes⁹.

B. Esquemas de intervención (1): campañas de concientización orientadas a migrantes y receptores de remesas

De acuerdo con la revisión de la bibliografía empírica realizada por Xu y Zia (2012), una de las principales barreras que limitan la inclusión financiera, desde la perspectiva de la demanda, es la falta de conocimiento de los productos financieros disponibles. En términos generales, la falta de educación financiera entre los migrantes se ha identificado como una barrera potencialmente importante para la competencia y la adopción de nuevos productos (Gibson, McKenzie y Zia, 2012).

⁸ La versión más actualizada de la encuesta de la OCDE contiene una sola pregunta donde se cuestiona al entrevistado si ha presentado quejas de algún proveedor de sistemas de giros de dinero internacional sobre altos cargos por enviar o recibir dinero (OECD, 2018, pág. 24).

⁹ Su estudio analiza la variación en educación financiera entre dos grupos de inmigrantes que envían remesas activamente desde Australia (hacia Sri Lanka y Samoa). Con atención especial a la alfabetización relacionada con las remesas y el crédito, el trabajo muestra grandes brechas en el nivel de educación financiera de los dos grupos que se deben, especialmente, a las diferencias en el nivel educativo. Este es mucho mayor en los migrantes de Samoa, lo que se refleja finamente en costos promedio mayores que los que pagan los migrantes que envían remesas a Sri Lanka.

Esta falta de conocimiento es el resultado final de un proceso causal extenso. El fomento a las capacidades financieras de la población que recibe remesas de migrantes debe atenderse como un proceso que inicialmente aborde la razón de la migración y el acceso a fuentes alternativas de ingresos, así como el nivel de ahorro y gasto, y el uso de los mismos por parte del migrante y de sus familias en el país de origen.

En una instancia posterior es posible avanzar sobre el conocimiento de productos financieros, como lo refleja, por ejemplo, el programa de educación financiera de la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2011). En sus primeros módulos, este programa abarca tres temáticas básicas de organización familiar respecto a la migración y el uso del dinero precedentes al abordaje y manejo de información sobre productos financieros: i) la fijación de metas y la toma de decisiones familiares; ii) la evaluación sobre los costos y beneficios de la migración, y iii) estrategias de uso y manejo de dinero. Estos módulos forman una parte clave de la formación y orientación previa a la migración y se trata de un insumo básico para posibles acciones posteriores más sofisticadas de manejo de herramientas financieras.

Estas acciones de educación previas a la migración tienen una importancia determinante. La educación financiera favorece más al aumento de los niveles de ahorro de los migrantes receptores de remesas cuando reciben dicha capacitación especializada de forma sincronizada con la migración, es decir, justo antes de ella. Ofrecer capacitación en educación financiera a los migrantes y sus familiares justo antes de que el miembro migrante se vaya brinda potencialmente otras oportunidades, dado que en ese momento los migrantes y sus familiares tienen que decidir el método de envío, los montos y la frecuencia de las remesas, y cómo gestionar las nuevas y relativamente grandes entradas de ingresos (Doi, McKenzie y Zia, 2012).

También es central que estas campañas de concientización comprendan el contexto, la cultura y las necesidades de los grupos objetivo y generen espacios de confianza para comprender las peculiaridades financieras de las familias receptoras de remesas. De igual forma, es importante considerar que las campañas de mercadeo masivo para influir en el comportamiento de remitentes y receptores de remesas son más efectivas cuando se insertan en un programa o enfoque educativo más amplio. Es cuestionable, en ese sentido, la efectividad de herramientas de mercadeo aisladas (un folleto, una película) que no forman parte de una campaña más amplia (GIZ, 2012).

C. Esquemas de intervención (2): desarrollo de contenidos y materiales de capacitación

Con respecto del contenido de los programas de desarrollo de capacidades financieras, el currículo básico debe incluir el fortalecimiento de habilidades numéricas básicas, la concientización acerca de la relevancia de planificar a futuro, la vinculación de objetivos familiares —como la acumulación de activos— con sus implicaciones financieras, la elaboración de presupuestos, el desarrollo de habilidades para poder discriminar entre los productos financieros disponibles y la gestión de riesgos. Adicionalmente, en los contenidos y materiales orientados a migrantes y receptores de remesas se debe considerar la comparación entre servicios de transferencia de dinero, el manejo de presupuestos de familias transnacionales, la concientización de las diferencias en el sistema financiero, los productos financieros disponibles entre el país de destino y el de origen, la planificación para el retiro o repatriación al país de origen y las implicaciones fiscales de la transferencia de ahorros y pensiones al país de origen.

En el diseño de contenidos y materiales es preciso reconocer que las capacidades con las que cuentan segmentos específicos de la población como mujeres, indígenas, o población rural, pueden mostrar una heterogeneidad importante (Roa, Garrón y Barboza, 2018), por lo que estrategias diferenciadas pueden ser requeridas. En este sentido es importante considerar que, dependiendo de las brechas de capacidades existentes, se puede pensar en una estructura progresiva en donde en una primera instancia se busca brindar herramientas de uso simple para fortalecer las capacidades financieras, por ejemplo, enfatizar el uso de recordatorios para lograr metas de ahorro y posteriormente transmitir conceptos de manera más estructurada (Roa y Mejía, 2018; Xu y Zia, 2012).

Como señalan Barcellos y otros (2015), es notoria la eficacia de los materiales educativos de bajo costo para informar a los implicados respecto a la información financiera importante con la que no están familiarizados. Se debe incluir información relacionada con su condición de migrantes y emisores de remesas a sus países de origen, así como de sus familiares que las reciben. La efectividad de los materiales de apoyo a la formación y educación financiera puede aumentar si se adapta la información a las condiciones y las necesidades específicas de la población objetivo.

