

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



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



Este documento fue preparado por Julio Rosado y Francisco G. Villarreal, consultor y funcionario respectivamente, 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 “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 para el 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.

Los límites y los nombres que figuran en los mapas de este documento no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

El formato de números de signo en decimales y en miles corresponde a la edición de CEPAL: comas para decimales y puntos en texto y espacio en cuadros y gráficos para miles.

El término “dólares” se refiere a la moneda de los Estados Unidos de América.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/TS.2020/16

LC/MEX/TS.2020/1

Distribución: L

Copyright © Naciones Unidas, enero de 2020

Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Ciudad de México, 2020-01

S.20-00070

Esta publicación debe citarse como: J. Rosado y F. G. Villarreal, “Fortalecimiento de la inclusión y capacidades financieras en el ámbito rural: pautas para un plan de acción”, *Documentos de Proyectos*, (LC/TS.2020/16, LC/MEX/TS.2020/1), 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	15
III. Pautas generales para un plan acción	19
A. Factor común 1	23
B. Factor común 2.....	24
C. Factor común 3.....	24
IV. Ejes troncales de un plan de acción para fortalecer las capacidades financieras de migrantes y receptores de remesas	27
A. Diagnóstico de las capacidades existentes	27
B. Campañas de concientización orientadas a migrantes y receptores de remesas.....	28
C. Desarrollo de contenidos y materiales de capacitación.....	28
D. Capacitación de migrantes y receptores de remesas.....	28
E. Implementación de intervenciones complementarias	29
F. Evaluación.....	29
V. Conclusiones.....	31
Bibliografía.....	33

Cuadro

Cuadro 1	Cambios en la conceptualización de la inclusión financiera.....	10
----------	---	----

Recuadros

Recuadro 1	Enfoque de Sen: de la educación financiera a las capacidades financieras	11
Recuadro 2	ODS en donde la inclusión financiera tiene injerencia para alcanzar sus metas.....	12
Recuadro 3	El enfoque de medios de vida y los activos	17
Recuadro 4	Programas de transferencias monetarias condicionadas con componentes de inclusión financiera	23
Recuadro 5	Aspectos relevantes en el proceso de elaboración de un plan de ruta para el mejoramiento de la inclusión y las capacidades financieras.....	25

Diagramas

Diagrama 1	Componentes de las capacidades financieras.....	20
Diagrama 2	Marco de los medios de vida	21
Diagrama 3	Diferentes configuraciones de <i>pentágonos</i> por cambios en el acceso a los capitales o por una mayor incidencia (o número) de políticas en un (tipo de) capital.....	22

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 en el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (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, en el desarrollo social y en 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, donde 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 (Galindo y otros, 2014). Las actividades rurales tienen una función primordial para alcanzar un desarrollo sostenible —con menor pobreza y con miras a garantizar la seguridad alimentaria—, incorporando un mayor valor agregado a las actividades rurales 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 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 una apropiación más equilibrada del valor agregado

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

(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 a fortalecer 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 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. Una de las limitaciones persistentes más comunes es el acceso restringido a fuentes formales 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, tendientes al cierre de 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 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.

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 capacidades financieras adoptado en este documento se apoya en el potencial 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 este documento en primera instancia se definen los conceptos clave de inclusión y capacidades financieras, para dar paso al papel que estas podrían desempeñar 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

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

En la actualidad la inclusión financiera se refiere a un estado y a un proceso de inclusión que incorpora y desplaza a las microfinanzas conceptual e instrumentalmente. La inclusión financiera consiste en promover un acceso asequible, oportuno y adecuado a una gama de productos y servicios financieros regulados, así como a expandir su uso a 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 impulsar el bienestar y la inclusión económica y social (OCDE/INFE, 2012).

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 articular 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.

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
Enfoque en aumentar la oferta de crédito dirigido a pequeñas y medianas empresas y a los hogares. Énfasis en reducir la pobreza con limitada relevancia del papel estratégico de la inclusión financiera.	Amplía el enfoque del lado de la oferta al incluir otros tipos de servicios financieros como el crédito, el ahorro, los seguros y los pagos. La inclusión financiera se contempla en algunas estrategias del sector financiero.	Enfoque en entender la demanda de los hogares de los servicios financieros y a través de los diferentes segmentos de la población adulta. Proveer servicios financieros sólidos a los hogares. Ubicar el uso de los servicios financieros dentro de los ecosistemas financieros.	Inclusión financiera como instrumento para alcanzar 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.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de F. 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), 2015.

