

La Formación de Patrimonio y el Escape de la Pobreza:

Un nuevo debate sobre la política del Bienestar Social

**LA FORMACIÓN DE PATRIMONIO Y EL ESCAPE DE LA POBREZA:
UN NUEVO DEBATE SOBRE LA POLÍTICA DEL BIENESTAR SOCIAL**



ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS

Conforme al Artículo 12 de la Convención firmada en París el 14 de diciembre de 1960, y que entró en vigencia el 30 de septiembre de 1961, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) promoverá políticas diseñadas:

- Para lograr la máxima sustentabilidad del crecimiento económico y del empleo elevando el estándar de vida en los países miembros, al mismo tiempo que se mantiene la estabilidad financiera, y así contribuir al desarrollo de la economía mundial;
- Para contribuir a solidificar la expansión económica en los países Miembros y no miembros en el proceso de desarrollo económico y
- Para contribuir a la expansión del comercio mundial sobre una base multilateral y no discriminatoria en concordancia con las obligaciones internacionales.

Los países miembros originales de la OCDE son Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Francia, Alemania, Grecia, Islandia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Holanda, Noruega, Portugal, España, Suecia, Suiza, Turquía, el Reino Unido y los Estados Unidos. Los siguientes países se hicieron miembros subsecuentemente con su incorporación en las fechas indicadas a continuación: Japón (28 de abril de 1964), Finlandia (28 de enero de 1969), Australia (7 de junio de de 1971), Nueva Zelanda (29 de mayo de 1973), México (18 de mayo de 1994), la República Checa (21 de diciembre de 1995), Hungría (7 de mayo de 1996), Polonia (22 de noviembre de 1996), Corea (12 de diciembre de 1996) y la República Eslovaca (14 de diciembre de 2000). La Comisión de las Comunidades Europeas toma parte en el trabajo de la OCDE (artículo 13 de la convención de la OCDE).

Portada: Dirección de Comunicación Social, Fonaes.

**Publicado originalmente por la OCDE en inglés y francés bajo los títulos:
Asset Building and the Escape from Poverty: A New Welfare Policy Debate
La constitution d'un patrimoine et la sortie de la pauvreté: Introduction à un
nouveau débat sur la politique du bien-être**
© 2003, Organisation for Economic Co-operation and Development / Organización
para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, París.

© 2004, FONAES, México, para esta edición en español.

Publicado por convenio con la OCDE, París.

La calidad de la versión en español y su coherencia con el texto original es
responsabilidad de FONAES.

Prefacio a la Edición en Español

No ha podido ser más afortunada la amable invitación hecha por Sergio Arzeni, Jefe del Programa LEED de la OCDE, para que Fonaes SE, en un espléndido ejercicio de colaboración, realizara la traducción al español del presente documento. Toda vez que esta institución, bajo la óptica de lo que su contenido establece, es una institución que promueve la *Formación de Patrimonio*.

Nuevamente la OCDE trae consigo un trabajo que recoge con sumárisimo rigor, la teoría y la *praxis* de las ideas que marcan la tendencia de los esfuerzos, en los países miembros y no miembros, por disminuir la pobreza. En este análisis se aprecia una visión proclive a la convergencia y la complementariedad de la *Formación de Patrimonio*, con las políticas públicas relativas al apoyo al ingreso, como una manera factible de incidir en un mejoramiento *in crescendo* del bienestar de las familias.

Reconocemos en la *Formación de Patrimonio* un elemental respeto por la dignidad de la persona y el favorecimiento a los sectores menos afortunados. Hace buena la consigna por el desarrollo de las capacidades de las personas y la evolución de la acción comunitaria, impulsa la descentralización de los servicios de los programas y fortalece la participación de la sociedad civil organizada. Plantea con objetividad el papel que le corresponde al estado como creador de leyes e impulsor de programas y estrategias, y su interrelación con el resto de los actores sociales. En suma, la idea es precisa, pero su materialización tendrá que obedecer obligadamente, como nos reseña el Capítulo Tres, a las circunstancias que privan en cada uno de los países que la acojan.

Visto está, que en México hay una larga tradición para el ahorro y a la formación de capital social y humano. Esperamos que los conceptos y argumentos que aquí se despliegan encuentren en México y el resto de los países hispanoparlantes, campos fértiles para sembrar las ideas que con generosidad nos obsequia el presente.

Agradecemos el invaluable apoyo recibido por la Comisión de Fomento Cooperativo y Economía Social, de la Cámara de Diputados de la LIX Legislatura del Congreso de la Unión, quienes nos apoyaron con los trabajos de impresión del presente ensayo.

Igualmente agradecemos los aportes de Gabriela Ramos, Directora del Centro de la OCDE y a Annabel Boissonnade-Fotheringham, Coordinadora Editorial; a Antonella Noya y a Gabriela Miranda, del Programa LEED de la OCDE; al Diputado Francisco Javier Saucedo Pérez, Presidente de la Comisión de Fomento Cooperativo y Economía Social y a Ernesto A. Visconti Chacón de Fonaes.

Dr. Gerardo Aranda Orozco

Coordinador General del Programa Nacional de
Apoyo para las Empresas de Solidaridad,
Secretaría de Economía

LEED/La Formación del Patrimonio y el Escape de la Pobreza

PREFACIO

Este estudio se origina en la "learning conference" sobre la Formación de Patrimonio - o la Individual Development Accounts (IDAs), como son llamadas los principales instrumentos en la formación de patrimonio en los Estados Unidos y Canadá -puestas en marcha en Windsor, Ontario, Canadá a principios de abril del 2002. La conferencia fue organizada principalmente por la Corporation for Enterprise Development (CFED) de los Estados Unidos y la Social and Enterprise Development Innovations (SEDI) de Canadá. La CFED y la SEDI han sido pioneras de los principales programas del IDA en sus países. En esa misma conferencia, a la que asistieron casi 1000 delegados, se dio ímpetu a la idea que un esfuerzo para presentar los conceptos básicos de la formación de patrimonio y quizás abrir una discusión internacional sería útil en el contexto de OCDE. El programa de la OCDE para el Desarrollo Económico y Creación de Empleos a Nivel Local (LEED por sus siglas en inglés), estaba profundamente involucrado en la conferencia y lideró una delegación internacional de representantes de varios países miembros de la OCDE para compartir sus puntos de vista en este tema y sus implicaciones para sus propios países.

La Formación de Patrimonio para las personas con bajos ingresos, a través de ahorros integrados, desafía el enfoque de las estrategias tradicionales para aliviar la pobreza basada en el apoyo al ingreso que permite a los pobres escapar de la pobreza y mejorar su situación económica y social. No niega la necesidad ni los beneficios de tal apoyo al ingreso, ni insta a su reducción o aun a su eliminación, pero lo considera insuficiente al mismo tiempo que indispensable. La propuesta de la formación de patrimonio a través del ahorro no reclama ser una alternativa para la política social basada en el apoyo al ingreso, sino como un complemento a ésta. Sus postulantes señalan que tiene potencial para ayudar a superar la trampa de la pobreza mediante el facultamiento de los pobres.

La importancia de la prestación de servicios para la formación de patrimonio como sine qua non para su éxito, recomienda su estudio por el LEED. ¿Por qué? Porque la prestación del programa es principalmente un asunto de vecindad, una tarea que las personas e instituciones pueden lograr mejor "sobre el terreno". Acceder a los pobres y excluidos no es fácil. Ellos forman nuestras comunidades rurales pobres y habitan los peores barrios (quartiers difficiles) tanto en las ciudades grandes como las pequeñas. Peor aun, algunas de sus comunidades forman las hordas de excluidos sin hogar que deambulan los paisajes urbanos de concreto. Llegar a estos es un trabajo local, para los gobiernos locales, ONGs locales, instituciones de caridad local y grupos de negocios locales, preferentemente sumando esfuerzos. Algunas de esas instituciones o grupos de cooperación pueden aun reconocerse como capaces de organizarse y ofrecer sus propias

LEED/La Formación del Patrimonio y el Escape de la Pobreza

iniciativas de formación de patrimonio, como ha pasado en muchos países en desarrollo y en algunos países desarrollados. Este ensayo discute principalmente las propuestas de programas de bienestar en los gobiernos centrales, porque ellos son el foco principal de las grandes propuestas existentes en la formación de patrimonio. No obstante, esos programas pueden ser condenados al fracaso si no pueden encauzar las tendencias actuales hacia la descentralización de los servicios gubernamentales y conectarlo con el potencial para involucrar la colaboración de toda suerte de instituciones locales en la tarea crítica de operar los programas.

Este ensayo fue escrito por Mr. Robert Cornell, consultor y ex-secretario general adjunto de la OCDE, bajo la supervisión de Antonella Noya, Administradora del Programa LEED de la OCDE, quien lo editó.

Nuestro reconocimiento por sus valiosos comentarios y sugerencias a: John Martin, Director for the Employment, Labour and Social Affairs (ELSA) Directorate of the OECD; Mark Pearson, Head of Division of the Social Policy Division of the OECD/ELSA Directorate; Sergio Arzeni, Head of the OECD/LEED Programme; Ray Boshara, Director, Asset-Building Program, New America Foundation, E.E.U.U.; Hartmut Siemon, Spokesperson, Ciudad de Leipzig, Alemania; y Yan de Kerorguen, Periodista de La Tribune, Francia y Gabriela Miranda, programa LEED, por la revisión de la traducción al español.

LEED/La Formación del Patrimonio y el Escape de la Pobreza

Esta publicación se ha beneficiado de la contribución financiera del German Marshall Fund de los Estados Unidos. Es publicado bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE.

LEED/La Formación del Patrimonio y el Escape de la Pobreza

CONTENIDO

CAPÍTULO UNO:

FORMANDO EL PATRIMONIO DE LOS POBRES: IDEAS BÁSICAS.....13

¿Qué es la Formación de Patrimonio?.....	16
El Pensamiento del Bienestar y el Descontento de los Formadores de Patrimonio.....	20
La Falla del Mercado.....	24
Inversión Social: Más que Sólo Otro Nombre para la Formación de Patrimonio.....	29

CAPÍTULO DOS:

LA FORMACIÓN DE PATRIMONIO ALREDEDOR DEL MUNDO.....33

El microfinanciamiento	
Desarrollos de la Formación de Patrimonio en los países miembros de la OCDE.....	40
Los Estados Unidos.....	42
El Reino Unido.....	52
Canadá.....	59
México.....	61
Irlanda.....	63
Las Individual Learning Accounts (ILAAs) en los países de la OCDE Formación de Patrimonio fuera del área del OCDE.....	65
Singapur	
China Taipei	
Sudáfrica	
La importancia de la Evaluación.....	68

CAPÍTULO TRES:

PREGUNTAS CLAVES PARA UN DIÁLOGO

INTERNACIONAL SOBRE LA FORMACIÓN DE PATRIMONIO.....69

BIBLIOGRAFÍA.....79

Capítulo 1

FORMANDO EL PATRIMONIO DE LOS POBRES: IDEAS BÁSICAS

Hace más de una década, el Profesor Michael Sherraden (1991) escribió un libro innovador que dio nacimiento al concepto de Formación de Patrimonio (*Asset Building*), o inversión social, como un instrumento de política antipobreza. El libro refutó el enfoque de apoyos al ingreso de las estrategias tradicionales de los países de la OCDE- por su ineficacia en habilitar realmente al pobre para salir de la pobreza y mejorar su estatus económico y social. No negó la necesidad y los beneficios de ese tipo de ayuda ni obligó a su eliminación o aun su reducción, pero la calificó como una herramienta necesaria pero insuficiente - insuficiente, en cuanto a que, si la política realmente apunta a reducir la pobreza en vez de sólo "aliviarla" en nuestras sociedades post industriales.¹

La propuesta de Sherraden para una nueva herramienta de política antipobreza empieza con dos observaciones. Primero, los gobiernos de países en desarrollo han usado, directa o indirectamente, a través de sus sistemas tributarios, políticas que subsidian o bien alientan a la población en general a adquirir activos como ahorros financieros, la propiedad de una casa, fondos de retiro, educación (capital humano) o capital de negocios. Estas políticas a menudo no llegan al pobre, puesto que no estimulan el ahorro y frecuentemente lo desalientan. Debajo de cierto nivel de ingreso el pobre no paga impuestos; por lo tanto ellos no pueden tener acceso a subsidios fiscales. Algunos programas niegan apoyo al ingreso a individuos o familias aun con niveles irrisorios de activos, incluyendo en estos ahorros para prevenir ya sea simples emergencias o fluctuaciones en ingresos inestables. Así, los pobres pierden ingresos si ahorran. Más aun (Sherraden no enfatiza esto, pero va con su argumento), algunos sistemas pueden no obstante dar cabida a "trampas de pobreza". El trabajador pobre que gana lo suficiente para empezar a tener obligaciones fiscales, puede deducir que éstas son más grandes que las ganancias marginales del ingreso – especialmente si los apoyos públicos empiezan a disminuir por debajo de los niveles de entrada del ingreso. Esto opera como un incentivo para permanecer con el apoyo público al ingreso, vivir con menos dinero y así dejar pasar la oportunidad de ahorrar, aun modestamente.

¹ Ayuda a ser claro con la terminología. De acuerdo al *New Oxford English Dictionary*, "alleviate", es un término frecuentemente usado en los discursos de las políticas antipobreza, significa "hacer menos severo el sufrimiento, deficiencia o problema".