D. Esquemas de intervención (3): capacitación de migrantes y receptores de remesas

Con respecto de los métodos para capacitar a migrantes y receptores de remesas, la evidencia empírica muestra una multiplicidad de abordajes y tipos de enseñanza: sesiones presenciales, talleres de trabajo, materiales impresos y, crecientemente, métodos que enfatizan el aprendizaje experiencial¹⁰. En estos últimos, los capacitadores pueden asesorar de manera individualizada a los migrantes y receptores de remesas en la toma de decisiones financieras. La combinación de estrategias de educación financiera, además, se justifica porque en muchas ocasiones una estrategia de capacitación única puede ser insuficiente. La repetición y el reforzamiento de las oportunidades de aprendizaje son necesarias para que quienes se educan en temas financieros estén preparados para aprovechar espacios de oportunidad que surjan y generar, así también, cambios en los comportamientos de los agentes (Barcellos y otros, 2015).

Con la finalidad de aprovechar tanto el entorno social como los efectos de pares entre migrantes y receptores de remesas, se puede adoptar un enfoque de entrenar a los entrenadores, en el que el esfuerzo de capacitación se concentra en los educadores que facilitarán las sesiones con la población objetivo (Xu y Zia, 2012). Dicha capacitación puede ser orientada a líderes en las comunidades de migrantes y receptores de remesas o bien a un grupo especializado de entrenadores (GIZ, 2012). En el diseño de los métodos de capacitación es importante incorporar mecanismos que permitan identificar tópicos específicos que puedan ser de interés para incrementar la relevancia y efectividad de intervenciones futuras (Hung y Yoong, 2010).

Estas discusiones cobran importancia en el diseño de los programas de educación y capacitación financiera que buscan inculcar una cultura de gasto responsable, de manejo y gestión de préstamos y de ahorro, donde los cambios en los comportamientos financieros son más importantes que la adquisición de conocimiento *per se*. Se entiende así que el proceso de generar cambios conductuales en poblaciones que reciben remesas no es lineal y que va más allá de la

¹⁰ Véase Gibson, McKenzie y Zia (2012); Doi, McKenzie y Zia (2012); Seshan y Yang (2014); Seshan (2015) y Barcellos y otros (2015).

emisión y recepción dinámica de información convincente. De este modo, los programas diseñados, además de adoptar buenas prácticas observadas en otros programas, también deben incorporar en su diseño y contenidos las comprensiones y creencias culturales. Asimismo, se deben asumir las complejas relaciones emocionales que las personas y las comunidades tienen con el dinero (Overby, Wilson y Fry, 2014).

E. Esquemas de intervención (4): implementación de intervenciones complementarias

Ya que la inclusión financiera depende de diversos factores, es necesario integrar las intervenciones orientadas a fortalecer las capacidades financieras con intervenciones complementarias que potencien el fortalecimiento de capacidades financieras para mejorar las perspectivas del logro de objetivos de desarrollo. Para el caso específico de migrantes y receptores de remesas resulta de particular relevancia la atención al diseño de productos que atiendan específicamente sus necesidades financieras. Lo anterior puede incluir, en un primer paso, la mejora de las condiciones de los servicios de envío y pago de remesas, así como el diseño y oferta de servicios financieros vinculados a la recepción de remesas (GIZ, 2012). Otra área de intervención relevante para los receptores de remesas con actividades de negocios es el fortalecimiento del ecosistema de servicios de desarrollo empresarial, que incluyen el fortalecimiento de capacidades productivas y empresariales, la provisión de bienes y servicios especializados, y la articulación de emprendimientos de receptores de remesas con el sistema financiero.

F. Evaluación

El diseño de intervenciones para el fortalecimiento de capacidades financieras debe incluir la definición de indicadores de desempeño que puedan ser monitoreados a través del tiempo. Dichos indicadores deben combinar tanto metas cuantitativas como cualitativas, con la finalidad de medir el impacto de las intervenciones sobre las diversas dimensiones de las capacidades financieras. Los mecanismos de monitoreo y evaluación deben ser definidos de manera conjunta con el resto de las intervenciones y deben ser uno de los principales insumos para revisar el diseño y funcionamiento de los demás componentes del plan de acción.

En este apartado se presentan sintéticamente los hallazgos obtenidos por los cuatro estudios¹¹ que abordan explícitamente el análisis de la relación existente entre la educación para la inclusión y el desarrollo de capacidades financieras y la capacidad de ahorro, préstamos y gasto productivo en familias de migrantes que reciben remesas. La selección de estos estudios parte de que los resultados obtenidos del análisis de este efecto en grupos de migrantes son diferentes a los análisis realizados sobre el impacto de programas de educación financiera sobre jóvenes en educación universitaria y preuniversitaria. De este modo, se asume la propuesta de Kaiser y Menkhoff (2017), quienes sugieren que ofrecer educación financiera en un momento de enseñanza genera efectos generales significativos, pero cuando se enseña a grupos de migrantes el impacto

¹¹ Además de estos estudios, la reflexión metodológica sobre la influencia de los programas de educación financiera debe considerar necesariamente los aportes del trabajo de Yoong y otros (2013) para el Banco Mundial. Su trabajo se centra en países de ingreso mediano y pequeño y condensa en un manual metodológico aspectos técnicos y conceptuales críticos para la evaluación de un programa de educación financiera.

ha tendido a ser menor. Esto permite inferir que los efectos de la educación financiera están ampliamente sujetos a la influencia del grupo objetivo. La siguiente tabla sintetiza los hallazgos realizados por los estudios referidos.