La inclusión financiera constituye una herramienta con el potencial para contribuir a la transformación inclusiva del medio rural (Naidoo y otros, 2017^a; CFI, 2009; FIDA, 2016a, FIDA, 2016b; Kloeppinger-Todd y Sharma, 2010; Timmer, 2009; Vargas Hill y Torero, 2009). Hay sólida evidencia de que las iniciativas de inclusión financiera promueven la creación de ambientes económicos y sistemas financieros más estables, movilizan recursos nacionales a través del ahorro nacional y ayudan a aumentar los ingresos de los hogares y del gobierno. Además, son un apoyo para el crecimiento económico general y para el logro de los ODS (Hussain y otros, 2015). Por esta razón es necesario 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 la apropiación de conocimientos, habilidades y 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 y otros, 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

El 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). Su idea central es que los arreglos sociales han de dirigirse a ampliar las capacidades de las personas, esto es, a su libertad para promover o lograr lo que valoran hacer y ser. Son tres los conceptos claves de este enfoque:

- **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.
- **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.
- **Agencia.** Es la habilidad de perseguir objetivos que los individuos valoran y que tienen 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 cómo 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 asume que la persona valora esa movilidad (la funcionalidad). Sin embargo, si la persona no puede usar la bicicleta (porque en su localidad no está permitido andar en bicicleta o no sepa andar en ella) tener la bicicleta no se traduciría en la funcionalidad de movilidad. En este ejemplo, tener acceso al recurso sumado a las características propias de la persona (saber andar en bicicleta o tener fuerza para hacerlo) crea la capacidad de la persona para moverse alrededor de su localidad cuando ella así lo quiere. Se podría suponer también que la persona disfruta o valora tener esta capacidad, por lo que la capacidad contribuiría a mejorar su bienestar o utilidad (Alkire y Deneulin, 2009).

recurso	----	funcionalidad	----	capacidad (capability)	----	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. En 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 con razones para valorarla y mejorar sus alternativas de elección (Sen, 1997). Por ejemplo, la educación financiera entendida solo como la adquisición de conocimientos financieros dice poco sobre por qué se busca y es necesaria la inclusión. En cambio, si el enfoque es expandir las oportunidades de las personas para tener vidas que valoren vivir, el papel de la inclusión financiera para expandir esas oportunidades se hace visible. Se debe 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 un marco para articular los procesos necesarios de aprendizaje y el valor social y humano de la inclusión financiera (Unterhalter, 2009).

Fuente: Elaboración propia sobre la base de A. Sen, *Development as Freedom*, Oxford, Oxford University Press, 1999 y S. Alkire y S. Deneulin, "The Human Development and Capability Approach", S. Deneulin y L. Shahani (eds.), *An Introduction to the Human Development and Capability Approach*, Canadá, International Development Research Center, 2009.

El acceso a productos y servicios financieros y el uso óptimo 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 ende, 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 lo que está estrechamente vinculada con la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenibles, que van 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, 2018). De la misma manera, la inclusión financiera contribuye al logro de por lo menos otros 7 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 tiene injerencia 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), 2018a y 2018b; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2018.

En la inclusión financiera, por definición, se consideran las realidades del consumo local y nacional y se adopta un enfoque impulsado por la economía local y circundante, al mismo tiempo que se vincula a la economía mundial. Las transferencias de remesas son un ejemplo de este vínculo, pues 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 a los servicios financieros, ya sea por marginación o por exclusión, accedan a una amplia gama de servicios financieros adaptados a sus necesidades (GPMI, 2017a).

La Agenda de Acción de Addis Abeba, en la que 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 (Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, 2015).

Las remesas se han convertido en un mecanismo poderoso para redistribuir 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 y otros, 2017). Los flujos de remesas en la región de América Latina se estimaron en USD\$77 mil millones (USD\$22,3 miles de millones 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 su papel para la financiación del desarrollo se ha incrementado (Aneja y otros, 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 y otros, 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 a salir de la pobreza o de la 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 y otros, 2017a; IOM/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 y otros, 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 y otros, 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 a 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. Por estas razones se deben implementar acciones para alcanzar mayores y mejores grados de inclusión financiera que consideren sus impactos en el bienestar de hogares, pequeñas empresas y sector rural en su conjunto.

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

Como se mencionó en las secciones anteriores, la conceptualización de la inclusión financiera contempla un ecosistema financiero amplio, así como un entorno de políticas públicas que facilita el buen funcionamiento de los mercados financieros para aquellos que tradicionalmente han estado excluidos de los servicios financieros. En la bibliografía sobre el tema se apunta que la inclusión es el aspecto preponderante de los objetivos de los servicios financieros de la gente y los hogares en situación de pobreza o vulnerabilidad. Aunque muchos de los aspectos de la inclusión financiera son los mismos que comprenden los microcréditos o las microfinanzas (pagos, ahorros, crédito), el cambio en los objetivos y alcances ha incorporado como participantes en los ámbitos de la financiación a nuevos actores y prácticas (BMZ y GIZ, 2017; Mader, 2016a). Por ejemplo, en las microfinanzas y la inclusión financiera se reconoce que las personas pobres o vulnerables pueden ser clientes rentables para los fines contables, pero la inclusión financiera amplía el alcance al enfatizar la intermediación financiera en lugar de la sola generación de ingresos como aspecto crucial para el alivio de la pobreza (Mader, 2016b).