LEED/La Formación del Patrimonio y el Escape de la Pobreza

La segunda observación, que recibe ahora una sólida validación tanto por los programas de formación de patrimonio como por los estudios empíricos, incorpora la noción del sentido común que el pobre que desea ahorrar, puede hacerlo en modestas cantidades y lo hará así, frecuentemente con sacrificios más grandes de lo que pueden imaginarse los diseñadores de las políticas o tanto más la gente acomodada. Es justo decir que los ahorros se elevan con los ingresos pero hay evidencia que la tasa de ahorro es más alta entre los pobres (*Sherraden y otros, 2002; Duran, 2002*).

Contra este antecedente, la propuesta de Sherraden se extendería, en teoría, a las políticas de formación de patrimonio y los incentivos para el ahorro de los pobres, análogos en realidad a aquellos que ya disfrutaban de una u otra forma. Sherraden y muchos que apoyan esas políticas en muy diversos países creen que la Formación de Patrimonio (Inversión Social) posee la clave para un efectivo combate contra la pobreza y contra la enajenación económica y social de ésta, al tener verdaderos efectos en el bienestar que el apoyo al ingreso por sí sólo no puede proveer. De esa manera, expresa más que la simple pobreza misma. También anticipa una gran cohesión social. En este sentido, se ubica cómodamente dentro de las filosofías sociales y tradiciones aceptadas.²

El uso de las propuestas de formación de patrimonio nunca es visualizado como un sustituto al apoyo al ingreso. En su lugar, la Inversión Social se usaría para operar con aquellas políticas, que reconocen que mientras la pobreza persista el apoyo al ingreso continuará siendo una obligación necesaria de la sociedad. Sin embargo, la Formación de Patrimonio también implica una visión de largo plazo. Sus postulantes creen que puede ayudar eficientemente al pobre para que supere la pobreza con un incremento en su bienestar e ingresos. Una valuación de esta perspectiva debilita el argumento que podría de otro modo surgir en las sociedades vinculadas a las políticas de apoyo al ingreso, a las que la Inversión Social no amenaza. Porque la Formación de patrimonio y el apoyo al ingreso no necesitan ser vistos como sustitutos sino como complemento lo uno de lo otro. De acuerdo a sus proponentes, las cuestiones filosóficas, éticas y políticas que inevitablemente están conectadas con las reducciones del apoyo al ingreso ni siquiera necesitan ser mencionadas.

Los grandes debates políticos, especialmente aquellos relativos la política social, nunca se detienen. Evolucionan. El debate de la Formación de Patrimonio no es la excepción. En algunos países miembros de la OCDE, podría todavía ser necesario consignar el tópico del apoyo al ingreso *versus* la formación de

² La frase francesa *la lutte contre la pauvreté et l'exclusion* (la lucha contra la pobreza y exclusión) expresa especialmente bien este encadenamiento.

LEED/La Formación del Patrimonio y el Escape de la Pobreza

patrimonio para descartar la noción errónea que están necesariamente en competencia uno con otro en algún sentido filosófico o ético. En otros, sin embargo, ese tema está ampliamente rebasado y el enfoque ha cambiado. Se ha desviado la atención a la desigualdad en la propiedad del patrimonio en lugar de los ingresos (aunque ambos están estrechamente relacionados, por supuesto), una desigualdad generada en parte por aquellas políticas públicas que subsidian el ahorro para la acumulación de activos – la propiedad de una casa, educación, inicio de un negocio o el retiro. Prácticamente todos los países de la OCDE tienen tales políticas y estos frecuentemente operan a través de su sistema fiscal. En los Estados Unidos, por ejemplo, los pagos de impuestos en esos programas exceden los US\$300 mil millones anualmente. La carga es que tales políticas no alcanzan y, por lo tanto, excluyen al pobre, cuya situación cada vez se define con mayor precisión la desigualdad en activos y menos por la desigualdad en el ingreso. En esta perspectiva, el argumento para la Formación de Patrimonio, como una herramienta antipobreza, aparece transformado para reforzar la petición de ampliar la maquinaria de las políticas existentes de formación de patrimonio para así incluir a quienes ahora excluye.³

Que los gobiernos de la OCDE puedan considerar el desarrollo de los programas de formación de patrimonio/inversión social como suplementarios y como herramientas potencialmente promisorias contra la pobreza, es una cuestión ajena a los temas que se han arremolinado alrededor de las políticas de apoyo al ingreso prácticamente desde su inicio. La Formación de Patrimonio, alegan sus postulantes, puede recibir consideración por sus propios méritos y no como un ataque contra la sabiduría recibida en el campo de la política social – entodas sus variantes entre las sociedades de la OCDE. Este ensayo trata de describir la Formación de Patrimonio como existe hoy y también como las ideas que yacen detrás, proveyendo suficiente material para abrir un debate sobre aquellos méritos sin pronunciamiento definitivo sobre ellos. El presente capítulo es el capítulo de las “ideas”, y es demasiado breve, tocando sólo los puntos más destacados y explicando en términos generales qué es la Formación de Patrimonio. Sherraden (1991) continúa siendo una excelente fuente para una discusión completa del concepto, aunque desde una amplia perspectiva de los Estados Unidos. El Capítulo Dos es una síntesis de los programas y experimentos en Formación de Patrimonio que han surgido alrededor del mundo. El Capítulo Tercero plantea algunas preguntas claves para el debate de las políticas.

Durante las dos últimas décadas, los programas con características de formación de patrimonio dirigido específicamente hacia el pobre han sido desarrollados prácticamente en todo el mundo, en casi todos los continentes

³ Boshara (2003) articula este punto de vista más detalladamente.

LEED/La Formación del Patrimonio y el Escape de la Pobreza

y en diferentes culturas. Las organizaciones no gubernamentales (ONGs) frecuentemente han sido las pioneras, pero los gobiernos también se han ido involucrando mayormente. Muchos de los esquemas han tenido éxito y muchos han fallado. Han tomado diversas formas y han aparecido y prosperado o fallado ya sea en países pobres o ricos. De hecho, en medio de su diversidad la universalidad del concepto de formación de patrimonio ha tenido un fuerte impacto.

Un modo de formación de patrimonio, la Cuenta de Aprendizaje Individual (ILA por sus siglas en inglés) ha atraído una considerable atención en sistemas nacionales de educación y adiestramiento (y foros internacionales como el de la OCDE), y ha empezado a ganar un equilibrio entre programas pilotos y los programas establecidos en numerosos países europeos. El Capítulo Dos aporta breves descripciones de muchos de estos. El ILA puede ser universal (ofrecido a poblaciones enteras o grandes partes de éstas), dirigido específicamente al pobre o a los individuos con una deficiente educación o entrenamiento, lo cual usualmente los ubica en grupos de bajos ingresos. La OCDE (2001b) los clasifica como “estrategias financieras innovadoras” por un aprendizaje de por vida y los identifica dentro de las clases de formación de patrimonio discutidas en este ensayo. También ofrece una útil y breve descripción y discusión de tales iniciativas.

La Formación de Patrimonio parece así potencialmente como una “Idea Genial” para la política social. Sus postulantes ciertamente piensan así. Al examinarla detenidamente, el presente ensayo trata específicamente de determinar su potencial para diseñar una forma u otra de política aplicable, en el área de la OCDE. Las sociedades de la OCDE tienen muchas similitudes, pero también tienen muchas diferencias. Es muy probable que ningún modelo de política se ajuste adecuadamente o encuentre el éxito en todos los países miembros de la OCDE. Aun la universalidad del concepto básico, tanto en la teoría como en la práctica, ofrece una perspectiva alentadora – alentadora pero no certera. Esto hace que la exploración bien valga el esfuerzo.

¿Qué es la Formación de Patrimonio?

La Formación de Patrimonio permite que la gente pobre y sus familias ahorren en pequeñas cantidades, para acumular modestos caudales y usar esos ahorros, usualmente para propósitos específicos. El más básico de esos propósitos, una evidente necesidad para cualquier familia pobre, implica tener un fondo suficiente a la mano –ahorros preventivos- para amortiguar los cambios inevitables en los ingresos de subsistencia o casi subsistencia y para lidiar con emergencias de salud u otras. En países muy pobres –con grandes poblaciones ganando menos de 1 ó 2 dólares americanos al día *per cápita*– esta necesidad

LEED/La Formación del Patrimonio y el Escape de la Pobreza

es suprema. Aquí, los gobiernos no cuentan con extensivos programas de apoyo social y no pueden costearlos. En países más ricos con sistemas de apoyo social más avanzados, las transferencias de ingreso y los beneficios universales de salud (en la mayoría pero no en todos los países) ayudan a reducir, pero no a eliminar, la importancia de los ahorros preventivos. Esta forma de ahorro también se acerca a la definición económica estándar de ahorro como “consumo diferido”.

De hecho, los programas de formación de patrimonio tanto en países pobres como ricos intentan estimular el ahorro de la gente pobre hacia objetivos que van más allá de lo preventivo y que tienen más que ver con inversiones que mejoren sus ingresos inestables y que al mismo tiempo mejoren sus habilidades para dejar atrás la pobreza. Muchos programas de microfinanciamiento en países en desarrollo, por ejemplo, se enfocan al ahorro (y al crédito, frecuentemente basado en la capacidad probada de ahorro) para financiar modestas actividades empresariales.⁴ Los programas de formación de patrimonio que actualmente funcionan en los Estados Unidos y Canadá enfatizan el ahorro para tres objetivos de inversión: vivienda, educación y el establecimiento de pequeños negocios.

Las ONGs, incluyendo organizaciones filantrópicas y no lucrativas, financian y administran algunos programas de formación de patrimonio. La Formación de Patrimonio también ha ganado gran popularidad entre instituciones multilaterales y bilaterales de ayuda, las que con asiduidad aprovechan de las ONGs locales e internacionales para implementar y administrar los programas. Algunos gobiernos entregan recursos para formación de patrimonio directamente por medio de sus propios programas. Sin embargo, prácticamente en todos los esquemas *la formación de patrimonio requiere algún tipo de subsidio*, e implica un costo ya sea por parte del sector privado o público.

El microcrédito, la forma más simple de microfinanciamiento (“micro” porque tiene que ver sólo con las pequeñas transacciones de las que la gente pobre es capaz, especialmente en países en desarrollo) necesita una base de capital para cubrir los costos administrativos, los cuales son altos porque brindar estos servicios es una labor relativamente intensa, y, obviamente, es para financiar pequeños créditos a los pobres. Más comúnmente, estos créditos permiten pequeñas actividades empresariales y son reintegrados de sus

⁴ Las microfinanzas –incluyendo el microcrédito– frecuentemente no es incluida en los estudios de Formación de Patrimonio. Este ensayo lo incluye, por dos razones principales. La primera, tanto microfinanzas como la Formación de Patrimonio, concebidas en el modelo de Sherraden, tienen similitudes conceptuales en lo que concierne a aumentar el patrimonio de los pobres. Segunda, ambas representan, a través de las vastas diferencias económicas y culturales en el entorno, esfuerzos por rectificar el mismo tipo común de falla en el mercado.

LEED/La Formación del Patrimonio y el Escape de la Pobreza

productos. Estos también en algunas ocasiones proporcionan una alternativa a los ahorros preventivos. El "Microfinanciamiento", definido más ampliamente, incluye instituciones de microcrédito que también recaban ahorros, pero prácticamente en ningún caso hacen que esos fondos de ahorros comunes sean suficientes para financiar por completo una cartera de créditos; éstos todavía necesitan capital externo. Significativamente, muchas de las más exitosas iniciativas de microcrédito han reconocido la necesidad de incrementar su capacidad para manejar los ahorros. Más aun, ellos disfrutaban de una demanda tan considerable por sus servicios, que están ansiosos de convertirse en autosuficientes y aun lucrativos, de manera que puedan atraer capital comercial externo, en lugar de o en adición a los fondos de ayuda oficiales o privados. Esa lucratividad no es un sueño. Depende del alcance de programas bien administrados, y algunos lo han logrado.

Las iniciativas de formación de patrimonio más relacionadas al modelo de Sherraden generalmente no ofrecen créditos. Estas son exclusivamente para ahorrar y diseñadas para usar incentivos financieros cuidadosamente hechos para estimular y alentar el ahorro de los pobres. Estas también parecen operar más exitosamente en países desarrollados que lo que hacen las iniciativas microfinancieras (Ver Capítulo Dos). Un típico programa de éstos proveería incentivos al ahorro al integrar pequeños ahorros con subsidios oficiales o privados en proporciones 1:1, 2:1 o incluso con bases más altas, hasta límites determinados por las reglas de los programas. El cliente se compromete a realizar pequeños ahorros de manera regular, semanal o mensualmente dependiendo de los flujos de ingresos del cliente, por un período de, digamos, tres años. El Programa integra cada depósito de ahorros con la misma cantidad o por un múltiplo del monto ahorrado, dependiendo de las reglas. Durante el período de acumulación, el cliente tiene acceso a los fondos ahorrados pero no a los fondos de contrapartida. Al final, el cliente puede retirar el dinero ahorrado además de los fondos de contrapartida (todos los cuales habrán ganado la misma utilidad) para un gasto de capital permitido por el programa. Esta pequeña reserva de nueva riqueza podría financiar parcialmente la compra de una casa, permitir a un empresario pobre establecer un pequeño negocio o financiar la inversión en una mejor educación o adiestramiento. Algunos programas incluyen gastos de retiro (una especie de gasto de consumo diferido) entre los usos permitidos de los ahorros. En el tratamiento en Estados Unidos y Canadá, los programas son llamadas "Individual Development Accounts" (IDAs). Un IDA que limita el gasto de su capital acumulado únicamente a educación y/o adiestramiento es en efecto una ILA.