Cuadro 2
Estudios sobre los impactos del entrenamiento financiero en migrantes

Autor/es	Población objetivo	Tipo de acción/intervención contenida en el programa de educación financiera	Hallazgos
Doi, McKenzie y Zia, 2012 y 2014	<p>Muestra de trabajadores migrantes y sus familias desde la base de datos de la oficina pública de reclutamiento de trabajadores migrantes (PPTKIS) del distrito Malang, Indonesia.</p> <p>La muestra de 400 trabajadores migrantes se asignó aleatoriamente a uno de los 4 grupos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tratamiento A: la capacitación en educación financiera se brinda sólo al trabajador migrante • Tratamiento B: la capacitación se da solo al miembro del hogar del trabajador • Tratamiento C: Se capacita al trabajador y al miembro del hogar. • Grupo D: grupo de control sin capacitación 	<p>El entrenamiento se condujo por separado a trabajadores (18 horas en 2 días) y familiares (8 horas en 2 jornadas).</p> <p>La capacitación de migrantes abarcó 6 módulos: gestión financiera (elaboración de un plan, presupuestación y acuerdo con la familia del uso del dinero antes de la partida); comprensión de los servicios bancarios (uso de cuentas, cajeros y otros productos); ahorro (relevancia y opciones); gestión de deuda (opciones de préstamo y cálculo de tasas de interés; envío de remesas (formas de envío y tipos de cambio) y comprensión de seguros. La capacitación para la familia abarcó 5 módulos en una versión comprimida del curso del migrante.</p> <p>Tras la capacitación, siguió un momento de seguimiento a través de tres rondas de encuestas a los familiares de los migrantes en torno a conocimiento, comportamientos y resultados financieros del hogar</p>	<p>Tratamiento A: la formación aumentó la sensibilización y el conocimiento financiero de los miembros del hogar. La capacitación no cambió la frecuencia o el monto de remesas, pero sí la forma en cómo las usan los hogares. Es más probable que tengan registros financieros y, como resultado de estos cambios de conocimiento y comportamiento, acumulen más ahorros y dependan menos de préstamos</p> <p>Tratamiento B: efectos significativamente más pequeños en el conocimiento, y menor impacto en los ahorros</p> <p>Tratamiento C: no hay ningún impacto significativo en el conocimiento financiero o los resultados de ahorro de los otros miembros de la familia</p>
Gibson, McKenzie y Zia, 2012	<p>Muestra de tres grupos de migrantes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) originarios de islas del Pacífico viviendo en zonas urbanas en la isla norte de Nueva Zelanda; 2) asiáticos orientales (chinos y coreanos), el otro gran grupo de migrantes en Nueva Zelanda, viviendo en Auckland; 3) migrantes de Sri Lanka que viven en Melbourne, Australia. 	<p>Los grupos recibieron un entrenamiento de 2 horas en educación financiera sobre los componentes de los costos de las remesas, dando estrategias para reducirlos, brindando información para compararlos y presentando nuevos productos de remesas.</p> <p>Tres meses después de la capacitación, se realizaron encuestas mensuales aleatorias de seguimiento sobre la actividad de envío de las remesas.</p>	<p>Impactos del entrenamiento:</p> <ol style="list-style-type: none"> i) medianos sobre el conocimiento financiero de los migrantes (en especial grupo 1); ii) modestos y solo de corto plazo con relación a la búsqueda de información para la comparación de costos de envío de remesas (en especial grupos 1 y 2); iii) nulos sobre la probabilidad de remisión ni en los montos totales remitidos en ningún grupo; iv) moderados sobre la decisión de cambiar de canal de envío de remesas por uno menos costoso solo para el grupo 1.

Autor/es	Población objetivo	Tipo de acción/intervención contenida en el programa de educación financiera	Hallazgos
Seshan y Yang, 2014; Seshan, 2015	Muestra de 232 trabajadores indios trabajando en Doha, Qatar y cuyas esposas permanecen en Kerala, la India. 157 trabajadores de la muestra (el resto se asignó como grupo de control) participaron en un taller de unas pocas horas en una sola sesión.	El taller de capacitación se centró en mejorar hábitos financieros del migrante (con énfasis en el ahorro) y fomentar la toma de decisiones conjuntas con sus esposas en la India. Entre 13 y 17 meses después del taller, se estimaron los impactos en: i) prácticas financieras; ii) objetivos de ahorro; iii) toma de decisiones conjuntas sobre asuntos financieros; y resultados financieros en los hogares sobre iv) ahorros y v) remesas.	Impactos de la intervención: i) moderados sobre las prácticas financieras autorreportadas de las esposas y nulos sobre los hombres migrantes; ii) nulos sobre las metas de ahorro; iii) moderados sobre migrantes y esposas en relación con la toma de decisiones conjuntas sobre el dinero que, en el caso de las mujeres, aumenta cuando es menor su capacidad de ahorro; iv) nulos sobre los niveles de ahorros del hogar, y v) los hogares de bajos niveles de ahorro, de ingresos más altos y con una mayor tendencia a no tomar decisiones conjuntas en el hogar se asocian (muy) débilmente con efectos positivos del entrenamiento
Barcellos, Carvalho, Smith y Yoong, 2015	Realizaron dos encuestas. En la primera el muestreo se aproximó a las distribuciones de la Encuesta Poblacional de los Estados Unidos de personas mayores de 18 años en términos de edad, género, etnicidad, educación e ingreso. En la segunda encuesta se seleccionaron solamente estadounidenses de primera, segunda y tercera generación. Tras la segunda encuesta, se asignaron aleatoriamente 135 encuestados al tratamiento 1, 118 al 2 y 117 al grupo de control.	Se realizaron tres encuestas vía internet sobre: i) nivel de educación financiera de los encuestados; ii) materiales de educación financiera dirigidos a migrantes y sus descendientes y iii) seis meses después de la segunda encuesta se midieron los efectos del uso de los materiales de educación financiera mencionados. Los materiales base de la intervención tuvieron dos versiones: la 1 se basó en información financiera de propósito general sobre servicios bancarios, ahorro e inversión (en particular, reglas que rigen las Cuentas de Retiro Individual); la 2 tenía toda la información de la versión 1 más contenido que abordaba directamente las reglas específicas de los inmigrantes.	Impactos de la intervención: i) los encuestados del grupo 1 y 2 fueron más propensos que los del 3 a diferenciar productos de ahorro e inversión, calcular una tasa de interés correctamente, a tener familiaridad con las reglas de cuentas de pensión y jubilación; ii) en preguntas específicas de migrantes los efectos aumentaban en el grupo 2; iii) la intervención muestra efectos temporales: los estadounidenses de primera y segunda generación no pudieron retener este conocimiento seis meses después de la intervención; los anterior validando la importancia de intervenciones educativas adicionales orientadas a la retención de conocimiento.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de los trabajos citados en el cuadro.