Una de las bases de los servicios financieros es que permiten a las personas suavizar su perfil de consumo a través del tiempo, lo que implica que, si no se tiene la capacidad de pagar hoy con los ingresos actuales, se puede pagar con los ingresos anteriores o futuros, o una combinación de ambos (Banerjee y otros, 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 intertemporal de los ingresos y de los activos. La teoría del uso intertemporal de los recursos o activos y de los ingresos sugiere que su uso a lo largo de períodos extendidos 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 administrar sus recursos (Collins y otros, 2009).

El uso intertemporal de los recursos es común en 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 y otros, 2014). En este marco, la exclusión financiera también tiene el efecto negativo a nivel macroeconómico de entorpecer la asignación eficiente de capital porque las fuentes de capitales y los 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 que 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. 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.

Utilizar este enfoque de la apropiación y el ejercicio intertemporal de los activos/recursos y de las nociones de vulnerabilidad y pobreza permite visualizar los efectos que la inclusión y las capacidades financieras tienen en distintos aspectos de la vida de las personas y sus comunidades³. 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; Ellis, 2006). Más allá del debate en torno a las distintas clasificaciones de los activos, su categorización permite trazar la relación entre los aspectos multidimensionales y los factores que inciden en las posibilidades y modos en los que las personas hacen sus vidas (véase el recuadro 3).

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 que 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. Lo mismo sucede en los ámbitos de la inclusión y las 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

³ 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. Más información sobre este programa se encuentra en <http://map.uncdf.org/map/home>.

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).

Recuadro 3 El enfoque de medios de vida y los activos

Los medios de vida están relacionados no solo con las actividades de las personas para satisfacer diariamente sus necesidades básicas, sino también con los activos, las capacidades y las actividades necesarias para generar significados y concretar los modos de vida (Chambers y Conway, 1991). 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 al otorgarles la capacidad para ser y hacer, funcionando como 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 que se desarrolla la vida) (Bebbington, 1999).

Comúnmente los activos son catalogados en cinco 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 y crédito), capital humano (habilidades, conocimiento, trabajo, nutrición, educación y salud), capital natural (acciones de recursos naturales vinculadas con aspectos como propiedad de la tierra y acceso al agua) y capital social (instituciones formales e informales, como las redes sociales y las relaciones de confianza) (Ellis y Freeman, 2005; Ellis, 2006).

Fuente: Elaboración propia sobre la base de R. Chambers y R. Conway, "Sustainable rural livelihoods: Practical concepts for the 21st Century", *IDS Discussion Paper*, N° 296. 1992; A. Bebbington, "Capitals and capabilities: A framework for analyzing peasant viability, rural livelihoods and poverty", *World Development*, vol. 27, N° 12. 1999; F. Ellis, y A. Freeman, "Conceptual framework and overview of themes", F. Ellis y A. Freeman (eds.), *Rural Livelihoods and Poverty Reduction Policies, Routledge Studies in Development Economics*, N° 42, Routledge, London, 2005; y F. Ellis, "Entry on 'Livelihoods Approach'", D. Clarke (ed.), *The Elgar Companion to Development Studies*, Cheltenham, Edward Elgar, 2006.

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, Álvarez y Gordon, 2007).

La inclusión financiera tiene el potencial de dotar a los hogares de bajos ingresos de herramientas que faciliten la acumulación segura de activos, el apalancamiento de los activos disponibles para realizar inversiones y gestionar los riesgos enfrentados. Al brindar capacidades a los consumidores y reducir la vulnerabilidad, la inclusión y el fortalecimiento de las capacidades financieras pueden 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 y otros, 2017b). Este enfoque difiere de otras estrategias más comunes de mitigación de la pobreza y de protección social como transferencias condicionadas, subsidios a determinados productos básicos y 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 y, de este modo, identificar cuáles áreas de incidencia requieren 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, a 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 que haya 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, 1996).