Noten que las estructuras de estos programas proveen incentivos tanto para los ahorros preventivos como para los de largo plazo, de una manera inteligente que no excluyen al primero, sino que dan mayor importancia al segundo. Para dar certeza al ahorrador pobre que sus propios fondos pueden

LEED/La Formación del Patrimonio y el Escape de la Pobreza

servir con un propósito preventivo, su retiro es permitido. Al mismo tiempo, un retiro sin su reposición también trae una reducción en los fondos integrados (el subsidio) – sí no hay ahorro no hay integración. Los retiros disminuyen los ahorros que se integran. Los ahorradores tienen así poderosos incentivos para pensar dos veces acerca de hacer retiros anticipados, a menos que tengan muy buenas razones – emergencias de una u otra clase – para hacerlo así. El peso de los incentivos y, en efecto, los usos permitidos a los que los subsidios públicos o privados (los fondos de contrapartida) pueden ser colocados, se enfocan hacia el medio o largo plazo, el ahorro continuado e inversiones con fines no preventivos tales como casas, otros activos físicos o inversiones en capital humano. Por lo tanto, el término «Formación de Patrimonio» adquiere un significado literal y elude ser sólo un nombre atractivo elegido para vender la idea. También va más allá del ahorro mismo, al forzar un cambio saludable de hábitos y la acumulación de los activos económicos que pueden beneficiar al resto de la sociedad así como también al ahorrador pobre individual.

Las variaciones en la idea de la formación de patrimonio aparecen en los esquemas como el recién lanzado Child Trust Fund («baby bonds») en el Reino Unido y uno análogo vigente en Singapur. Aquí, la Formación de Patrimonio comienza con una asignación inicial, proporcionada oficialmente a los niños en su nacimiento, asignación que gana un rendimiento y crece junto con él. El período de acumulación más largo apunta a proveer las personas con activos substanciosos cuando alcanzan la madurez. Estos programas generalmente tienen también características similares a la propuesta básica de Sherraden, con planes de ahorro integrados que permiten a los padres, a las familias y a los niños mismos conforme comienzan a trabajar, de aumentar sus asignaciones, con los ahorros iniciales y posteriores estimulados por las mismas clases de integración.⁵ Para ganar apoyo político, tales esquemas pueden ser, y están a menudo, extendidos para cubrir a todas las familias dentro de la población. Incluso sí, como en el modelo del Reino Unido, el tamaño de las dotaciones iniciales se inclina en favor de los niños nacidos en familias de bajo ingreso (Ver Capítulo Dos), el costo público de programas de semejante amplitud en la población puede tornarse en un freno que llegue a suspenderlo o eliminarlo debido a su tamaño.

La experiencia en todos los países, ricos y pobres, sugiere que los programas de formación de patrimonio no pueden tener éxito solamente por la fuerza de sus disposiciones financieras. Estos medios de lucha contra la pobreza dependen fundamentalmente de su promesa de dar término a la exclusión, y una de las características principales de los pobres excluidos

⁵ Estas observaciones se aplican principalmente a las propuestas del Reino Unido. El programa de Singapur tiene un enfoque más a corto plazo en la inversión de capital humano para los niños. Vea el Capítulo Dos para detalles.

LEED/La Formación del Patrimonio y el Escape de la Pobreza

yace en su carencia de conocimientos financieros básicos y de participación en los mecanismos financieros a través de los cuales la gente ahorra. Visto de otra manera, la exclusión puede surgir cuando los sistemas financieros no acceden suficientemente a los pobres, pese a la capacidad que tienen para ahorrar y la inexistencia de depósitos seguros para sus ahorros. Tales condiciones, prevalentes entre la población muy pobre en los países de la OCDE, pero especialmente entre los inmigrantes y otras comunidades minoritarias, estimulan la confianza en prestamistas informales con un costo financiero muy alto (por no decir leonino). Ellos desalientan el ahorro.

Cuando los pobres no pueden ahorrar porque las instituciones financieras que sirven el resto de la sociedad no los han alcanzado, ha ocurrido una falla del mercado. Esto es un fracaso, puro y simple, y no necesita de las insinuaciones moralizadoras que critican a los «banqueros codiciosos». El fracaso se presenta con los defectos tanto en la demanda como en la oferta de servicios financieros para los pobres. Los pobres no saben como acceder a los banqueros y los banqueros no saben como llegar a éstos, y ni unos ni otros perciben un interés económico en tratar de llegar al otro, aun cuando tales intereses existan. Los programas de formación de patrimonio pueden reparar este fracaso, ellos sostienen, dos condiciones de las que probablemente dependa el éxito o no. Ambas tienen que ver en cómo sus servicios son prestados. Primero, del lado de la demanda, el pobre necesita tener un «contacto financiero» establecido en medios a menudo desconocidos para los banqueros tradicionales, y necesitan información y educación en los fundamentos de la utilidad de las instituciones financieras. En segundo lugar, del lado de la oferta, los sistemas de atención requieren un diseño específico para atraer a los pobres, servir a sus necesidades y aleccionarlos sobre estos servicios. Las instituciones microfinancieras exitosas en los países muy pobres, como Bangladesh, han mostrado que ambas condiciones se pueden satisfacer, aun y cuando aparecen bajo circunstancias sin esperanza.

El Pensamiento del Bienestar y el Descontento de los Formadores de Patrimonio

Es muy difícil entender las ideas claves que subyacen en la Formación de Patrimonio sin una cierta sensibilidad de cómo sus postulantes observan el estado actual de la teoría de la pobreza y sus sugerencias para modificarla. Sherraden (1991) dedica su Tercer Capítulo al primer asunto y el Octavo al segundo. Estos merecen una breve exploración.

LEED/La Formación del Patrimonio y el Escape de la Pobreza

El Capítulo Tres comienza con la afirmación (p. 35) de que «(...) La teoría del Bienestar Social, en el sentido de bienestar al interior de los hogares, permanece como un territorio ampliamente inexplorado,” a pesar de ser «un camino andado» en el discurso académico y político. «Hablamos mucho sobre bienestar social, pero no sabemos muy bien qué es o cómo lo alcanzan las familias.» Sherraden continúa diciendo que los acercamientos hasta ahora caen en dos grandes categorías, la relativa a la pobreza y la clase social por un lado, y la política de bienestar social misma por el otro.

El primer grupo, visto de manera simplista, también se divide en dos cabos. Uno se centra en el comportamiento individual y el otro en las estructuras sociales «(...) las teorías a nivel individual afirman que las conductas indeseables e improductivas son la causa de la pobreza (...). Las teorías estructurales sugieren que las circunstancias de la pobreza causan esos comportamientos; es decir, al parecer los comportamientos disfuncionales son formas de adaptarse a la pobreza. Llevadas al extremo, ambos tipos de teorías son altamente normativas. Entrelazada a través de los escritos de los teóricos sobre el comportamiento individual está el juicio moral que la gente pobre es deficiente en capacidad, adiestramiento, o en moralidad y deben ellos mismos de levantarse y hacerlo mejor. Y entrelazada a través de los escritos de los teóricos de la estructura está el juicio moral que la actual estructura social es injusta para los pobres y debe ser cambiada.» (pp. 36-37)

En lo que toca al pensamiento de la política del bienestar social, Sherraden distingue cuatro enfoques principales (p. 37):

- El enfoque económico o de la modernización, que sostiene que las políticas de bienestar social y los estados de bienestar surgen con el desarrollo económico. Se desarrollan cuando el avance económico genera un excedente para redistribuir.
- Los puntos de vista «Neo-Marxistas» o de «Lógica Capitalista» consideran el estado de bienestar como mecanismo del control social, usando el apoyo al ingreso y otros programas para sofocar el descontento de la clase obrera.
- Los enfoques de la política democrática ponen en el centro el desarrollo político. Incluyen las teorías tradicionales social-demócratas así como aquellas basadas en las políticas de intereses de grupo.
- Los análisis centrados en el estado ven las políticas del bienestar (y sus diferencias) como resultado de la política nacional y las estructuras institucionales.

Dentro de todas estas maneras dispares de observar los temas, Sherraden dice que una premisa se mantiene prácticamente incontrovertida. Se refiere a la definición o entendimiento del «bienestar» mismo como excesivamente

LEED/La Formación del Patrimonio y el Escape de la Pobreza

centrado en el ingreso y el consumo. Sherraden y los formadores de patrimonio creen que algo falta aquí. Desean discurrir ajenos a las polémicas entre pensadores de lo «individual» y lo «estructural» y su retórica normativa. Sherraden (1991) sugiere un enfoque más objetivo e integrado, en la forma de una «teoría dinámica del bienestar que incorpora efectos de la acumulación de patrimonio» (p. 44). Tendría dos características principales. «La primera, vería al patrimonio financiero de la familia como un proceso dinámico a largo plazo» (p. 44) en lugar de una mera fotografía de un momento dado en las finanzas familiares (ingreso o consumo). No ignoraría la importancia del ingreso actual, pero introduciría consideraciones explícitas de los efectos de los activos dentro del bienestar en adición al papel que juega el ingreso. Los activos reflejan la acumulación a largo plazo (ahorro) y así «capturan la calidad dinámica de este largo plazo, mejor de lo que lo hace el ingreso» (p. 44). En segundo lugar, Sherraden sugiere que el bienestar de la familia de hecho implica más que el ingreso y el consumo por sí solos»(...) los activos producen efectos positivos en el bienestar que el ingreso por sí solo no proporciona - efectos adicionales al consumo diferido.» (p. 44)

La primera de las proposiciones de Sherraden es intachable, en el sentido que concuerda perfectamente con la teoría económica generalmente aceptada que se basa en el ahorro generado en la familia. La segunda idea, sin embargo, es clave para el argumento entero, el que depende de los "efectos positivos del bienestar" que provendrían únicamente del capital del hogar (una reserva, que puede generar un ingreso) y no del ingreso (un flujo) gastado en el consumo.

¿Cuáles son estos efectos? En su Capítulo Ocho titulado «Hacia una teoría del bienestar basada en activos», Sherraden enumera nueve de ellos y los discute largamente desde una perspectiva interdisciplinaria. Estos son interdependientes e interactivos. Un análisis económico los llamaría las «externalidades». Lo que sigue es un resumen:

- **Los activos mejoran la estabilidad de las familias.** En un primer momento, funcionan como ahorros preventivos para amortiguar los choques que de otra manera pudieran orillar a la gente a la pobreza del ingreso. Más allá de eso, facilitan los apremios de liquidez al abrir el acceso al crédito. Estos efectos tienden a estabilizar los ingresos y las familias (incluyendo las pobres) con ingresos más estables tienden a salir mejor librados que aquellas con ingresos equivalentes pero con fluctuaciones severas.
- **Los activos crean una orientación hacia el futuro.** «La propuesta aquí es que una orientación hacia el futuro comienza en parte con los activos, que a su vez forman las estructuras de la oportunidad, que a su

LEED/La Formación del Patrimonio y el Escape de la Pobreza

- vez es rápidamente interiorizado. Este proceso se podría llamar la construcción de las posibilidades futuras.» (p. 152) Algunos activos crean esperanza, y la esperanza conduce a un comportamiento orientado al futuro en oposición a las estrategias enteramente orientadas a sobrevivir el presente.
- **Los activos promueven el desarrollo del capital humano y de otros activos.** Con algunos pocos medios, la gente comenzará a pensar sobre mejorar su propia condición. Si ellos tienen activos físicos, ellos los cuidarán y tratarán de mejorarlos. Por otra parte, los activos dan lugar a rendimientos que puedan usarse para crear nuevos activos (ejemplo, inversión en educación y adiestramiento) o para proveer de un flujo mayor del ingreso (ejemplo, en el retiro).
 - **Los activos permiten el enfoque y la especialización.** Esto nos regresa a las nociones básicas sobre la especialización y la división del trabajo como la esencia de la participación en una economía social organizada, y a la opinión sensible de Sherraden sobre el comportamiento disfuncional del pobre.⁶ Tal comportamiento, sostiene este argumento, cambiaría con el final de la exclusión y con el enfoque y la especialización.
 - **Los activos proporcionan una base para la toma de riesgos.** Sherraden diseña una teoría para mostrar que, a través de la diversificación, «con más activos, aumenta la capacidad de tomar riesgos con una red de seguridad» (p. 159). La afirmación también se aplica al espíritu emprendedor. Este último punto debe “sonar las campanas” al comité del LEED y a quienes diseñan las políticas en prácticamente todos los países de la OCDE, en donde numerosos programas (muchos de ellos con las características de la formación del patrimonio) se han desarrollado para promover el establecimiento de pequeños negocios más como políticas activas del mercado de trabajo que pasivas.⁷
 - **Los activos aumentan la eficacia personal.** Para utilizar una palabra popular en la actualidad, se convierten en una fuente de empoderamiento (*empowerment*). Diferentes palabras se pueden elegir, para enfatizar cómo los activos que se poseen pueden permitir a la gente emerger de la dependencia social y “pararse por sus propios pies” en un sentido social y económico.
 - **Los activos Aumentan la Influencia Social.** Sherraden concluye un vasto acopio de investigaciones y pensamiento, que va de Tocqueville a

⁶ Sherraden (1991) observa que la gente pobre necesita a menudo habilidades extraordinariamente diversas sólo para sobrevivir, simplemente porque no pueden pagar los servicios que les permitirían enfocarse y especializarse, para adquirir y utilizar el conocimiento y las habilidades necesarios para avanzar económicamente.