A modo de cierre, pueden señalarse seis proposiciones causales que cuentan con un respaldo empírico adecuado y suficiente producto de rigurosas evaluaciones, con grupos de control y un

diseño planificado. De este modo, es posible concluir que las instancias de capacitación y formación financiera:

- i) Modifican el uso que los receptores dan a las remesas, incluyendo la capacidad de ahorro de las mismas.
- ii) No aumentan los montos ni la frecuencia de las remesas.
- iii) Sus efectos positivos se minimizan cuando los receptores son excluidos: al no sensibilizarse sobre la relevancia de un uso adecuado de los diversos instrumentos financieros, sus decisiones sobre el uso de las remesas es menos eficiente.
- iv) En esquemas socioculturales y familiares conservadores, aumentan los posibles espacios de toma conjunta de decisiones financieras por parte de los matrimonios.
- v) Para tener un efecto considerable sobre los migrantes deben incluir módulos y contenidos específicos respecto a decisiones financieras a las que se enfrenta el migrante y describir aspectos específicos sobre el país de residencia del migrante.
- vi) Son recibidas de forma distinta según los grupos de edad de los migrantes (los de mayor edad suelen no retener la mayoría de la información recibida después de 6 meses), ratificando la importancia de acciones e intervenciones educativas adicionales a los temas financieros.

V. Conclusiones

Desarrollar un plan de acción para el fomento de la inclusión y las capacidades financieras en ámbitos rurales, donde las cadenas productivas y la migración y las remesas son aspectos siempre presentes, requiere reconocer las particularidades institucionales y de desarrollo, así como de uso de capitales para cada caso y contexto en particular. Aunque la educación y la alfabetización financieras son vistas crecientemente como elementos clave para abordar el problema de la vulnerabilidad financiera, no hay al momento evidencia clara ni consenso científico-académico sobre la efectividad de las intervenciones (Entorf y Hou, 2015). Aún persisten dos desafíos en la formulación de políticas de educación y formación de capacidades financieras dirigida a migrantes y poblaciones receptoras de remesas: i) se requieren más esfuerzos para alinear metas y políticas nacionales sobre migración y migrantes, y ii) hacen falta más programas que vinculen a los migrantes y sus familias con la educación, formación de capacidades y procesos de inclusión financiera (Atkinson y Messy, 2015).

Aunque el vínculo causal-explicativo entre migración e inversiones productivas es difícil de establecer, la migración y las remesas pueden ofrecer una manera de superar fallas del mercado crediticio y permitir a los hogares invertir en actividades de desarrollo productivo (por ejemplo, el fortalecimiento de cadenas de valor o nuevos emprendimientos empresariales). Las remesas se utilizan principalmente para atender necesidades básicas como alimento, educación y salud, así como en el pago de deudas. Por ello, en cualquier política orientada a fomentar el uso de remesas en inversiones productivas se deben considerar los factores estructurales determinantes del uso y envío de remesas (OECD, 2017).

En este documento, el objetivo primario fue trazar y visualizar las interacciones e interrelaciones que la inclusión y las capacidades financieras tienen con los diferentes mecanismos vinculados con el desarrollo rural y que pudieran servir de detonantes para alcanzar mayores niveles de bienestar. La inclusión financiera entretiene los vínculos entre los activos y las actividades de índole diversas que, en conjunto, mejoran la vida de las personas y sus comunidades. Esta

multidimensionalidad de la inclusión financiera encaja con el marco de los medios de vida, y este abordaje puede ser una herramienta útil para los diseñadores de las políticas públicas para desarrollar estrategias con miras al incremento y la consolidación de la inclusión y las capacidades financieras.

Un plan de acción que fomente la inclusión deberá estar en consonancia con los planes y estrategias de desarrollo social y económico en las zonas rurales. Esta alineación de objetivos de desarrollo puede realizarse de forma no forzada cuando en la conceptualización de la inclusión financiera intervienen nociones de generación y acumulación de capacidades y de apropiación, dado que brindan un marco para ubicar las múltiples y variadas esferas de incidencia (como el desarrollo social y económico de las personas y de sus localidades) y factores (remesas, cadenas de valor, desarrollo productivo) de la inclusión financiera.

El trabajo de la OECD (2017) en diez países¹² para diagnosticar sus capacidades financieras y orientar medidas para favorecer el uso productivo de remesas muestra que la migración y las remesas tienen poca influencia sobre la propiedad empresarial y que esta es aún menor en zonas rurales. Además de requerirse mayores niveles de remesas o ahorros en las comunidades que reciben remesas de migrantes, las barreras a la inversión productiva en las zonas rurales son mayores que en las zonas urbanas. Estos elementos subrayan la importancia de incrementar la participación de hogares receptores de remesas en programas de capacitación financiera y cursos sobre emprendimiento y gestión empresarial, así como de ampliarlos a un mayor número de comunidades.

En consonancia con las políticas transformativas y la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, las políticas de inclusión y capacidades financieras deben dirigirse hacia la integración de intervenciones que produzcan verdaderos resultados transformadores en términos de bienestar humano y de desarrollo inclusivo basado en derechos. Deben perseguir también el empoderamiento económico y político de los grupos desfavorecidos y vulnerables, así como de pequeñas empresas y de productores rurales y de los trabajadores no asalariados e informales (UNRISD, 2016). Los elementos precedentes conforman y sustentan la propuesta de plan de acción para fortalecer las capacidades financieras de migrantes y receptores de remesa contenido en este documento. Dicho plan consta de tres fases: diagnóstico, intervención y evaluación.

La primera fase de diagnóstico de capacidades surge de la necesidad de contar con evidencia empírica que permita definir correctamente el problema de política pública que se quiere resolver desde la definición de objetivos claros y coherentes. Para la segunda fase, el plan de acción diferencia cuatro esquemas de intervención. El primer esquema define campañas de concientización que brindan conocimientos generales a los migrantes y sus familias sobre las causas de la migración, el acceso a nuevas fuentes de ingresos y la planificación estratégica del ahorro y del gasto. El segundo esquema refiere a materiales de capacitación con más información orientada a la condición de los migrantes y emisores de remesas a sus países de origen, así como a la de los familiares que reciben las transferencias monetarias. Incluye la impartición de saberes relacionados con habilidades numéricas, la planificación e información sobre los canales de transferencias monetarias entre el país de destino y el de origen.