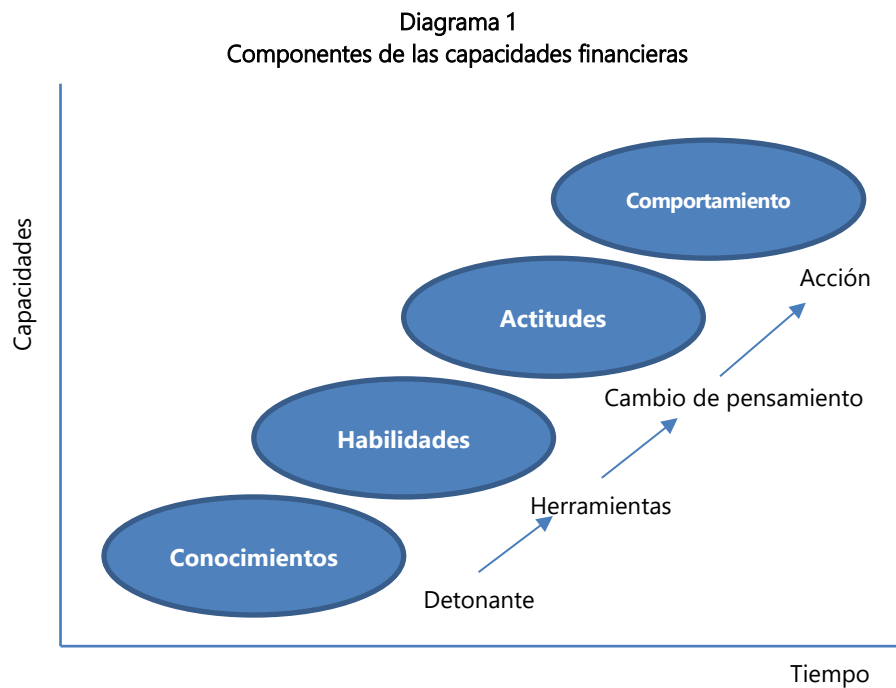
Este proceso se conoce comúnmente como gestión de cartera de activos y los mecanismos *ex post* utilizados para mitigar las consecuencias de los choques idiosincrásicos negativos están estrechamente relacionados con el mismo. Diversos autores han llegado a identificar como objetivo primario de la inclusión y las capacidades financieras el brindar herramientas a las personas en situación de pobreza y vulnerabilidad para mejorar 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 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 de 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 rural⁴, 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 y determinar en cada una de las fases en dónde se está en cuánto 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).

⁴ El Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de 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). Esta sección recupera 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, *Map Toolkit Series 7. Completing the MAP Diagnostic: The diagnostic report, recommendations, and roadmap*, UNCDF (2014b).

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

- Conocimientos específicos acerca de conceptos financieros como el valor del dinero en el tiempo, la oferta disponible de servicios financieros y los oferentes de estos y de los canales a través de los que se puede acceder a ellos.
- Habilidades numéricas y de lectoescritura necesarias para poder utilizar adecuadamente los servicios ofrecidos.
- Actitudes que hacen que un individuo sea proclive al uso de diferentes servicios financieros, que 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.

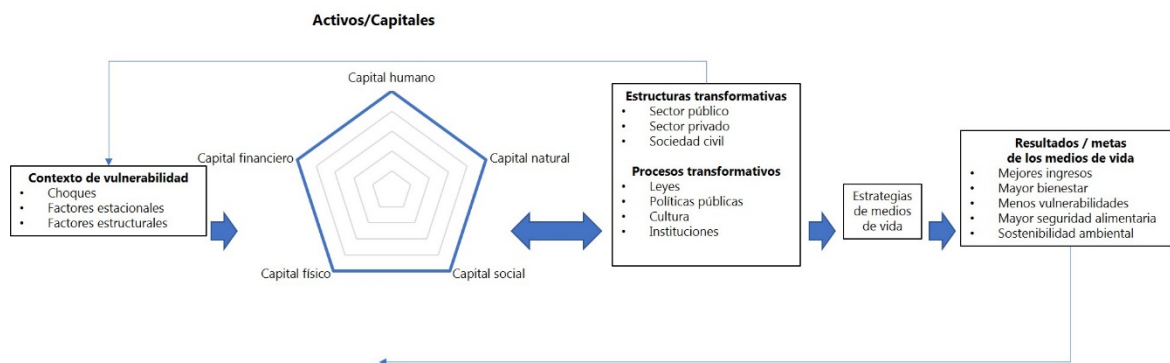
Estas cuatro dimensiones interactúan con aspectos como la naturaleza de los activos disponibles, con elementos del entorno como la oferta financiera y los mecanismos de protección al consumidor disponibles, y con elementos socioculturales como los usos y costumbres locales o el entorno familiar, para dar lugar a comportamientos financieros específicos. El enfoque de los medios de vida —y la apropiación y fortalecimiento de capitales que lo acompaña— permite 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 en este documento. A manera de resumen, el enfoque de medios de vida se sustenta en cuatro premisas (Brocklesby y Fischer, 2003):

- Las personas están inmersas en contextos de vulnerabilidad y expuestas al riesgo.
- Las personas tienen una serie de activos o capitales a los que recurren para desarrollar sus modos de vida.
- Los activos se basan en las elecciones y las actividades a través de las que las personas buscan desarrollar medios de vida (estrategias de medios de vida) para mejorar sus niveles de desarrollo en diferentes dimensiones (social, económica, cultural, entre otros).
- 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 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). El diagrama 2 esquematiza el marco de los medios de vida. 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 aquella en la que los agentes construyen sus medios de vida (Fratzke y Salant, 2017; Ashley y Maxwell, 2001). Esto es relevante para implementar políticas que busquen incrementar la inclusión y las capacidades financieras ya que, de suyo, estos aspectos involucran los diferentes activos del marco de medios de vida.