⁷ Para una revisión de esas políticas dirigidas específicamente hacia la gente más joven, ver la publicación del LEED, *Putting the Young in Business*(OCDE, 2001a)

LEED/La Formación del Patrimonio y el Escape de la Pobreza

Veblen y a la sociología moderna, para establecer la conexión entre la abundancia en la familia y la influencia social. Este punto no se refiere a ser rico. Concierna a tener lo suficiente para merecer el reconocimiento de los demás.

- **Los activos Aumentan la Participación Política.** Con activos que proteger, las personas prestan atención hacia dónde son llevados por sus líderes. Ellos no pueden permitirse más vivir en "exclusión", y tienen suficientes recursos para desmarcarse. Se unen al sistema. Esto aumenta la cohesión social. Para extender este punto un poco, se puede tener otra implicación muy específica en países con grandes economías informales. En este contexto, "unirse al sistema" significa participar en la economía formal, comenzar a pagar impuestos y por otro lado desempeñar el papel completo de ciudadano.
- **Los activos aumentan el bienestar de los hijos.** Tanto la ley como la costumbre social observan de soslayo a los padres que no comparten sus circunstancias con sus niños. Los niños criados en familias con suficientes activos para no preocuparse de su supervivencia inmediata resulta sumamente favorecedor en términos de los activos humanos - comenzando por una mejor nutrición y salud y terminando con la adquisición de cultura y educación. Sherraden da importancia a la «conexión intergeneracional» a través de la transmisión de activos físicos «que los ingresos y el consumo no pueden proveer» (p. 166).

Estos nueve puntos hacen evidente que los efectos únicos del bienestar expuestos sobre los activos de la casa son realmente especies o variaciones de los efectos del capital humano, consideradas en términos mucho más amplios que la educación, capacidad mental o la mera aptitud. Estos actúan en la gente, aumentando la estima de sí mismos, a sus familias y a la sociedad. El término "capital humano" tan útil y significativo como es, todavía no los captura su totalidad, porque ellos se originan de los activos del hogar de todos tipos –la salud del hogar, de hecho, por muy modesta que pueda ser. Con estos nueve puntos, si uno coincide con estos, se da forma a los programas de formación de patrimonio. Empero dos aspectos más en la formación pueden ayudar a elaborarlo: el fenómeno de la falla del mercado y el concepto de la "inversión social".

La Falla del Mercado

El estudio de la falla del mercado en la presencia de condiciones no competitivas se ha tornado una herramienta aceptable de análisis económico para identificar las condiciones bajo las cuales una intervención correctiva del estado podría ser justificada. Tales condiciones aparecen cuando, por una razón u otra, los clásicos supuestos relativos a los mercados "perfectos" no se

LEED/La Formación del Patrimonio y el Escape de la Pobreza

sostienen. En la realidad como opuesto al mundo teórico, las imperfecciones del mercado se originan en las barreras que intervienen para obstruir la fluida interacción entre compradores y vendedores. Como resultado, los mercados pierden su eficiencia. Los precios son más altos que su mínimo de eficiencia y las transacciones se vuelven difíciles. Los mercados se equilibran menos fácilmente. Algunos clientes potenciales pueden no ser atendidos, o pueden encontrarse forzados a aceptar sustitutos con un costo mayor. Muy a menudo, cuando las barreras excluyen cantidades relativamente grandes de gente de un mercado dado, los mecanismos de mercados alternativos aparecen entre estos, tendiendo a ser sustitutos de alto costo porque los vendedores pueden tomar ventaja de las condiciones restringidas de oferta que originaron su surgimiento en primer lugar. El financiamiento informal y los prestamistas desempeñan este papel en las comunidades pobres no atendidas por los bancos u otras instituciones financieras de primer nivel.

Las fallas del mercado en cuestión para la Formación de Patrimonio consisten en dos tipos. El primero, encierra una falla financiera del mercado, mencionado desde un principio como un reto para la elaboración eficiente de las políticas de la formación de patrimonio para los pobres. En mayor o menor grado, dependiendo del país, la gente pobre y los sistemas financieros hacen frente a un mar de separación. Sherraden (1991, pp. 149-150) trata esto correctamente como un problema de información asimétrica. Los pobres saben más sobre su capacidad acreedora que los prestamistas, en parte porque las instituciones financieras prestan menos atención a la evaluación del capital humano que a la del capital financiero o del ingreso. Consecuentemente, los prestamistas tratan a los pobres genéricamente como un alto riesgo, en ausencia de suficiente información para determinar su riesgo individual. Si ellos tan siquiera prestan a los pobres – es decir, si no abandonan los mercados más pobres en su conjunto– cargan a todos los prestatarios pobres más réditos por un riesgo más alto. Por otra parte, e irónicamente, no atender estos mercados puede significar no acceder a sus ahorros, aunque uno podría discutir si los pobres pueden generalmente tener capacidad de ahorro incluso si algunos no son sujetos de crédito.⁸ La excusa usual es que los costos de transacción de los bancos para repetidas operaciones pequeñas de ahorro son demasiado altos, pero esto va en contra del gran éxito de hace un siglo o más de los

⁸ Para una mejor descripción y análisis de estos puntos generales, ver Hogarth and Lee (2000), van Bastelaar (2000), Stegman (2001) y Caskey (2000). Schreiner (2001) contienen una discusión interesante de las finanzas informales entre los pobres. A pesar de sus debilidades (transacciones a pequeño y corto plazo, ningún seguro formal y la no posibilidad de exigir el cumplimiento de un contrato), él aprecia seis virtudes básicas: bajo costo de la transacción, capacidad para ahorrar y una garantía implícita también como préstamos, sensibilidad hacia los apremios que enfrentan las mujeres, confianza en la reputación de la persona más que en la garantía, exigibilidad social o por uno mismo en los contratos y capacidad para transacciones continuas.

LEED/La Formación del Patrimonio y el Escape de la Pobreza

bancos de ahorro populares, los fondos de providencia y los similares. Algunos de éstos se han convertido en grandes y poderosas instituciones financieras modernas, pero, por razones que les parecen justificadas, han abandonado los mercados que las consolidaron originalmente.

La falla del mercado financiero, especialmente para el muy pobre y excluido,⁹ varía de grado a través del área de la OCDE debido a las diferencias institucionales en cada país. Los países con grandes y activos servicios financieros y banca en oficinas postales probablemente tengan más éxito (pero no completamente) en llegar al pobre que aquellos que no las tengan. A diferencia de las ramas de sistemas bancarios, las oficinas postales existen donde quiera que las poblaciones sean suficientes para sostenerlas – y algunas veces aun si no es así, debido a algún subsidio cruzado¹⁰. En Francia, por ejemplo, mucha gente de pocos recursos usa exclusivamente el cheque postal y cuentas de ahorros. Pueden hacer transacciones ordinarias en la ventanilla donde compran las estampillas postales, enviar paquetes o comprar transferencias de dinero, y ninguna transacción es considerada demasiado pequeña o de escasa importancia. No obstante las barreras todavía permanecen. La burocracia predomina y los procedimientos son rígidos. Los “ejecutivos financieros” con quienes uno debe tratar para abrir una cuenta, solicitar asesoría, discutir las finanzas familiares de alguna complejidad son pagados escasamente y tienen una alta rotación, lo que reduce la confianza y una interrelación personal provechosa. Los bancos “piratearon” a los mejores después de que La Poste había invertido en su capacitación. Además, por seguridad, ellos trabajandetrás de puertas aseguradas. Para penetrar a ese “lugar sagrado” uno debe hacer sonar un timbre y someterse a una revisión visual previa a la admisión. Esto no es agradable para nadie. Requiere de cierta temeridad de parte de quien no esta muy seguro de su posición social.

El tema de la falla del mercado ha recibido mucha más atención en Norteamérica y el Reino Unido que en la Europa continental. En los Estados Unidos, por ejemplo, la *Community Reinvestment Act* (CRA) ha estado publicada y en aplicación a través del examen de los bancos por más de 25 años. Uno puede criticar su propuesta, que prácticamente ordena a los bancos a no excluir de sus servicios a las comunidades pobres, pero ha logrado tales avances que ha empezado a aparecer una competencia entre los bancos, las uniones de crédito y otras casas financieras de primer nivel para atraer el negocio de

⁹ La exclusión financiera es de hecho una de las formas que la «exclusión» puede tomar.

¹⁰ Esta generalización esta sujeta a oscuros matices. El sistema financiero alemán, por ejemplo, es ampliamente conocido por ser sobre ramificado en banca al menudeo, lo que puede sugerir que los servicios bancarios pueden de verdad ser extensamente disponibles hacia todos los segmentos de la población. Aun así es visto como un problema, no una solución, para los bancos debido a que una excesiva ramificación se ha probado que no aporta utilidades.

LEED/La Formación del Patrimonio y el Escape de la Pobreza

los pobres y las minorías. Lo que puede convertirse en una verdadera brecha, es el proyecto de ley del IDA (formación de patrimonio) actualmente en estudio en el Congreso de los Estados Unidos, que de hecho utilizaría a los bancos como un mecanismo de atención. Les daría poderosos incentivos (en lugar de las restricciones negativas del CRA) en la forma de subsidios al impuesto para los fondos integrados que ponen a disposición los ahorradores de IDA.

Es muy difícil encontrar o extraer información concreta relativa a la falla del mercado financiero en los países de la Europa continental - a pesar de que en el discurso sobre la pobreza se usa la severa palabra «exclusión» en forma más abierta y con mucho más frecuencia que en cualquier otra parte. Los expertos de la política social tienden a creer en la existencia de esa falla del mercado. Por otra parte, los expertos del sistema financiero no entienden la cuestión, ya que permanece muy distante de sus percepciones. Cuando se abren al tema, no saben de ninguna fuente de información y de ningún hecho al respecto. Por lo tanto, ésta es una cuestión abierta que necesita de una investigación substancial. Si las percepciones son correctas - es decir, si la «exclusión» del muy pobre realmente no incluye la exclusión del sistema financiero- entonces Europa tiene una valiosa y positiva lección para el resto del mundo.

El segundo tipo de falla del mercado se podría llamar «institucional». Los eruditos de la restablecida *Institutionalist School* han hecho el trabajo más reciente para descubrir y analizar tales barreras. Sherraden (1991) revisa este trabajo en detalle; de hecho, su libro contiene una verdadera letanía de esos problemas, algunos genéricos y algunos específicos a los Estados Unidos, aunque él no los señala como fallas del mercado. En términos generales, esta clase de falla del mercado se presenta siempre que el funcionamiento de una institución económica o social crea una distorsión del mercado. Puede ser que niegue el acceso de los pobres a la oportunidad de ahorrar, retenga un subsidio o incentivo financiero de los que se encuentran debajo de cierto nivel de ingresos o actúe con el objetivo de desincentivar (a menudo inadvertido) a los pobres. La crítica a tales fallas no ataca las distorsiones por sí mismas, que puede encontrar loables justificaciones en la política social. En su lugar, destacan con frecuencia – nuevas distorsiones – los efectos que involuntariamente golpean y niegan el acceso a los pobres.

Tales fallas del mercado son rampantes en el área de la OCDE, lo cual es también un fenómeno institucional. Ejemplos incluyen, los sistemas de ahorros de las pensiones, subsidiados o no, basados en deducciones de pago de nómina, a los que tienen acceso solamente los trabajadores asalariados. Estos excluyen a los desempleados pobres, a los que trabajan en la economía informal y, en los países en donde la ley lo permite, a empresas pequeñas no requeridas para participar en esos sistemas. Créditos subsidiados para la vivienda basados

LEED/La Formación del Patrimonio y el Escape de la Pobreza

enteramente o en gran parte en las evaluaciones sobre el ingreso para determinar la capacidad de crédito, pueden ser inalcanzables para los pobres que, además de la negativa de acceso al crédito, padecen la negación del *precommitment* de oportunidades de ahorro que representan los préstamos.¹¹ Las mismas clases de observaciones se aplican a algunos esquemas de subsidio educativos y a algunos programas para promover la empresariedad principalmente en los dispuestos para los solicitantes de la clase media. En Francia, poco tiempo antes que las recientes reformas propuestas corrigieran el problema, algunos programas progresivos para alentar el establecimiento de pequeños negocios se habían mantenido constantemente socavados por el error de no cambiar los requisitos legales para su aceptación. Era tan oneroso que requería un activo base muy substancial antes de que cualquier inversión en el negocio mismo tuviera lugar. Entre otras características, las reformas propuestas disminuirían el costo de aceptación de €7,500 a €1, evitando el desaliento a través de procedimientos administrativos mediante un simple registro agregando un impuesto al subsidio por el interés en los préstamos, usado a la vez para crear nuevos negocios. El Primer Ministro Jean-Pierre Raffarin ha calificado estas propuestas como la "democratización" en la creación de nuevos negocios.¹²

Una falla del mercado de cualquier tipo puede servir como justificación para el uso de políticas de formación de patrimonio para corregir, eliminar o compensar las distorsiones del mercado del ahorro que afectan específicamente a los pobres. Por otra parte, el funcionamiento eficaz de los programas de formación de patrimonio puede ser dificultado por las disposiciones en los sistemas fiscales, sistemas de seguridad social y otras regulaciones que, aunque no intencionales, distorsionan los incentivos para que los pobres ahorren. Como el capítulo dos precisa, esta clase de problemas necesita el análisis y la reforma en el mismo proceso de diseño e implementación de los programas de formación de patrimonio. Así, la falla del mercado va más allá del contexto de la prestación del servicio tal y como fue introducido en este capítulo, para ubicar las distorsiones implantadas y mantenidas por políticas e instituciones. Mejorar la prestación del servicio no puede tener mucho efecto si los servicios de ahorro disponibles para la población en general se niegan a los pobres, intencionalmente o no.