¹² El estudio empírico se realizó entre 2013 y 2017 e incluyó a Armenia, Burkina Faso, Camboya, Costa de Marfil, Costa Rica, Filipinas, Georgia, Haití, Marruecos y la República Dominicana.

El tercer esquema es de capacitación directa de migrantes y receptores de remesas. Aquí se subraya el aprendizaje experiencial y se contextualizan las habilidades para la toma de decisiones financieras. Este modelo adecua los contenidos de la capacitación al entorno comunitario en que se dicta: considera la historia y los entornos culturales para incentivar cambios en las conductas de los agentes. El cuarto esquema supone la implementación de intervenciones complementarias que pueden integrarse a los otros esquemas descritos: el conocimiento sobre servicios financieros como estrategia de colocación de remesas, las condiciones de los servicios de envío y pago de remesas y la incorporación de servicios de desarrollo empresarial para los receptores de remesas con actividades de negocios.

La fase final de evaluación da cuenta del proceso de monitoreo de las intervenciones. Pocos programas orientados a la capacitación financiera han puesto en marcha mecanismos de evaluación del diseño y funcionamiento de los demás componentes del plan de acción, con seguimiento a las trayectorias de los migrantes y sus familiares capacitados y con grupos de control para medir el nivel de impacto de la intervención.

Bibliografía

- Adams, R. (2011), "Evaluating the economic impact of international remittances on developing countries using household surveys: a literature review", *Journal of Development Studies*, vol. 47, N° 6.
- Alberro, I., M. Henderson y A. Yúnez (2016), *Inclusión financiera en México: retos y perspectivas*, México, Colegio de México/Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- Alkire, S., y S. Deneulin (2009), "The human development and capability approach", *An Introduction to the Human Development and Capability Approach*, S. Deneulin y L. Shahani (eds.), Earthscan, Canadá, International Development Research Center.
- Aneja, A., R. Gravesteyn y B.-H. Hwang (2017), *Remittances as a Driver of Women's Financial Inclusion*, United Nations Capital Development Fund (UNCDF)-Shaping Inclusive Finance Transformations (SHIFT).
- Ashley, C. y S. Maxwell (2001), "Rethinking rural development. Development policy", *Review*, 19 (4).
- ATISG (Access Through Integration Sub-Group) (2010), "Innovative Financial Inclusion: Principles and Report on Innovative Financial Inclusion from the Access Through Innovation Sub-Group of the G20 Financial Inclusion Experts Group [en línea] www.microfinancegateway.org/sites/default/files/mfg-en-paper-innovative-financial-inclusion-may-2010.pdf.
- Atkinson, A. y F. Messy (2015), "Financial education for migrants and their families", *OECD Working Papers on Finance, Insurance and Private Pensions*, N° 38.
- Banerjee, A., D. Karlan y J. Zinman (2015), "Six randomized evaluations of microcredit. Introduction and further steps", *American Economic Journal: Applied Economics*, 7 (1).
- Banerjee, A. y otros (2014), *The Miracle of Microfinance? Evidence from a Randomized Evaluation*. MIT Department of Economics and Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab.
- Barcellos, S. y otros (2015), "Financial education interventions targeting immigrants and children of immigrants: results from a randomized control trial", *The Journal of Consumer Affairs*, vol. 50, N° 2.
- Bárcena, A. (2018), "Prólogo", *Desarrollo e igualdad: el pensamiento de la CEPAL en su séptimo decenio. Textos seleccionados del período 2008-2018*, R. Bielschowsky y M. Torres (comps.), Colección 70 años, N° 1, Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