Diagrama 2
Marco de los medios de vida

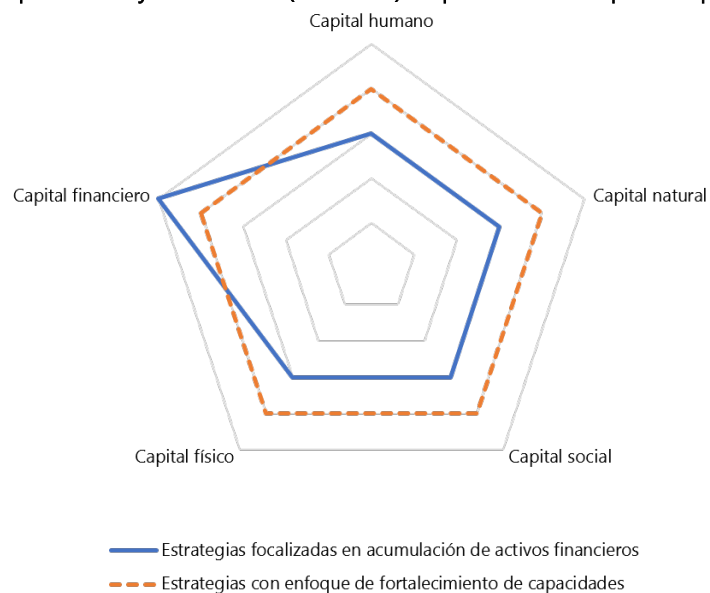


Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Department for International Development (DFID), *Sustainable livelihoods guidance sheets*, 1999.

Por una interpretación limitada de sus áreas de incidencia, las intervenciones para incrementar los niveles de inclusión financiera suelen estar diseñadas para afectar uno de los elementos del marco de medios de vida (generalmente los activos asociados al capital financiero). El esquema del pentágono 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, las estrategias de inclusión financiera con un enfoque en la generación de capacidades estirarían el pentágono hacia otros vértices. Dada la relevancia de la generación y la apropiación de capacidades 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 (DFID), *Sustainable livelihoods guidance sheets*, 1999.

Un elemento clave para implementar acciones tendientes a fortalecer 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 o a nivel comunidad (Naidoo y otros, 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 México es el uso de las tiendas de abasto rural Diconsa⁵ para fomentar el ecosistema de transacciones electrónicas y bancarización en zonas rurales, y que Albarro y otros (2016) analizan.

⁵ Diconsa es una empresa mexicana de participación estatal que surte mercancías y bienes de primera necesidad a tiendas comunitarias situadas principalmente en localidades rurales, por medio del Programa de Abasto Rural.

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). Son varios los esfuerzos que, haciendo uso de la capacidad instalada para la operación de estos programas, 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 y otros, 2016). Pero algunos esfuerzos también 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 y otros, 2016):

- 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, "Los programas de transferencias con corresponsabilidad en América Latina: similitudes y diferencias", E. Cohen, y R. Franco (coords.), *Transferencias con corresponsabilidad, una mirada latinoamericana*, México, Secretaría de Desarrollo Social, Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, 2006; M. Pickens, D. Porteus y S. Rotman (2009), "Banking the Poor via G2P Payments", *CGAP Annual Report 2016, Advancing Financial Inclusion to Improve the Lives of the Poor*, Consultative Group to Assist the Poor (CGAP); I. Alberro, M. Henderson y A. Yúnez, *Inclusión financiera en México: retos y perspectivas*, México, Colegio 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. Lo anterior está 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 podrían ignorar las interrelaciones existentes entre estos ámbitos, limitando así los alcances de los programas de inclusión financiera (Beste y otros, 2016; Naidoo y otros, 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 diseñar políticas que busquen fomentarla. No solo se debe 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 y otros, 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. 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 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 se ha observado que el uso de servicios financieros no regulados o informales tiende a ampliar la amplitud (la bancarización), y no la profundidad (la inclusión) (Beste y otros, 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 en 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 deben tener en cuenta las necesidades del consumidor, las interacciones locales y las estructuras de ingresos (segmentación de los mercados objetivos) (Naidoo y otros, 2017d). Se deben entender también 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 y otros (2017c), enumeran los aspectos clave 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**

- Generar 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 clave.
- Anclar el 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 proporcionan un marco para gestionarlas e implementarlas en el corto, mediano y largo plazo.
- Identificar proyectos prioritarios (no la mejor opción, sino la mejor opción posible): 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 probables de ejecutar pese a contar con el financiamiento o la 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, UN Capital Development Fund (UNCDF), 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:

- a) *Analizar las 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 contraintuitiva. 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 y otros, 2017d).
- b) *Realizar 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 y otros, 2017d).