¹¹ El *Precommitment* al ahorrar son los arreglos contractuales que obligan a ahorrador, generalmente de manera voluntaria, de tratar al ahorro como cuestión de «pago de cuentas» más que un asunto de una toma repetida de decisiones. Las deducciones de nómina de pago (por ejemplo, para los planes de jubilación) caen en esta categoría, al igual que muchas clases de arreglos de contratos de crédito para la compra de activos. Las hipotecas sobre casas proporcionan un buen ejemplo. Una parte de los pagos regulares del préstamo que reembolsan el principal aumentan la equidad de los compradores en los activos y así representan un ahorro. El concepto del ahorro del *precommitment* es, incidentalmente, otra razón por la que la inclusión de los programas de microcrédito bajo de la rúbrica de la construcción de patrimonio no es absurda.

¹² Para detalles de los rasgos principales de la ley propuesta, ver *Les Echos*, 8 de octubre del 2002 y *The Financial Times* de la misma fecha.

Inversión Social: Más que Sólo Otro Nombre para la Formación de Patrimonio

Los economistas están preparados para reconocer el rígido e inmutable vínculo entre ahorro e inversión. El crecimiento económico, que es el aumento de la producción provocada por, y dependiente de, la inversión en capital productivo, no podría concretarse sin que los ahorradores, en algún lugar de la economía o fuera de ésta, difiera el consumo para proveer de recursos hacia la inversión de bienes de capital en lugar de bienes de consumo. Sherraden (1991) menciona este vínculo, ciertamente no como una idea tardía pero sí como una suerte de argumento adicional, atractiva para el punto de vista del concepto de la Formación de Patrimonio y en apoyo de su solicitud de una visión social para la creación de bienestar para los "ciudadanos" en vez de los "clientes". En su último escrito ha ido un poco más allá.¹³ Puede probar que es útil para traer la conexión entre el ahorro y la acumulación de capital todavía más cerca del centro del argumento a favor de la Formación de Patrimonio.

Siguiendo la lógica del nexo ahorro/inversión, mucha más importancia se puede dar a cómo la Formación de Patrimonio puede contribuir al avance económico y al bien común de la sociedad como un todo. Toda persona pobre impulsada hacia la clase media (¿y porqué no la más alta si ella o él es realmente inteligente y capaz?) contribuye al menos tanto al bienestar y salud social como un beneficio para el resto de la sociedad en tanto que se resuelve el problema de la pobreza. En conjunto, esta fuerza puede ser nada despreciable. La suma de los ahorros de las familias, que realmente significa el capital humano y físico que ellos representan, puede considerarse que tiene asignada una tasa de rendimiento, un rendimiento social y económico. De hecho, produciría dos rendimientos, ambos positivos – uno para el ahorrador (la familia) y el otro para la sociedad en su conjunto. Dadas las imperfecciones del mercado que separan al pobre del resto de la sociedad y a la luz de los únicos efectos del bienestar que Sherraden propone, uno puede argumentar que la tasa marginal de rendimiento de capital en una casa pobre sería más alta que aquella en una casa más rica. Eso para la sociedad como un todo quedaría entonces en el justo medio.

¹³ Durante la investigación para este ensayo, el Profesor Sherraden proveyó amablemente al autor con un manuscrito, "Directions for Research" (Sherraden, Scanlon, page-Adams, Beverly, Schreiner and Morris, 2002). En el tema del análisis político, contiene (p. 1) una declaración sobre un análisis por el que la Formación de Patrimonio en un marco productivista o de inversión social puede volverse el más útil. La idea es atribuida a Midgely (1999). Las ideas desarrolladas en esta sección de inversión social parecen bastante similares. Estas dependen en gran medida del vínculo entre el ahorro y la formación de capital.

LEED/La Formación del Patrimonio y el Escape de la Pobreza

Pensar exclusivamente en términos financieros respecto a los ahorros de una familia, es perder mucho de la riqueza de la noción de un rendimiento económico y social en el capital de esa familia. Después de todo, el ahorrador pobre gana la misma tasa de interés en una cuenta bancaria o postal que cualquiera otro. Sin embargo, el rendimiento sobre el capital de la familia tal como se concibe aquí es una amalgama más valiosa para los individuos y para la sociedad.

Debe ser difícil de cuantificar, pero una variable económica puede explicarlo o al menos aproximarsele. Este es el flujo de ingreso permanente mejorado que el capital de la familia genera para los ahorros familiares. Se trata de un rendimiento privado cuando la familia lo obtiene, y además se transforma en una porción del "crecimiento económico", que la sociedad comparte en su conjunto en una mejor demanda de bienes y servicios. Si como se sugiere arriba, la tasa marginal de rendimiento del capital en las familias pobres es realmente más alto que en las familias ricas, mucho mejor.

Estas nociones facilitan un entendimiento particular de lo que el gasto del público en programas de formación de patrimonio realmente puede llegar a representar. Cuando una familia ahorra está difiriendo el consumo fuera del ingreso actual. En un programa de formación de patrimonio apoyado públicamente, los fondos que integran los ahorros familiares o constituyen los fondos de un programa de "baby bonds" realmente no son gastos gubernamentales. Estos son ahorros, justo como los que hacen las familias a las que benefician. Olvidémonos de cómo el presupuesto del gobierno puede tratarlos; en las cuentas económicas nacionales, deben ser contabilizados como "ahorro gubernamental".¹⁴ En efecto y bajo las reglas de los esquemas, los gobiernos transfieren a las familias una porción de gasto público como una solicitud de capital físico y humano. Esto conforma la base para el concepto de *Inversión Social*. Siguiendo el razonamiento anterior, debe ser posible simular *ex ante* y medir *ex post* en el transcurso del tiempo,¹⁵ una red de rendimiento de inversiones en términos de ambos crecimientos económicos y la reducción de las transferencias al ingreso. De esta manera, si los argumentos para la formación de patrimonio son correctos un menor número de personas vivirá en la pobreza.¹⁶

¹⁴ En esquemas financiados a través del sistema fiscal, es decir, como crédito fiscal a los bancos u otras instituciones que proveen los fondos integrados tal y como lo considera el proyecto de ley que se encuentra actualmente en estudio en el congreso de los Estados Unidos, la contabilidad se vuelve más complicada pero el principio permanece igual. Aun más, los contadores conservadores de ese país bien pueden preferir seguir tratando de subsidios directos los ahorros familiares como pagos de transferencia, y desde allí contabilizándolos como ahorro/inversión privada (familiar). Una vez más, el principio permanece igual, cualquiera que sea el manejo contable.

¹⁵ Noten que, en los programas de formación que involucran esquemas integrados, el rendimiento sería calculado en la suma de los ahorros privados de las familias pobres y en los fondos integrados que estos reciben.

¹⁶ Esto no sugiere que las transferencias de ingreso podrían o deberían ser reducidas al principio de un esquema de formación de patrimonio. Muchas transferencias de apoyo al ingreso dependen de las condiciones de pobreza que los disparan. Si la Formación de Patrimonio los ayuda a reducir más efectivamente la pobreza del ingreso, entonces en los programas efectuarán gastos menores sobre el tiempo, sin cambios en la legislación o los programas de orientación que sean.

LEED/La Formación del Patrimonio y el Escape de la Pobreza

Al observar la Formación de patrimonio como una inversión social se abre no tanto una línea de razonamiento desde una perspectiva en la que algunos pensadores políticos se pueden sentir más cómodos. Cualquiera con una perspectiva, medianamente marxista ortodoxa, probablemente rechazaría con horror la "Formación de Patrimonio" como un intento para convertir al proletariado en capitalistas, una contradicción teórica de primer orden y por tanto imposible. Aun aquellos ligados intelectualmente a los más moderados y tradicionales socialistas y socialdemócratas podrían engullirse por doble partida la idea de formación de patrimonio. De verdad presenta un dilema para las premisas sobre las que los exitosos estados de bienestar europeos han sido contruidos, no obstante que las características de la formación de patrimonio se han ido insertando gradualmente dentro de las políticas de la mayoría de esos estados. Estos puntos de vista merecen respeto y no una refutación polémica, que probablemente no saldría adelante en cualquier caso.

El mérito de la visión de la inversión social yace en dos premisas acerca de los pobres y el rol de estado en el combate de la pobreza. La primera reconoce las condiciones injustamente lamentables y dignas de ser atendida por el resto de la sociedad a través de la institución del estado. Esta es la premisa regular a favor del apoyo al ingreso, pero no implica que el apoyo al ingreso deba ser necesariamente la única forma de intervención. La segunda premisa traslada el enfoque apartándose del potencial del pobre para convertirse en "capitalista" hacia una visión de la pobreza como un monumental – y monumentalmente injusto- desperdicio de recursos humanos potenciales. La intervención de esa manera, toma la forma de una inversión *por el estado* en esos recursos, con el fin de desarrollarlas para el beneficio de los pobres mismos y para un bien mayor de la sociedad en su conjunto. Una variación en este último tema, con un énfasis principal en la parte referente al "bien mayor" aparece muy frecuentemente en las justificaciones europeas de los programas ILA. Una visión que descansa en esas dos premisas defiende completamente el papel del estado como la última fuente y árbitro de la justicia social.

Desde un punto de vista, la tendencia de los argumentos en favor de la Formación de Patrimonio para enfatizar sus contrastes y sus supuestas ventajas contra el tradicional apoyo al ingreso puede estar un tanto fuera de discusión. La política social ha evolucionado en el área de la OCDE desde los principios de la década de los noventa. Mucha de la política social de hoy en día busca trasladarlo desde el apoyo al ingreso (asistencialismo) a un énfasis en la inclusión vía el esfuerzo de proveer una variedad de servicios de empleo y beneficios en efectivo para apoyar en este objetivo. Algunos países utilizan sanciones a los beneficios para acelerar el cambio. Los postulantes de la Formación de Patrimonio, especialmente cuando es observado desde una perspectiva de inversión social, bien podrían subrayar su complementariedad en esta nueva dirección en la política social. Tal y como el capítulo dos demostrará la *American Dream Demonstration* (ADD) el más grande proyecto privado de demostración de formación de patrimonio en los Estados Unidos, se ha dirigido abiertamente a los trabajadores pobres y ha experimentado sus más grandes éxitos con éstos. Así, en efecto, se ha apoyado la política nacional.

Capítulo 2

LA FORMACIÓN DE PATRIMONIO ALREDEDOR DEL MUNDO

El microfinanciamiento¹⁷

El Capítulo Uno hizo notar que el microfinanciamiento está incluido en este estudio, contrario al tratamiento usual a la Formación de Patrimonio, porque es al mismo tiempo (y cada vez más) un instrumento de ahorro y, a través de los microcréditos, una fuente de activos para uno de los objetivos de la Formación de Patrimonio, a saber, el establecimiento de pequeños negocios. La diferencia entre el microfinanciamiento y las propuestas comunes de la formación de patrimonio está en el *precommitment* del microcrédito. Los fondos para las microempresas son prestados con antelación, y luego son "ahorrados" al hacer los pagos regulares del préstamo. En las principales ideas de la Formación de Patrimonio primero se hace el ahorro y posteriormente se incrementa a través de subsidios y/o dotaciones. Más aun, la *raison d'être* del microfinanciamiento coincide exactamente con la principal argumentación de los partidarios de la Formación de Patrimonio, o sea la exitosa reversión de la carencia de acceso a los tradicionales mercados financieros por parte de los clientes pobres, que es por sí mismo señalado como una barrera para el escape de la pobreza.