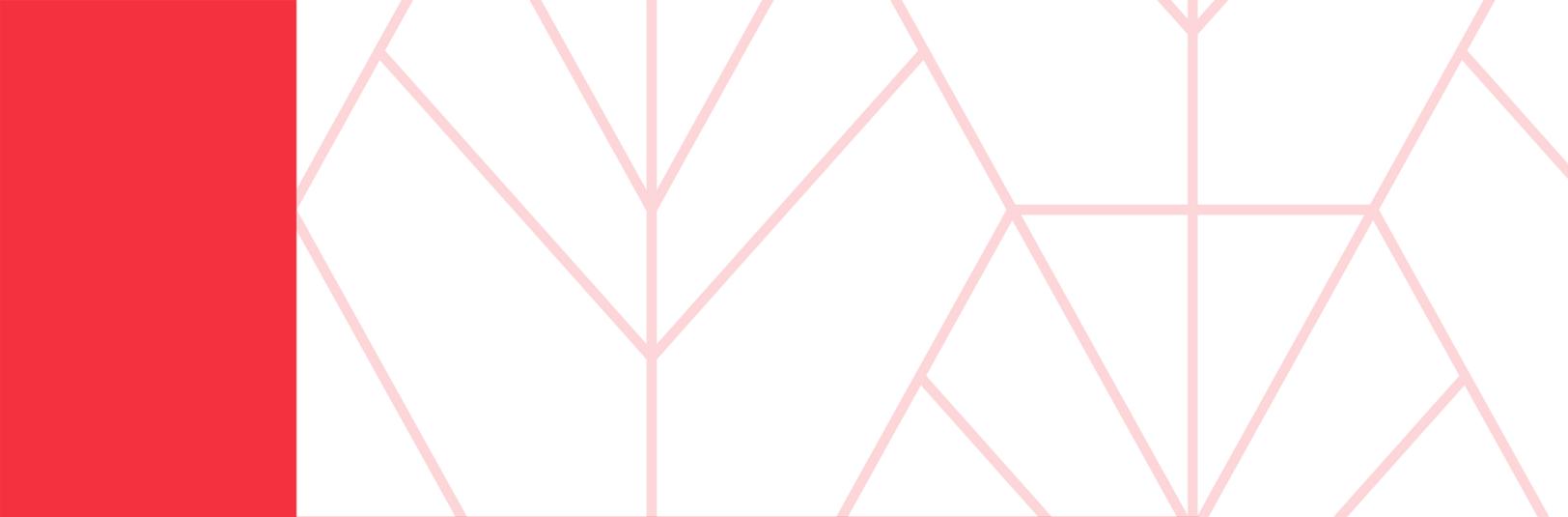
- Barrientos, A. (2007), "Does vulnerability create poverty traps?", *Chronic Poverty Research Center Working Paper*, N° 76, Institute of Development Studies.
- Bebbington, A. (1999), "Capitals and capabilities: A framework for analyzing peasant viability, rural livelihoods and poverty", *World Development*, vol. 27, N° 12.
- Bester, H., J. Gray y C. Hougaard (2016), *Depth Sounding. Shifting Measurement away from a One-Dimensional View of Financial Inclusion*, United Nations Capital Development Fund (UNCDF).
- BMZ (Federal Ministry for Economic Cooperation and Development) (2012), *Financial Literacy for Remittances and Diaspora Investments. A Handbook on Methods for Project Design*, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ).
- Brocklesby, M. y E. Fischer (2003), "Community development in sustainable livelihoods", *Approaches. An Introduction*, Oxford University Press and Community Development Journal.
- Calvo, C. y S. Dercon (2005), "Measuring individual vulnerability", *Department of Economics Working Paper*, WPS 229, Oxford University.
- Carling, J. (2020), "Remittances: Eight analytical perspectives", *Routledge Handbook of Migration and Development*, T. Bastia y R. Skeldon (eds.).
- CEMLA (Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos) (2018), *Las remesas a América Latina y el Caribe, 2017-2018*, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA)/Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2019), *Diseño de estrategias orientadas a promover la inversión de remesas familiares en cadenas de valor*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA)/Unión Europea (UE).
- _____ (2018), *La ineficiencia de la desigualdad*, Trigésimo séptimo período de sesiones de la CEPAL.
- CFI (Center for Financial Inclusion) (2009), *Financial Inclusion: What's the Vision?*, Cambridge, MA, Action International.
- Chambers, R. (2006), "Vulnerability, coping and policy (Editorial introduction)", *IDS Bulletin* 37, N° 4.
- Chambers, R. y R. Conway (1992), "Sustainable rural livelihoods: Practical concepts for the 21st century", *IDS Discussion Paper*, N° 296.
- Cline, W. (2007), *Global Warming and Agriculture: Impact Estimates by Country*, Peterson Institute.
- Cohen, E. y R. Franco (coords.) (2006), "Los programas de transferencias con corresponsabilidad en América Latina: similitudes y diferencias", *Transferencias con corresponsabilidad, una mirada latinoamericana*, México, Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).
- Collins, D. y otros (2009), *Portfolios of the Poor: How the World's Poor Live on \$2 a Day*, Princeton, NJ, Princeton University Press.
- Cull, R., T. Ehrbeck y N. Holle (2014), "Financial inclusion and development: Recent impact evidence", *CGAP Focus*, note 92.
- De Haas, H. (2010), "Migration and development - A theoretical perspective", *International Migration Review*, vol. 44, N° 1.
- DFID (Department for International Development) (1999), *Sustainable Livelihoods Guidance Sheets*, London.
- Dercon, S. (2006), "Vulnerability: A micro perspective", *QEH Working Paper Series*, QEHWPS149 (version original: mayo de 2005), University of Oxford.
- _____ (2005), "Risk, poverty and vulnerability in Africa", *Journal of African Economies*, N° 14.
- Doi, Y., D. McKenzie y B. Zia (2014), "Who you train matters: identifying combined effects of financial education on migrant households", *Journal of Development Economics*, vol. 109, julio.
- _____ (2012), "Who you train matters: identifying combined effects of financial education on migrant households", *Policy Research Working Paper*, N° 6157, Impact evaluation Series, N° 65, The World Bank/Development Research Group, Finance and Private Sector Development Team/East Asia and Pacific Region, Financial and Private Sector Department.

- Doran, A., N. McFadyen y R. Vogel (2009), "The missing middle in agricultural finance. Relieving the capital constraint on smallholder groups and other agricultural SMEs", *OXFAM GM Research Report*.
- Ehrbeck, T., M. Pickens y M. Tarazi (2012), "Financially inclusive ecosystems: The roles of government today", *CGAP Focus Note 76*, Washington, D. C., Consultative Group to Assist the Poor.
- Ellis, F. (2006), "Entry on 'livelihoods approach'", *The Elgar Companion to Development Studies*, D. Clarke (ed.), Cheltenham, Edward Elgar.
- _____(2000), *Rural Livelihoods and Diversity in Developing Countries*. Oxford: Oxford University Press, Chapter 2.
- Ellis, F. y A. Freeman (2005), "Conceptual framework and overview of themes", *Rural Livelihoods and Poverty Reduction Policies*, F. Ellis y A. Freeman (eds.), Routledge, Routledge Studies in Development Economics.
- Entorf, H. y J. Hou (2015), "Financial education for the disadvantaged? A review", *SAFE Working Paper*, N° 205 [en línea] <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/177853/1/1019668350.pdf>
- Fernandes, D., J. Lynch y R. Netemeyer (2014), "Financial literacy, financial education, and downstream financial behaviors", *Management Science*, vol. 60, N° 8.
- FIDA (Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola) (2016a), *Rural Finance: Sustainable and Inclusive Financing for Rural Transformation*, Roma.
- _____(2016b), *Rural Development Report. Fostering Inclusive Transformation*, FIDA, Roma.
- Frank, S. y B. Salant (2017), *Understanding the impact of livelihood opportunities and interventions on migration patterns*, Reino Unido, Department for International Development (DFID)/UK Aid Direct (UKAID).
- Galindo, M. y otros (2014), "Cambio climático, agricultura y pobreza en América Latina. Una aproximación empírica", *Documentos de trabajo*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Gibson, J., D. McKenzie y B. Zia (2012), "The impact of financial literacy training for migrants", *Policy Research Working Paper*, N° 6073, *Impact Evaluation Series*, N° 57, The World Bank, Development Research Group/Finance and Private Sector Development Team.
- GIZ (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit) (2012), *FReDI: Financial Literacy for Remittances and Diaspora Investments. A Handbook on Methods for Project Design*, Bonn y Eschborn, Alemania.
- GPFI (Global Partner for Financial Inclusion) (2017a), *G20-2017 National Remittance Plans Overview*.
- _____(ed.) (2017b), "Global partnership for financial inclusion", *Argentina's G20 Presidency 2018 Priorities Paper*.
- Harrower, S. y J. Hoddinott (2005), "Consumption smoothing in the Zone Lacustre, Mali", *Journal of African Economies*, vol. 14.
- Heitzman, K., S. Canagarajah y P. Siegel (2002), *Guidelines for Assessing the Sources of Risk and Vulnerability*, Washington, D. C., The World Bank.
- Höllinger, F. (2011), *Agricultural Finance. Trends, Issues and Challenges*, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ).
- Hudson, B., D. Hunter y S. Peckham (2019), "Policy failure and the policy-implementation gap: can policy support programs help?", *Policy Design and Practice*, vol. 2, N° 1.
- Hung, A. y J. Yoong (2010), *Asking for Help: Survey and Experimental Evidence on Financial Advice and Behaviour Change*, Santa Mónica, The RAND Corporation.
- Hussain, F. y otros (2015), *ASEAN Financial Inclusion for What? Connecting the Region's Prosperity to People's Prosperity Post-2015*, United Nations Capital Development Fund (UNCDF)-Shaping Inclusive Finance Transformations (SHIFT).
- IOM/FIAPP (International Organization for Migration/Ibero-American Foundation for Administration and Public Policies) (2014), *Handbook to Develop Projects on Remittances: Good Practices to Maximize the Impact of Remittances on Development*.