- c) *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 para la generación de nuevos casos de negocios (Naidoo y otros, 2017d). El estudio de la infraestructura adecuada y necesaria debe hacerse también bajo estos parámetros.
- d) *Medir el acceso de la amplitud y de la profundidad.* En el trazo de una hoja de ruta de inclusión financiera al medir el grado de inclusión se 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, sino que 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 se tiene acceso y no únicamente el acceso al crédito (Naidoo y otros, 2017d).
- e) *Analizar 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 articular 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 de las leyes secundarias vinculadas, así como el marco de supervisión o monitoreo (si lo hubiese) para las entidades que prestan servicios financieros, tanto para los prestadores tradicionales como no tradicionales (UNCDF, 2014b).

Un par de elementos que son transversales al trazo de un plan de acción son 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, en particular 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. Ejes troncales de un 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 describen en las secciones siguientes.

A. Diagnóstico de las capacidades existentes

Partiendo de la premisa de que las intervenciones orientadas a fortalecer las capacidades financieras de los individuos buscan incidir en los comportamientos financieros, el punto de partida de cualquier intervención debe ser un diagnóstico con respecto de las capacidades existentes. Un diagnóstico de esta naturaleza contribuye a 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 y los canales potenciales a través de los que se pueden instrumentar las intervenciones, así como las relaciones existentes entre los comportamientos financieros con la alfabetización financiera (conocimientos y habilidades) y las circunstancias financieras de los individuos. Una herramienta que ha resultado útil en la elaboración del diagnóstico inicial es el uso de encuestas estandarizadas como las desarrolladas por el Banco Mundial (Yoong y otros, 2013) y la OCDE (2018).

B. 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. Por ello, sobre la base de las necesidades específicas identificadas a partir del diagnóstico, se pueden diseñar campañas orientadas a concientizar a la población objetivo con respecto a los siguientes temas: la relevancia de las remesas y sus usos potenciales, la oferta de servicios financieros disponibles, los recursos disponibles para el desarrollo de capacidades financieras y las herramientas de protección al consumidor. Independientemente de la población objetivo de interés, la campaña debe caracterizarse por tener un mensaje claro y por aprovechar diversos canales de difusión como presentaciones en vivo, información impresa, radio, televisión y redes sociales, entre otros. El manual desarrollado por GIZ (2012) para fortalecer capacidades financieras documenta diversos ejemplos de campañas de concientización orientadas a migrantes y receptores de remesas.

C. Desarrollo de contenidos y materiales de capacitación

Con respecto al 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, los contenidos y materiales orientados a migrantes y receptores de remesas deben 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 y otros, 2018), por lo que pueden requerirse estrategias diferenciadas. En este sentido, dependiendo de las brechas de capacidades existentes, se puede pensar en una estructura progresiva en donde en una primera instancia se busque brindar herramientas de uso simple para fortalecer las capacidades financieras, como 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).

D. Capacitación de migrantes y receptores de remesas

Respecto a los métodos para capacitar a migrantes y receptores de remesas, la evidencia empírica resalta la importancia de combinar las sesiones tradicionales en salones de clases, con métodos que enfatizan el aprendizaje experiencial en donde los capacitadores pueden asesorar de manera individualizada a los migrantes y receptores de remesas en la toma de decisiones financieras,

reforzando así lo aprendido en el salón de clases. 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, donde el esfuerzo de capacitación se concentre 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, con la finalidad de incrementar la relevancia y efectividad de intervenciones futuras (Hung y Yoong, 2010).

E. 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. Dichos servicios 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.

V. Conclusiones

Desarrollar un plan de acción para fomentar la inclusión y las capacidades financieras en ámbitos rurales, donde las cadenas productivas, la migración y las remesas son aspectos siempre presentes, requiere del reconocimiento de las particularidades institucionales y del desarrollo y uso de capitales para cada caso y contexto en particular. 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 y responsables de las políticas públicas para desarrollar estrategias con miras a incrementar y consolidar 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 de capitales, ya que brindan un marco para ubicar las múltiples y variadas esferas de incidencia — desarrollo social y económico de las personas y de sus localidades—, y factores de la inclusión financiera —remesas, cadenas de valor, desarrollo productivo—.

Siguiendo las políticas transformativas y la consecución de los ODS, las políticas de inclusión y capacidades financieras deben dirigirse a integrar intervenciones que produzcan verdaderos resultados transformadores en términos de bienestar humano y de desarrollo inclusivo basado en derechos e incluir el empoderamiento económico y político de los grupos desfavorecidos y vulnerables, así como el empoderamiento de pequeñas empresas y de productores rurales, y de los trabajadores no asalariados e informales, entre otros aspectos (UNRISD, 2016).