De hecho, como esta discusión muestra enseguida, el microfinanciamiento se ha desarrollado de manera exponencial en el mundo en desarrollo pero no lo ha hecho suficientemente bien en los países desarrollados. Las vastas diferencias en los mercados financieros, los niveles de desarrollo económico y los ingresos *per cápita*, todos en parte explican esta discrepancia. Sin embargo, el microfinanciamiento en el tercer mundo, más allá de incorporar institucionalmente muchas características de la formación de patrimonio, también ofrece un mensaje digno de consideración sobre los posibles méritos

¹⁷ Las fuentes de esta sección incluyen World Bank (2002a, b), Robinson (2001), Grieco (1998), Dunford (1998), Schreiner (2000a, b), Schreiner (2001b), González-Vega y coautores. (1997), Schreiner y Morduch (2002), BCEAO (2002), Navajas y coautores (2000) y van Bastelaer (2000). Numerosas páginas de internet que contienen información sobre las microfinanzas. Cuatro páginas útiles son: La Biblioteca Virtual sobre el Microcrédito del *Global Development Research Center's* (GDRC) en <http://www.gdrc.org>, *Pole Microfinancement* en <http://www.microfinancement.cirad.fr>, <http://www.microfinance.com> y el *Microfinance Gateway* en <http://www.microfinancegateway.org>.

LEED/La Formación del Patrimonio y el Escape de la Pobreza

de la Formación de Patrimonio en los países Miembros de la OCDE. Muestra como el microfinanciamiento, esencialmente inventado y hecho a la medida del mundo en desarrollo, ha expuesto una enorme cantidad de información sobre los hábitos de ahorro potencialmente positivos en los muy pobres a través de un gran rango de continentes, naciones y culturas. Las limitaciones de espacio nos impiden una presentación más profunda sobre el microfinanciamiento, pero lo que sigue a continuación contiene suficiente material que le permite juzgar al lector si el mensaje es válido.

¿Qué es el microfinanciamiento? El Banco Mundial (2002^a) afirma lo siguiente (p. 90):

«El microfinanciamiento se refiere a los servicios financieros a pequeña escala -principalmente crédito y ahorro- proporcionados a personas que se dedican a la agricultura, pesca o cría de animales, que administran pequeñas empresas o microempresas que se dedican a la producción de bienes, reciclaje, reparación, venta de productos, o que prestan servicios, que trabajan por salarios o comisiones, que ganan una renta por arrendar pequeñas cantidades de tierra, vehículos, animales de carga o maquinarias e instrumentos, además de otros individuos y grupos a nivel local en países en desarrollo, ya sea en las zonas rurales o urbanas... Los servicios de microfinanciamiento pueden ayudar a las personas con ingresos bajos a reducir el riesgo, mejorar la gestión, aumentar la productividad, hacer más rentables las inversiones, aumentar sus ingresos, y mejorar su calidad de vida y las de sus dependientes.... Tales servicios raramente están disponibles por parte del sector financiero formal... La revolución del microfinanciamiento se refiere a una dotación de servicios microfinancieros rentables y a gran escala – pequeños ahorros y préstamos – para personas pobres económicamente activas de parte de instituciones financieras sustentables.»

Una estimación, que algunos profesionales de las microfinanzas consideran ahora demasiado baja, indica que más de 7,000 instituciones de microfinanciamiento (IMFs) atienden a cerca de 16 millones de pobres en los países en desarrollo. Tienen a lo ancho del mundo una facturación de US\$2,500 millones. Las IMFs son frecuentemente pequeñas; la facturación promedio está debajo de los US\$360.000. La mayor parte de las IMFs ofrecen microcréditos, algunas captan ahorros y un número creciente hace ambas cosas. Unos 13 millones de deudores de los microcréditos concentran cerca de US\$7 mil millones de préstamos pendientes de pago. Esto es, en promedio, cerca de US\$540 por deudor, una cifra que parece un tanto elevada, un indicio de por qué considerables microcréditos (pero ciertamente no todos) ubican a sus clientes ligeramente por encima de las líneas que fijan los límites nacionales de pobreza. El crecimiento del microcrédito en el mundo alcanza alrededor del

LEED/La Formación del Patrimonio y el Escape de la Pobreza

30% al año. Las tasas de recuperación promedio son del 97%. Si bajan sensiblemente debajo de ese nivel, los IMFs cierran sus operaciones rápidamente una vez que han agotado los recursos subsidiados privada o públicamente. Los modelos exitosos del negocio tienen que ver tanto con estrictas políticas crediticias como con una prestación de servicios con una intensa labor basada en un contacto estrecho y constante con los clientes. Sus adeptos opinan que este último probablemente es el elemento principal para los altos porcentajes de recuperación y, en última instancia, de los ingresos suficientes para compensar los elevados costos del servicio y así acercarse a la rentabilidad. Un número creciente de IMFs captan los ahorros porque la demanda está ahí. Una estimación coloca la base de la demanda de microcrédito en alrededor de siete millones de prestatarios adicionales y la demanda por microahorros en alrededor de 19 millones de potenciales ahorradores nuevos.¹⁸ Estos números pueden parecer sospechosos, pero la amplia diferencia entre éstos probablemente no lo sea.

Aun si uno duplica o triplica las estimaciones del tamaño del mercado para microfinanciamiento para compensar datos caducos, subestimados o ambos, estos seguirán siendo muy pequeños comparados con las poblaciones en condiciones de pobreza del mundo subdesarrollado, que ese microfinanciamiento pretende alcanzar. ¿Significa esto que la proporción de pobres en el mundo que ahorraría a través del microfinanciamiento, si tuviera la oportunidad, sería de hecho pequeña? ¿O qué el microfinanciamiento es en sí mismo poco atractivo como medio para el ahorro? Ante la ausencia de investigación relevante, uno no puede descartar ninguna de estas conclusiones. Sin embargo, las restricciones operativas, hasta aquí, se encuentran en gran medida en las limitaciones de los recursos que se dedican al microfinanciamiento. Tal como indica la descripción más adelante, las instituciones de microfinanciamiento (excepto por las pocas que han logrado rentabilidad en la corta vida del movimiento) todavía dependen de los subsidios – y las fuentes de esos fondos son ONGs, instituciones de ayuda multilateral y bilateral y los gobiernos de algunos países en desarrollo. Todos estos recursos son definitivamente finitos.

El *Grameen Bank* en Bangladesh se mantiene como una de las IMFs más grandes y exitosas. Presta por encima los US\$30 millones al mes a más de dos millones de prestatarios, a lo largo de las comunidades rurales de ese país y principalmente para financiar microempresas. El saldo de préstamo promedio es de US\$150. La tasa de recuperación es cerca del 98% (Grameen dice últimamente que del 95%).

¹⁸ Los números de este párrafo vienen de una fuente de la GDRC, y estos pueden ser datos muy viejos. Fuentes de la prensa más recientes, por ejemplo, sugieren que alrededor de 10,000 IMFs pueden estar en operación correspondiendo un número más alto de clientes. Ver *The Financial Times*, 15 agosto 2002.

LEED/La Formación del Patrimonio y el Escape de la Pobreza

Grameen usa un modelo de préstamo por grupos, por el que presta a grupos de entre cinco y 20 personas, formados abrumadoramente de mujeres y personas sin tierras. Los individuos tienen la responsabilidad de rembolsar a través del grupo,¹⁹ lo cual incrementa la presión social y comunitaria para mantener una posición de buen crédito, pero los clientes se ven a sí mismo como clientes del banco, y el personal del banco mantiene un contacto estrecho con ellos en lo individual. El Grameen también capta ahorros no subsidiados (promedio: US\$65) y vende seguros por inundación. Schreiner (2001b) juzga que ha operado con viabilidad en términos de rentabilidad. El Grameen afirma que el 48% de sus clientes consigue sobrepasar la lamentablemente línea de pobreza de Bangladesh, esto es cerca de seis veces el promedio nacional. Hay muchos ejemplos históricos de instituciones similares en prácticamente todas las culturas, incluyendo las europeas. Este banco, la primera gran institución microfinanciera de los tiempos modernos, estableció un modelo que ha sido ampliamente imitado en Bangladesh mismo²⁰ y en otras partes de Asia, África y América Latina.

BancoSol en Bolivia, por ejemplo, tiene más clientes que cualquier otra IMF en América Latina (González-Vega y otros, 1997). Junto con otros tres IMFs bolivianas, Caja Los Andes, PRODEM FIE y Sartawi, es frecuentemente citado entre las mejores en el mundo. En otras partes de América Latina se tiene a: Caja Social en Colombia, ADEMI en la República Dominicana, Financiera Calpia en El Salvador, Compartamos en México y ACP/MiBanco en Perú (Navajas y otros, 2000). También es muy conocido el *Bank Rakyat Indonesia Unit Desa* (BRI-UD) en Indonesia. Las IMFs también apuntan a África. Los ejemplos incluyen AECA y CECAM en Madagascar, ACEP en Senegal, *Centenary Rural Development Bank Limited* (CERUBED) en Uganda y CRG en Guinea Conakry.

De acuerdo al BCEAO (2002), los países de la Unión Monetaria de Estados Africanos de Occidente (Benin, Burkina, Costa de Marfil, Guinea-Bissau, Malí, Nigeria, Senegal y Togo) instituyeron al final de los noventa un marco legal común para las IMFs. Este les permite operar y los regula en áreas anteriormente reservadas para bancos y otras instituciones financieras

¹⁹ Esta técnica crediticia favorece al “capital social”, como señala van Bastelaer (2000)

²⁰ Por ejemplo, el Banco Mundial (2002b) describe el *Bangladesh Poverty Alleviation Project*, como una iniciativa de microcréditos apoyado por US\$105 millones de crédito IDA para el Gobierno de Bangladesh, prestado a su vez a un grupo de ONGs que lo administrará. Un estimado indica que ahora hay alrededor de 600 IMFs que operan en Bangladesh, incluyendo 18 manejadas por oficinas gubernamentales (*The Financial Times*, 21 de mayo del 2002). El mismo artículo

pobres del mundo para el 2005.” Esos “100 millones” es por mucho más grande que otros estimados, lo que no es necesariamente una razón para no creerlo pero sí cautela para no confiar demasiado en la cifras de las microfinanzas, excepto como órdenes generales de magnitud.

LEED/La Formación del Patrimonio y el Escape de la Pobreza

tradicionales. Las IMFs han existido durante al menos por tres décadas en algunos de los países. De las 400 IMFs con 3000 puntos de servicio en la región, las más comunes son las uniones de créditos o cooperativas (*mutuelles*) que ofrecen tanto ahorro como servicios de préstamo, pero algunos prestadores de microcrédito no captan ahorros. Diez por ciento de las IMFs contabilizan el 90 por ciento de los clientes de ahorro y préstamos. Las IMFs ponen a disposición servicios financieros para poco menos de 4.5 millones de personas – 2.9 millones de clientes que incluyen 90,000 grupos pequeños (tamaño promedio: 18 personas) con 1.6 millones de miembros. Sus 6,000 empleados otorgan un poco más de los 430,000 préstamos anuales. En el 2001, ellos lograron entradas brutas (ahorros más reembolsos de préstamos) de CFAF140 billones (cerca de US\$233 millones), once veces el nivel de 1993. Entre 1997 y 1999 su red de capitalización de subsidios casi dobló a CFAF31.8 billones (US\$53 millones), pero las reservas contra los atrasos en los montos prestados y la malversación interna han detenido ese crecimiento y quizá lo han retrasado. En otras palabras, como las IMFs en otras partes, no todas están bien administradas o siguen políticas de préstamos sanos. El sector en su conjunto todavía sobrevive de los subsidios.

La *Rotating Savings and Credit Associations* (RoSCAs) representan otra forma ampliamente difundida de financiamiento personal disponible para los pobres alrededor del mundo. En una RoSCA, los miembros ahorran conforme pagan a un fondo común que se reparte como préstamo y por turno a cada uno de los miembros, basado en un sorteo o alguna otra regla, hasta que el ciclo termina y la RoSCA es liquidada. Las RoSCAs informales, las más ubicuas, se apoyan en el “capital social” tanto para proteger a los miembros como para hacer cumplir el pago. Ellos eliminan costos de transacción, suministran tanto servicio de ahorros como de préstamo, utilizan la solvencia moral como garantía y dependen del pago de impuesto a cada miembro o hecho cumplir por los demás miembros. La RoSCAs formales –aquellas que operan los bancos y los vendedores de carros en Argentina, por ejemplo- no pueden confiar en el capital social porque sus miembros son extraños que nunca han conocido. En su lugar, los depósitos o red de ahorradores son protegidos por regulación gubernamental. Los prestatarios, aun y si ellos ganan el sorteo, deben pasar un proceso de investigación a través de una solicitud normal de préstamo; si son rechazados aun después de repetidas solicitudes, ellos reciben sus ahorros al final del ciclo de la RoSCA. Schreiner (2000b) concluye que la RoSCA formal probablemente conservará poco interés para la ONGs microfinancieras. Las informales son un asunto distinto. Muchos grupos con esquemas de ahorro/ préstamo en África por ejemplo, son RoSCAs o similares a éstas. Las RoSCAs también disfrutaron de un uso muy difundido en México²¹ (Durán, 2000).

²¹ (N. del T.) En México son conocidas popularmente como “tandas”.