- Kaiser, T. y L. Menkhoff (2017), "Does financial education impact financial literacy and financial behavior, and if so, when?", *Policy Research Working Paper*, N° 8161, The World Bank/Development Economics Vice Presidency, Strategy and Operations Team [en línea] <http://documents.worldbank.org/curated/en/144551502300810101/pdf/WPS8161.pdf>.
- _____ (2016), "Does financial education impact financial behavior, and if so, when?", *DIW Berlin Discussion Paper*, N° 1562 [en línea] https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.529454.de/dp1562.pdf.
- Karunaratne W. y J. Gibson (2014), "Financial literacy and remittance behavior of skilled and unskilled immigrant groups in Australia", *Journal of Asian Economics*, vol. 30.
- Kempson, E. (2009), "Framework for the development of financial literacy baseline surveys: A first international comparative analysis", *OECD Working Papers on Finance, Insurance and Private Pensions*, N° 1, Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD).
- Kloppinger, R. y M. Sharma (2010), "Overview", *Innovations in Rural and Agricultural Finance*, R. Kloppinger y M. Sharma (eds.), Washington, D. C., International Food Policy Research Institute (IFPRI)/World Bank.
- Mader, P. (2016a), "Card crusaders, cash infidels and the holy grails of digital financial inclusion", *Behemoth A Journal on Civilisation*, 9 (2).
- _____ (2016b), "Microfinance and financial inclusion", *The Oxford Handbook of The Social Science of Poverty*, D. Brady y L. Burton (eds.), Oxford University Press.
- _____ (2016c), "Questioning three fundamental assumptions in financial inclusion", *IDS Evidence Report*, N° 176, Institute of Development Studies (IDS).
- Maldonado, R. y otros (2018), *Un mayor dinamismo en 2017 del ingreso por remesas de América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Moser, C. (1998), "The asset vulnerability framework: Reassessing urban poverty reduction strategies", *World Development*, vol. 26, N° 1.
- Naciones Unidas (2015), *Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo*.
- Naidoo, K., A. Githiari y O. Maposa (2017a), "More bread on the table: The promise and the potential of financial inclusion", *The MAP Global Insights Series*, vol. 2, UN Capital Development Fund (UNCDF).
- _____ (2017b), "There and back again. Harnessing data, developing collaborative platforms and enabling governments to deliver on the SDGs", *The MAP Global Insights Series*, vol. 2, UN Capital Development Fund (UNCDF).
- _____ (2017c), "Begin at the beginning. Giving development initiatives political teeth and boosting government capacity to deliver on the SDGs", *The MAP Global Insights Series*, vol. 2, UN Capital Development Fund (UNCDF).
- _____ (2017d), "Humanising data. The MAP toolbox for fine-tuning and calibrating national metrics and optimising consumer delivery", *The MAP Global Insights Series*, vol. 2, UN Capital Development Fund (UNCDF).
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2018), *OECD/INFE Toolkit for Measuring Financial Literacy and Financial Inclusion*, OECD, Francia.
- _____ (2017), *Interacciones entre políticas públicas, migración y desarrollo*, París.
- _____ (2016), "OECD/INFE International Survey of Adult Financial Literacy Competencies", París [en línea] www.oecd.org/finance/OECD-INFE-International-Survey-of-Adult-Financial-Literacy-Competencies.pdf.
- _____ (2012), *OECD/INFE High Level Principles on National Strategies for Financial Education*, France.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2011), *Budget smart. Financial education for migrant workers and their families: Training manual*, OIT, Bangkok.