Bibliografía


- Alberro, I., M. Henderson y A. Yúnez (2016), *Inclusión financiera en México: retos y perspectivas*, México, Colegio de México.
- Alkir, S., y S. Deneulin (2009), "The Human Development and Capability Approach", Deneulin, S. y L. Shahani (eds.), *An Introduction to the Human Development and Capability Approach*, Canadá, International Development Research Center.
- Aneja, A., R., Gravesteyn y B. Hwa Hwang (2017), *Remittances as a Driver of Women's Financial Inclusion*, UNCDF SHIFT.
- Acces Through Integration Sub-Group (ATISG) (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" [reporte] <http://www.microfinancegateway.org/sites/default/files/mfg-en-paper-innovative-financial-inclusion-may-2010.pdf>
- Ashley, C. y S. Maxwell (2001), "Rethinking rural development", *Development Policy Review*, vol. 19, N° 4.
- Banerjee, A., E. Duflo, R.I. Glennerster y C. Kinnan (2014), *The Miracle of Microfinance? Evidence from a Randomized Evaluation*, MIT Department of Economics and Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab.
- Banerjee, A., D. Karlan y J. Zinman (2015), "Six randomized evaluations of microcredit. Introduction and further steps", *American Economic Journal: Applied Economics*, vo. 7, N° 1.
- Bárcena, A. (2018), Prólogo, Bielschowsky, R. y Torres M. (comps.), *Desarrollo e igualdad: el pensamiento de la CEPAL en su séptimo decenio. Textos seleccionados del período 2008-2018. Colección 70 años*, N° 1, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Barrientos, A. (2007), Does vulnerability create poverty traps? *SSRN Electronic Journal*, Chronic Poverty Research Centre Working Paper N° 76.
- Bebbington, A. (1999), "Capitals and capabilities: A framework for analyzing peasant viability, rural livelihoods and poverty", *World Development*, vol. 27, N° 12.
- Bester, H. y otros (2016), "Depth sounding. Shifting measurement away from a one-dimensional view of financial inclusion", *Map Global Insights Series*, Note 2, UN Capital Development Fund.

- Brocklesby, M., y E. Fischer (2003), "Community development in sustainable livelihoods, Approaches. An introduction", *Community Development Journal*, vol. 38, N° 3, Oxford University Press.
- Calvo, C. y S. Dercon (2005), "Measuring Individual Vulnerability", *Department of Economics Discussion Paper Series*, Oxford University, N° 229.
- Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (2018), *Las remesas a América Latina y el Caribe 2017-2018*, CEMLA/BID.
- CFI (Center for Financial Inclusion) (2009), "Financial inclusion: What's the vision?", Center for Financial Inclusion.
- Chambers, R. (2006), "Vulnerability, coping and policy (Editorial introduction)", *IDS Bulletin*, vol. 37, N° 4.
- Chambers, R. and Conway, R. (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*, Center for Global Development/Peterson Institute for International Economics.
- Cohen, E. y R. Franco (2006), "Los programas de transferencias con corresponsabilidad en América Latina: similitudes y diferencias", E. Cohen, y R. Franco (coords.), *Transferencias con corresponsabilidad, una mirada latinoamericana*, México, Secretaría de Desarrollo Social, Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.
- Collins, D. y otros (2009), *Portfolios of the Poor: How the World's Poor Live on \$2 a Day*, Princeton, Princeton University Press.
- Cull, R., T. Ehrbeck y N. Holle (2014), *Financial Inclusion and Development: Recent Impact Evidence*. CGAP Focus Note, N° 92, Washington, D.C., World Bank Group.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2018), *La ineficiencia de la desigualdad*, Santiago.
- Dercon, S. (2006), "Vulnerability: A micro perspective", QEH Working Paper Series qehwps149, Queen Elizabeth House, University of Oxford.
- _____(2005), "Risk, poverty and vulnerability in Africa", *Journal of African Economies*, vol. 14 N° 4.
- DFID (Department for International Development) (1999), *DFID sustainable livelihoods guidance sheets*, London.
- 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 GB Research Report.
- Ehrbeck, T., M. Pickens y M. Tarazi (2012), "Financially inclusive ecosystems: The roles of government today", *CGAP Focus Note 76*, Washington DC: Consultative Group to Assist the Poor.
- Ellis, F. (2006), "Entry on 'Livelihoods Approach'", D. Clarke (ed.), *The Elgar Companion to Development Studies*, Cheltenham, Edward Elgar.
- _____(2000), *Rural Livelihoods and Diversity in Developing Countries*, Oxford, Oxford University Press.
- Ellis, F. y A. Freeman (2005), "Conceptual framework and overview of themes", F. Ellis y A. Freeman (eds.), *Rural Livelihoods and Poverty Reduction Policies*, *Routledge Studies in Development Economics*, N° 42, Routledge, London.
- FIDA (Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola) (2016a), *Rural finance: sustainable and inclusive financing for rural transformation*, Roma.
- _____(2016b), *Rural Development Report. Fostering Inclusive Transformation*, Roma.
- Frank, S. y B. Salant, (2017), *Understanding the impact of livelihood opportunities and interventions on migration patterns*, DFID/UKAID, UK.
- Galindo, L.M. y otros (2014), "Cambio climático, agricultura y pobreza en América Latina. Una aproximación empírica", *Documentos de Proyectos*, (LC.W.620), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- 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, GIZ.
- GPFI (Global Partnership for Financial Inclusion), (2017a), *G20 2017 National Remittance Plans Overview*, GPFI.
- _____(2017b), *Argentina's G20 Presidency 2018 Priorities Paper*, GPFI.
- Harrower, S. y J. Hoddinott (2005), "Consumption smoothing in the zone lacustre, Mali", *Journal of African Economies*, N° 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).
- 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).
- IOM/FIIAPP (International Organization for Migration/International and 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*, Bruselas, IOM.
- Kloppinger, R. y M. Sharma (2010), "Overview", R. Kloppinger-Todd y M. Sharma (eds.) *Innovations in Rural and Agricultural Finance*, International Food Policy Research Institute (IFPRI) y The World Bank.
- Mader, P. (2016a), Card crusaders, cash infidels and the holy grails of digital financial inclusion. *Behemoth, A Journal on Civilisation*, vol. 9, N° 2.
- _____(2016b), "Microfinance and financial inclusion", D. Brady y L. Burton (eds.), *The Oxford Handbook of The Social Science of Poverty*, Oxford University Press.
- _____(2016c), "Questioning Three Fundamental Assumptions in Financial Inclusion", *Institute of Development Studies*, Evidence Report N° 176.
- Maldonado, R. y otros (2018), *Un mayor dinamismo en 2017 del ingreso por remesas de América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo.
- 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 (A/RES/69/313)", Nueva York.
- 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 (Organization for Economic Co-operation and Development) (2018), *OECD/INFE Toolkit for Measuring Financial Literacy and Financial Inclusion*, Francia, OECD.
- _____(OECD) (2012), *High Level Principles on National Strategies for Financial Education*, OECD, France.