LEED/La Formación del Patrimonio y el Escape de la Pobreza

En general, la impresión del microfinanciamiento que emerge en el mundo en desarrollo es el de la típica industria "frontera". Arranques, fallas y éxitos aparecen profusamente en el contexto de un rápido y aun explosivo crecimiento. Las fallas son frecuentes, usualmente por malas políticas de préstamo y una laxa disciplina de pago, pero las exitosas, menores en número, se quedan con la mayor parte del negocio, en los lugares donde los clientes tienen varias opciones para elegir. Los servicios de ahorro se convierten crecientemente en un complemento para las operaciones de micropréstamo porque los pobres en el mundo en desarrollo generan una fuerte demanda y necesidad de medios de ahorro preventivo y depósitos seguros. Las ONGs, que dieron nacimiento a la industria del microfinanciamiento (Dunford, 1998) todavía lo dominan. Ellas son las principales prestadoras de servicio y a menudo las que mueven los subsidios que todavía necesitan. El éxito global y la promesa del microfinanciamiento como una herramienta en contra de la pobreza se han hecho evidentes ahora ante su profundo involucramiento, normalmente a través de ONGs, de gobiernos, de donantes bilaterales y de instituciones multilaterales de ayuda, siendo el más notable de ellos el Banco Mundial. El IFAD de la ONU ha encontrado en varios de sus proyectos de IMFs, tasas de reembolso de préstamos superiores a las tasas de reembolso de créditos agrícolas en algunos países desarrollados.

Aunque las grandes IMFs existen, la mayoría, como ya se ha señalado, son pequeñas y geográficamente limitadas en alcance – y aun las grandes se organizan por sí mismas de formas que enfatizan un contacto enraizado en la comunidad y los clientes y en el mantenimiento de las cuentas. De esa manera las experiencias de las IMFs reafirman el mensaje en el tema de la prestación de servicio mencionado en el capítulo anterior. Los programas exitosos necesitan una presencia local y personal en las comunidades para hacer su trabajo. Esa es otra lección de las IMFs que debería ser considerada cuando los gobiernos resuelven adoptar los programas de formación de patrimonio.

Entre las muchas miles de IMFs en operación, cerca de 200 son consideradas lucrativas y que no necesitan más los subsidios públicos o privados para sobrevivir. Muchas de éstas obtienen ahora regularmente – y regularmente lo reembolsan – préstamos operativos de bancos nacionales y extranjeros, los que han empezado a tomar un interés por el microfinanciamiento. Las IMFs, en su expansión, han empezado a explotar también otras fuentes de financiamiento. Por ejemplo, Compartamos en México (113,000 clientes, con promedio de préstamos de US\$250) se ha tornado de una organización no lucrativa a una compañía de financiamiento rentable con el fin de atraer el capital comercial, y en el 2002 emitió una emisión obligacionaria equivalente a los US\$10 millones en el mercado de capital mexicano. Obtuvo una calificación de A+ en el crédito de dinero local por *Standard and Poors. Blue Orchard*, un fondo mutuo para suministradores de microcréditos, fue reportado a mediados

LEED/La Formación del Patrimonio y el Escape de la Pobreza

del 2002 tratando de armar con bancos inversionistas una liga de portafolios de préstamos de IMFs en un bono de aseguramiento (*The Financial Times*, 25 de junio y 15 de agosto del 2002).

El *Grameen Bank* abrió una subsidiaria en 1997 para un propósito altamente específico -y altamente exitoso- en la formación de patrimonio. Fueron invertidos cerca de US\$200 millones en *Grameen Phone*, una *venture* que vende teléfonos celulares y tiempo-aire para consumidores urbanos y, más importante, opera *Village Phone*, que ahora da servicio a 12,000 comunidades en Bangladesh. *Village Phone* opera un poco como el *Grameen Bank*, pero aplica préstamos individuales en lugar de los grupales. Selecciona a personas, prácticamente todas mujeres, para operar un servicio de teléfono celular en las comunidades, presta los recursos para iniciar, les vende el equipo y tiempo aire al costo y esto es reembolsado (con intereses) con los ingresos de los negocios. Los clientes van a los *phone bibis*, como son llamadas las mujeres propietarias, para hacer y recibir llamadas personales y de negocios a precios de mercado en comunidades que de otra manera no tendrían servicio telefónico en lo absoluto. *Grameen Phone*, que se tornó rentable sólo cinco años después de su arranque, ha dominado totalmente la red de teléfonos fijos de Bangladesh. Un estudio serio de los efectos sociales y económicos de la *Village Phones*, tanto en los operadores como en los clientes (Aminuzzman, 2002) podría utilizarse como publicidad para Sherraden y los efectos económicos y de bienestar de la Formación de Patrimonio.

Unas cuantas iniciativas han brotado también en países desarrollados, encabezándolos los Estados Unidos y el Reino Unido. Schreiner y Morduch (2002) han subrayado que ninguno de los programas de los Estados Unidos, esencialmente imitaciones de las instituciones exitosas de microcrédito en el tercer mundo, han despegado en términos de su difusión y además por su ausencia de rentabilidad. El sector de la microempresa de los Estados Unidos es mucho más pequeño que en los países en desarrollo, y el establecimiento de pequeños negocios es más difícil. El adiestramiento para los negocios, no el típico para los microcréditos tiene, por mucho, más importancia para el potencial de los empresarios en los Estados Unidos. Los autores también concluyen que servicios de ahorro baratos para los pobres que no tienen acceso al servicio bancario en este país, ofrecen una promesa mayor del costo de recuperación. En lo que se refiere al establecimiento de empresas, la falta de ahorros es la gran dificultad para los nuevos empresarios, más que el bajo acceso al crédito. (Schreiner, 2000^a)

Para el Reino Unido, Grieco (1998) da un giro distinto a la evidencia. Ella nota la emergencia de iniciativas en microfinanciamiento local (citando a *Full Circle in Norwich and the Rebuilding Society Network* en Birmingham como ejemplos) y el conocimiento de los gobiernos del Reino Unido sobre la carencia

LEED/La Formación del Patrimonio y el Escape de la Pobreza

de acceso a los servicios financieros por las comunidades de bajos ingresos; la eliminación de las comunidades de los servicios bancarios es un problema en el Reino Unido tal y como lo es en los Estados Unidos. Empero, en lugar de o a la par del microfinanciamiento y su confianza esencial en varias formas de disciplina social para mantener las tasas de recuperación altas, ella prevé una creciente penetración de corriente de instituciones financieras en los mercados dirigidos a los pobres. Esta penetración se logra usando las nuevas tecnologías de manipulación de la información que reduce substancialmente las asimetrías del contenido que es ahí donde se encuentra el centro del problema.

Con estas tecnologías los bancos pueden sondear la actuación de los individuos en vez de los grupos y, en otra dirección, los individuos pobres pueden hacer que los bancos adviertan sobre sus capacidades potenciales de crédito y de ahorro. Hay signos de que desarrollos similares pueden estar ganando ímpetu entre los bancos en los Estados Unidos.²² En 1998, una revolución semejante ya había tenido lugar en la industria del seguro individual por muerte en el Reino Unido y se fue diseminando a otras partes de Europa y dentro de los Estados Unidos. La gente tiende a poner atención en el nuevo fenómeno de la venta telefónica de seguros, pero el facilitador real depende de la habilidad del agente para reunir y analizar instantáneamente, con el nuevo *software*, suficiente información para asignar el precio de seguros de automóvil y otros similares de acuerdo al riesgo individual. Fijar precios conforme a las "clases" de riesgo ha empezado a decaer. Desarrollos comparables bien podrían ocurrir en los sectores bancarios de los países avanzados.

Desarrollos de la Formación de Patrimonio en los países miembros de la OCDE

Algunos europeos critican los conceptos de la formación de patrimonio argumentando que son fundamentalmente ideas "anglosajonas", que no se implantarían correctamente a lo largo de las fronteras culturales, aun dentro del área de la OCDE. En sus más dogmáticas formas, este punto es demasiado extremo, pero todavía hay una razón para plantear las preguntas que exponen. Las diferencias culturales existen después de todo, y los valores culturales difieren.

Sin embargo, es necesario algún enfoque y precisión en el planteamiento de esas preguntas. El asunto concierne específicamente a los méritos y desmerecimientos de la Formación de Patrimonio para el

²² Algunos bancos de América del Norte participaron, en abril del 2002, en la conferencia que aportó información para este ensayo. Sus presentaciones mostraron una fuerte conciencia de los problemas y algunas ideas creativas acerca de las soluciones. Ver también *The Financial Times*, "Homespun Lending is Now Hip", 27 de septiembre del 2002.

LEED/La Formación del Patrimonio y el Escape de la Pobreza

ingreso del pobre como una herramienta antipobreza. El debate consiste en si debería ocurrir junto con otras formas de política social para los pobres. Este apoyo no concierne como una política social general, porque ya es ampliamente aceptada y practicada. La "formación de patrimonio" ha estado por un largo tiempo a través del área de la OCDE en las clásicas propuestas de políticas para estimular la adquisición de casas, el ahorro en general y la promoción de la empresariedad. En este aspecto no existen diferencias culturales significativas.

Haciendo a un lado las posibles incompatibilidades culturales, nosotros no poseemos un sólido conocimiento empírico de la existencia o el alcance de las diferencias entre los países de la OCDE referente a tales políticas y su incidencia en los diferentes grupos por ingreso. Esta es una pregunta clave. ¿Están los pobres desfavorecidos dentro de las políticas nacionales de ahorro y formación de patrimonio? Sherraden (1991) responde afirmativamente en cuanto a los Estados Unidos. El Reino Unido y Canadá parecen haber aceptado la proposición también, ante la evidencia de su interés en las políticas de formación de patrimonio (ver adelante para más detalles). Sin embargo, en cualquier otra parte, especialmente en Europa continental, uno no puede estar seguro de que la proposición haya sido aceptada. Es necesaria una investigación específica, basada en un estrecho y detallado análisis país por país de los presupuestos nacionales y del gasto (incluyendo el gasto fiscal) para tales políticas y sus impactos por niveles de ingreso, incluyendo aquellos que podrían quedar fuera. Esos análisis, acostumbrados para la evaluación del apoyo al ingreso, no han sido hechos con la pregunta anterior en mente. A no ser que o hasta que se cuente con la información, uno debe andar con mucha cautela respecto a las declaraciones acerca de políticas sistemáticamente prejuiciosas, específicas de cada país. En esta etapa, debe bastar simplemente señalar que los argumentos de la formación clásica de patrimonio no parecen ser aliados externos al centro del movimiento de la Formación de Patrimonio.

Dentro del centro del movimiento, sin embargo, todos o casi todos los elementos esenciales de las críticas de Sherraden y sus propuestas parecen haber sido aceptadas, y mucha actividad es desplegada, aunque iría demasiado lejos decir que la Formación de Patrimonio está insertada sólidamente en algún lugar de las políticas antipobreza legisladas. Las subsecciones que proceden revisan esta actividad en los Estados Unidos, el Reino Unido y Canadá, con sucintas descripciones de programas en Irlanda y México y una breve mirada a las ILAs en varios países.

Los Estados Unidos²³

El movimiento de la formación de patrimonio en los Estados Unidos libró un inicio lento al final de los ochentas y principios de los noventas, pero ganó adherentes y se expandió rápidamente a partir de ahí. La expansión ha seguido una secuencia, empezó lentamente en el sector privado, luego con un creciente número de programas instaurados por organizaciones no lucrativas, ONGs y grupos comunitarios, financiados casi exclusivamente por instituciones privadas. Estos grupos, políticamente activos, diligentemente dieron el siguiente paso, presionaron a los gobiernos de los estados por una legislación amigable para la Formación de Patrimonio, y para el tercer paso, lucharon por una legislación federal. Como resultado, los Estados Unidos ahora tienen más de 500 programas comunitarios de formación de patrimonio con más de 20,000 cuentahabientes beneficiarios en 49 estados. Aunque probablemente con números estimados muy por debajo porque los esquemas se multiplican rápidamente, estos números permanecen minúsculos por supuesto, y muchos programas todavía están mayormente en experimentación. No obstante, ellos están produciendo una riqueza de una información estudiada esmeradamente acerca del diseño de los programas y su manejo. Ellos están también probando los conceptos básicos acerca de la factibilidad de la Formación de Patrimonio y sus efectos sociales y económicos en sus beneficiarios. El movimiento continúa acumulando ímpetu. Una gran mayoría de los estados han aprobado legislaciones favorables o programas apoyados a través de acción administrativa. La legislación federal está en proceso, y la nación está posicionada hacia una mayor expansión tanto en los programas y su financiamiento.

La Formación de Patrimonio para los pobres ha encontrado muy poca controversia política hasta ahora, principalmente porque el concepto es sólido y las propuestas han sido modestas. Recibe apoyo de ambos lados del espectro político – uno podría decir, en la terminología de Sherraden, ambos campos: “individualistas” y “estructuralistas”. Las propuestas para programas nacionales han salido de la Casa Blanca tanto de la administración Clinton como la de Bush, y el Jefe de la Reserva Federal se ha pronunciado a favor (Greenspan, 2002). Las propuestas legislativas han tenido el apoyo bipartita en el Congreso. Las más recientes no han sido aprobadas aún simplemente porque han sido parte de otras iniciativas que han encontrado resistencia o retraso. Ese fue el caso de la versión del 2002, por ejemplo, la

²³ Lectores franceses encontrarán útil un reporte completo y preciso sobre los desarrollos de Estados Unidos en un artículo de *La Tribune*, “*Frémissements d’un capitalisme social contre l’exclusion*”, 2 de mayo del 2002. El autor, Yan de Kerorguen, asistió en abril de 2002 a la *Learning Conference* en Windsor, Ontario y encontró valiosísima información.