- Oulhaj, L., A. C. Ayala y L. M. López (2016), *Avanzar en la inclusión financiera. Propuestas en torno a la conceptualización y al marco legal desde dos cooperativas de ahorro y préstamo como actores de las finanzas solidarias en México*, México, Universidad Iberoamericana.
- Overby, C., J. Wilson y A. Fry (2014), "Design financial literacy with the Other 90%", *Design with the Other 90%, Cumulus Johannesburg Conference Proceedings*, South Africa, The University of Johannesburg.
- Padilla, R. (2017), "Introducción", *Política industrial rural y fortalecimiento de cadenas de valor*, R. Padilla (ed.), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo Internacional del Desarrollo Agrícola (FIDA), Chile.
- Padilla R. y N. Oddone (2016), *Manual para el fortalecimiento de cadenas de valor*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo Internacional del Desarrollo Agrícola (FIDA).
- Padilla, R. y F. Villarreal (2017), "Structural change and productivity growth in Mexico, 1990-2014", *Structural Change and Economic Dynamics*, vol. 41.
- Pickens, M., D. Porteus y S. Rotman (2009), "Banking the poor via G2P payments", *CGAP, Advancing Financial Inclusion to Improve the Lives of the Poor*.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2018), *Objetivos de Desarrollo Sostenible* [en línea] <http://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html>.
- Roa, M. y D. Mejía (2018), *Decisiones financieras de los hogares e inclusión financiera: Evidencia para América Latina y el Caribe*, Ciudad de México, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA).
- Roa, M., I. Garrón y J. Barboza (2018), "Financial Decisions and Financial Capabilities in the Andean Region", *The Journal of Consumers Affairs*.
- Rutherford, S. (2002), "The economics of poverty: How poor people manage their money", *SafeSave*, Dhaka.
- _____(2000), "Raising the curtain on the 'microfinancial services era'", *CGAP Focus*, N° 15, mayo.
- Scoones, I. (1998), "Sustainable rural livelihoods: A framework for analysis", *IDS Working Paper*, N° 72, Brighton, UK, Institute of Development Studies (IDS).
- Sen, A. (1999), "Development as freedom", *Poverty: An International Glossary*, second edition, P. Spicker, S. Alvarez-Leguizamón y D. Gordon (eds.) (2007), Oxford, London, Oxford University Press y Zed Books.
- _____(1997), "Human capital and human capability", *World Development*, vol. 25, N° 12.
- _____(1982), *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*, New York, Oxford University Press.
- Seshan, G. (2015), "Evaluating financial literacy training for migrant workers in the gulf", *Gulf Labour Markets and Migration, Explanatory Note*, N° 4/2015 [en línea] https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/34945/GLMM_ExpNote_04_2015.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- Seshan, G. y D. Yang (2014), "Motivating migrants: a field experiment on financial decision-making in transnational households", *Journal of Development Economics*, vol. 108.
- Skeldon, R. (2008), "International migration as a tool in development policy: a passing phase?", *Population and Development Review*, vol. 34, N° 1.
- Sørensen, N., N. Van Hear y P. Engberg-Pedersen (2002), "The migration-development nexus: Evidence and policy options", *International Migration*, vol. 40, N° 5.
- Spicker, P., S. Alvarez-Leguizamón y D. Gordon (eds.) (2007), "Poverty: An international glossary", *CROP International Studies in Poverty Research*, second edition, London, Zed Books.
- Stezano, F. (2019), *Revisión de literatura sobre pobreza, desigualdad y brechas estructurales en América Latina y el Caribe*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA).
- Timmer, P. (2009), "Reflections on food crises past", *Food Policy*, vol. 35, issue 1.
- UNCDF (United Nations Capital Development Fund) (2018a), UNCDF and the SDGC [sitio web] <https://www.uncdf.org/uncdf-and-the-sdgs>.

- _____(2018b), *Igniting SDG Progress Through Digital Financial Inclusion* [en línea] <http://www.unCDF.org/article/3951/igniting-sdg-progress-through-digital-financial-inclusion>.
- _____(2014a), *Map Toolkit Series 8. Additional Resources and Support*.
- _____(2014b), *Map Toolkit Series 7. Completing the MAP Diagnostic: The diagnostic report, recommendations, and roadmap*.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (2015), *Informe sobre los países menos adelantados, 2015. La transformación de las economías rurales. Panorama general*.
- UNRISD (United Nations Research Institute for Social Development) (2016), *Innovaciones políticas para el cambio transformador. Implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, Ginebra, United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD)/Asociación para las Naciones Unidas en España (ANUE).
- Unterhalter, E. (2009), *Education, An Introduction to the Human Development and Capability Approach*, S. Deneulin y L. Shahani (eds.), Earthscan, Canadá, International Development Research Center.
- Vargas, R. y T. Maximo (2009), "Innovations in insuring the poor", *IFPRI, 2020 Vision Focus*, N° 17, Washington, D. C.
- World Bank (2014), *Global Financial Development Report 2014: Financial Inclusion*, Washington, D. C., World Bank Group.
- _____(2013), *Financial Capability Surveys Around the World. Why Financial Capability is Important and How Surveys Can Help*, Washington, D. C.
- Xu, L. y B. Zia. (2012), "Financial literacy around the world. An overview of the evidence with practical suggestions for the way forward", *Policy Research Working Paper*, N° 6107, The World Bank.
- Yoong, J. y otros (2013), *A Toolkit for the Evaluation of Financial Capability Programs in Low- and Middle-Income Countries*, International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.



El desarrollo rural es prioritario en el combate a la pobreza, el mejoramiento de las condiciones de vida de las personas, así como el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Este demanda una transformación inclusiva que aumente la productividad de las actividades primarias y que incremente la capacidad de originar excedentes comercializables y acceso a los mercados, al tiempo que diversifica las actividades productivas y los medios de vida. Lo anterior requiere de la implementación de políticas públicas orientadas al fortalecimiento de las actividades productivas del espacio rural, con el propósito de lograr un cambio estructural mediante la transformación de la manufactura y los servicios, y de la integración y complementariedad de las actividades y mercados con sectores de mayor dinamismo e intensidad de conocimientos, como el acceso a los servicios financieros y el uso efectivo de sus instrumentos, para lo que el desarrollo de las capacidades financieras de los individuos es imprescindible. En este documento se propone una pauta para el diseño de estrategias de políticas públicas orientadas al fortalecimiento de capacidades financieras y a la promoción de la inclusión financiera de la población rural. El enfoque de inclusión y las capacidades financieras adoptado en este documento se apoya en la capacidad de los excluidos financieramente para desarrollar y administrar sus propios presentes y futuros financieros, y la posibilidad de aumentar esta capacidad encontrando formas de ofrecer a los consumidores valor a través de productos y servicios financieros regulados.