- 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.
- Padilla, R. (2017), "Introducción", R. Padilla (ed.), *Política industrial rural y fortalecimiento de cadenas de valor*, CEPAL-FIDA, Santiago.
- Padilla, R. y C. N. Oddone (2016), *Manual para el fortalecimiento de cadenas de valor*, Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Naciones Unidas [en línea] <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/40662>.
- Padilla, R. y F. G. Villarreal (2017), "Structural change and productivity growth in Mexico, 1990–2014", *Structural change and economic dynamics*, vol. 41, [en línea] <https://www.sciencedirect.com/journal/structural-change-and-economic-dynamics/vol/41>.
- Pickens, M., D. Porteus y S. Rotman (2009), "Banking the Poor via G2P Payments", *CGAP Annual Report 2016, Advancing Financial Inclusion to Improve the Lives of the Poor*, Consultative Group to Assist the Pool (CGAP).
- 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., I. Garrón y J. Barboza (2018), "Financial decisions and financial capabilities in the andean region", *The Journal of Consumers Affairs*, vol. 53 N° 2.
- Roa, M. y D. Mejía (eds.) (2018), *Decisiones financieras de los hogares e inclusión financiera: Evidencia para América Latina y el Caribe*, Ciudad de México, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericano.
- Rutherford, S. (2002), "The economics of poverty: How poor people manage their money", *Ideas in Development Journal: Communities Without Borders*, Washington, D.C., Corporation for Enterprise Development.
- _____(2000), "Raising the curtain on the 'microfinancial services era'", CGAP focus note N° 15, Washington, D.C., Consultative Group to Assist the Pool (CGAP).
- Scoones, I. (1998), "Sustainable rural livelihoods: A framework for analysis", IDS Working Paper N° 72, Institute of Development Studies, Brighton, UK.
- Sen, A. (1999), *Development as Freedom*, Oxford, Oxford University Press.
- _____(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.
- Spicker, P., S. Alvarez-Leguizamón y D. Gordon (eds.) (2007). *Poverty: An International Glossary*, London, Zed Books.
- Timmer, P. (2009), "Reflections on food crises past", *Food Policy*, vol. 35, N° 1.
- UNCDF (UN Capital Development Fund) (2018a), "Financial inclusion and the SDGs" [en línea] <https://www.uncdf.org/financial-inclusion-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*, UN Capital Development Fund.
- _____(2014b), *Map Toolkit Series 7. Completing the MAP Diagnostic: The diagnostic report, recommendations, and roadmap*, UN Capital Development Fund.
- UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development), (2015), *Informe sobre los países menos adelantados, 2015. La transformación de las economías rurales. Panorama general*, Nueva York y Ginebra, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.
- 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, UNRISD/ANUE.

- Unterhalter, E. (2009), "Education", S. Deneulin y L. Shahani (eds.) *An Introduction to the Human Development and Capability Approach*, Earthscan, International Development Research Center.
- Vargas, R. y T. Maximo (eds.) (2009), "Innovations in insuring the poor", *2020 Vision Focus*, N° 17, Washington, D.C., International Food Policy Research Institute (IFPRI).
- 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.: World Bank.
- 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), *Toolkit for the evaluation of financial capability programs in low- and middle-income countries*, Washington, D.C., 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 Sostenibles (ODS). Éste 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. Este documento 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.