LEED/La Formación del Patrimonio y el Escape de la Pobreza

que expiró con el fin del período del último Congreso y ha sido reintroducida. En pocas palabras, la Formación de Patrimonio tiene un sólido apoyo - aunque no suficiente prioridad- tal vez porque el concepto es tan bien aceptado que no ha obtenido suficiente estatus como una *cause célèbre* para atraer la atención a ésta. A pesar de estas dificultades, se mantiene una perspectiva optimista de que sea aprobada una iniciativa que establezca un programa más nacional.

La *Individual Development Accounts (IDAs)* forman el primer medio para la Formación de Patrimonio en los Estados Unidos. Estas son cuentas de ahorros integrados operadas por instituciones financieras, usualmente bancos y uniones de crédito. Los patrocinadores normalmente manejan los programas privados, y los estados tienden a trabajar con los mismos grupos u otros similares. Así, cuando menos hasta ahora -y es del interés del Comité LEED de la OCDE- el carácter local y con base en la comunidad de la prestación del servicio ha sido preservado, ciertamente considerado primordial en la administración del programa. Las tasas integradas varían en su proporción, de 1:1 y 2:1 las más comunes. Los períodos de ahorro generalmente se extienden tres años. Los usos acostumbrados de los fondos de contrapartida son la adquisición de casas, educación o adiestramiento y el inicio de pequeños negocios. Algunos programas permiten uno o más usos de mayor amplitud, como el ingreso por retiro, mejoras en el hogar y la compra de una computadora o auto. Los programas tienden a enfocarse en los trabajadores pobres como clientes. Para asegurarse que los clientes manejen bien sus limitadas finanzas, asisten a sesiones de adiestramiento en administración financiera y literatura económica usualmente como una obligación que condiciona la participación, y los trabajadores del programa mantienen contacto estrecho con los clientes para proveer asesoría y motivación.

Aunque hasta 1996 sólo existían cuatro esquemas de IDA, una organización privada clave, la *Corporation for Enterprise Development (CFED)* ubicada en Washington inició la tendencia expansora en 1997. Esta creó y obtuvo financiamiento para la *American Dream Demonstration (ADD)* un proyecto piloto del IDA a gran escala de cinco años, con 13 comunidades asociadas competitivamente seleccionadas y operando 14 programas en una mezcla de zonas urbanas y rurales a lo largo del país.²⁴ CFED manejó el esquema e hizo equipo con el Center for Social Development (CSD) en la Universidad de Washington en St. Louis (dirigida por el Profesor Sherraden), que aportó una serie de estudios de evaluación. Las primeras cuentas abrieron

²⁴ La mayoría, si no todos los sitios, se mantienen en negocio con otras fuentes de financiamiento oficial o privada.

LEED/La Formación del Patrimonio y el Escape de la Pobreza

en 1998, y para la mitad del 2000 habían 2,378 cuentas (Boshara, 2001).²⁵ El número cayó ligeramente por desgaste natural a 2,364 al cierre del período de ahorro, 31 de diciembre del 2001 (Schreiner y coautores, 2002). El ADD ha funcionado no sólo como un catalizador para el movimiento pero también como una seria y convincente prueba de factibilidad de la Formación de Patrimonio en general y respecto a los IDAs en particular, para el caso de los Estados Unidos. El mismo CFED ha jugado un papel más importante en introducir los IDAs dentro de la agenda política de los Estados Unidos, empujando avances legislativos y administrativos en apoyo al movimiento tanto a nivel federal como de los estados. Más aun, no es más el único pionero. Otras grandes ONGs y organizaciones sin fines de lucro se han unido también al movimiento.

Los estudios de evaluación del programa piloto *American Dream Demonstration* (ADD) de la *Center for Social Development* (CSD) reciben orientación y dirección política de un comité asesor conformado por catorce prominentes académicos y otros expertos nacionales en el campo. Hasta ahora, varios estudios del programa han aparecido ya centrados ampliamente en el monitoreo de la actuación de los mismos proyectos de la ADD. Todavía faltan estudios, planeados dentro del diseño de investigación original, para explorar más profundamente los hábitos de ahorro del pobre, con la idea de suministrar una evaluación empírica de los resultados sociales y económicos y los efectos en el bienestar por la posesión de activos. El diseño de la investigación incluye una encuesta longitudinal de personas con acceso a los IDAs y un grupo de control de aquellos sin acceso.

La publicación de Schreiner y otros (2002) es el último reporte del monitoreo al programa del ADD. Este reporte reproduce y analiza la mayor parte de una extensa base de datos diseñada y financiada por la CSD, la MIS IDA (*Management Information System for Individual Development Accounts*). Los siguientes puntos resumen los hallazgos clave:

La población del ADD

- El ADD, como otros programas del IDA, fue dirigido a los trabajadores pobres. En consecuencia, comparados con la población de bajos ingresos de los Estados Unidos, los participantes tendieron a tener más educación, eran más susceptibles de ser empleados y de tener cuentas bancarias. También era más probable que fueran mujeres afroamericanas y nunca haber sido casadas.

²⁵ Esta excelente fuente es una encuesta completa sobre la Formación de Patrimonio en los Estados Unidos hasta su fecha de publicación en diciembre del 2001.

LEED/La Formación del Patrimonio y el Escape de la Pobreza

El ochenta por ciento fueron mujeres. Cerca del 44 por ciento de las familias participantes (el grupo individual más grande) consistían de un adulto con niños, el 91 por ciento de las cabezas de familias eran madres solteras. El ingreso promedio por familia era de 116 por ciento del nivel de la línea de pobreza ajustado por tamaño de familia; la media era de 105 por ciento, 46 por ciento de los participantes estuvieron en o por debajo de la línea de pobreza y 88 por ciento estuvo por debajo del 200 por ciento de ésta. El patrimonio neto promedio por participante fue de US\$330;²⁶ más que el 40 por ciento de los participantes tuvieron un patrimonio neto de cero o negativo, y el 47 por ciento tuvo un patrimonio neto entre US\$1 y US\$29,999.

- Los participantes fueron seleccionados tanto por el programa como auto-seleccionados, siendo dominante el primer factor. Los evaluadores explícitamente señalaron la evidencia de que la ADD no puede medir las tasas de participación potencial para los IDAs ofrecidos a la totalidad de la población de bajos ingresos.
- Los participantes fueron seleccionados tanto por el programa como auto-seleccionados, siendo dominante el primer factor. Los evaluadores explícitamente señalaron la evidencia de que la ADD no puede medir las tasas de participación potencial para los IDAs ofrecidos a la totalidad de la población de bajos ingresos.

Desempeño del ahorro y adquisición de activos

- El promedio mensual de los depósitos netos por participante fue de US\$19.07 (La media es US\$9.83). El estudio distinguió entre "ahorradores", que tenían depósitos netos totales de US\$100 o más, y los "ahorradores bajos", que tenían menos. Los depósitos netos mensuales de los ahorradores (56 por ciento de los participantes) fueron de US\$33.81. Basado en información recabada en los balances iniciales de circulante, los evaluadores concluyen que los ahorradores generaron un incremento substancial en los ahorros, aunque no excluyen la probabilidad de que algunas transferencias de activos ocurrieran. Para todos los participantes, el promedio de tiempo de participación fue de 24.5 meses, con depósitos en seis de cada 12 meses. El participante promedio tuvo un total de depósitos netos de US\$528 con un promedio de tasa integrada entre los proyectos del ADD de 2:1, y los activos acumulados del IDA a una tasa de alrededor de US\$700 por año. El participante promedio ahorró 51 centavos por cada dólar que pudo haber integrado, lo que sugiere que cerca de la

²⁶ La distribución del patrimonio neto es asimétrica, con una media mucho más elevada de US\$4.039, a causa de la presencia inexplicable de pocos participantes (0,9%) con un patrimonio neto igual o superior a los US\$90.000.

LEED/La Formación del Patrimonio y el Escape de la Pobreza

mitad de los participantes no aprovecharon al máximo su elegibilidad de integración. No obstante, las acumulaciones de IDA como proporción del total de los activos de los participantes fue muy grande, especialmente para aquellos identificados como ahorradores. Los componentes cualitativos (encuesta) del proceso de evaluación sugieren cambios positivos en la actitud y comportamiento entre los ahorradores pobres en el programa, pero los evaluadores interpretan esta información con cautela y no la sobrestiman considerando la ausencia de una (próxima) medición contra un grupo de control. Los depósitos netos agregados en el ADD alcanzaron los US\$1.2 millones. Los depósitos integrados originaron un total de activos acumulados de US\$3.6 millones.

- Durante el período de ahorro de la ADD, cerca del 64 por ciento de los participantes hicieron al menos algunos retiros no integrados sobre los depósitos integrables. Esto sugiere una fuerte necesidad de ahorros preventivos y quizás indisciplina. Los evaluadores centraron sus análisis aquí – y sus análisis de la relativamente alta proporción de ahorradores con pocos ahorros, lo que incrementa los costos administrativos – sobre características de diseño del programa que pueden ayudar a reducir ambos problemas.

La influencia del programa y las características de los participantes en su desempeño al ahorrar

Los evaluadores condujeron una serie de análisis regresivos para tratar de vincular entre una serie de características del programa, así como la actuación en el ahorro en el ADD de los participantes. Algunos puntos sobresalientes de estos hallazgos fueron como sigue:

- Las tasas integradas en el ADD fluctuaron desde 1:1 a 7:1. Tasas integradas más altas fueron asociadas tanto con el acto de ahorrar como con una participación continua pero no tuvo un efecto estadísticamente significativo en el tamaño de los depósitos netos. Estos resultados no son del todo claros, sin embargo, por las características del programa que precisan los objetivos de ahorro establecidos sobre una noción *a priori* del pensamiento de los diseñadores sobre lo que la gente podría ahorrar y respaldarlos con topes a la integración (límites al ahorro, más allá de los cuales la integración no estaba permitida). Una investigación posterior reveló que US\$10 adicionales por mes de tope a la integración incrementan la probabilidad de ser un ahorrador por tres puntos porcentuales, y la respuesta marginal al aumento de US\$1.00 en el tope de la integración fue de US\$0.70 en el ahorro adicional. No obstante, la presencia misma de topes a la integración ocultaron cualquier buena evidencia de los niveles de ahorro deseados, y de esa manera los resultados permanecieron poco claros.

LEED/La Formación del Patrimonio y el Escape de la Pobreza

- Todos los participantes del ADD tuvieron que asistir a cursos de educación financiera, en los que ellos promediaron 12 horas de participación. Los análisis subsecuentes encontraron una fuerte asociación entre esa educación y los resultados en el ahorro, pero sólo arriba de un límite relativamente bajo. Más de 8 a 10 horas de participación en los cursos rápidamente encontró disminución en los logros. Los hallazgos sugieren que, mientras que la instrucción financiera básica ayuda a estimular el desarrollo del ahorro, demasiada no lo hace. Reducir esa instrucción a la mínima eficiencia no haría un gran daño al desempeño ahorrista y podría disminuir substancialmente los costos del programa.
- Aunque el 80 por ciento de los participantes fueron mujeres, el género no guardó relación con los resultados del ahorro. La gente que tenía alguna formación universitaria tuvieron más probabilidades de ser ahorradores, pero generalmente los niveles de educación guardan poca relación con las cantidades ahorradas. Ya que era dirigido a los trabajadores pobres, la ADD tuvo una alta proporción -78 por ciento- de participantes trabajando tiempo parcial o completo. Resulta de interés político para las cuentas tipo ILA (ver adelante), que los análisis regresivos encontraron que los estudiantes trabajadores tuvieron más probabilidad de ser ahorradores y de obtener depósitos netos mensuales más altos.
- Alrededor del 51 por ciento de los participantes recibieron asistencia pública durante o antes de su inscripción, pero esto no tuvo relación ya sea con el estatus de ahorrador o con sus depósitos netos. El ingreso tampoco se relacionó importantemente con los resultados del ahorro. "Los más pobres ahorraron un poco menos que otros, pero ellos sin embargo ahorraron una porción mayor de su ingreso que el menos pobre." (Pag. 53)

La creación de los esquemas del IDA y el trabajo hacia su posicionamiento y fondeo masivo en las legislaciones federal y estatal no ha sido la única tarea importante para el movimiento de la formación de patrimonio en los Estados Unidos. El movimiento ha tenido necesariamente una conexión con la exigencia hacia la reforma del bienestar social, porque las fallas del "mercado del bienestar social" del tipo descrito en el capítulo anterior, han presentado un mayor obstáculo para difundir y lograr la aceptación de los esquemas del IDA. Un mayor obstáculo reside en los límites de los activos impuestos bajo los programas de apoyo al ingreso, donde se pueden recortar esos apoyos cuando las personas que lo reciben o solicitan poseen un patrimonio personal neto, aunque sea relativamente pequeño. A este respecto mucho ha sido logrado. Por ejemplo, la legislación federal vigente actualmente TANF (*Temporary Aid for Needy Families*) tiene una disposición específica para el IDA que da la opción a los estados de tomar o no en consideración los activos acumulados del IDA para otorgar ya sea la elegibilidad o los beneficios. Todos los IDAs autorizados bajo el programa piloto federal del IDA, el *Assets for Independence Act* (AFIA),

LEED/La Formación del Patrimonio y el Escape de la Pobreza

descrito más adelante, hacen caso omiso de programas en donde la determinación de la elegibilidad es mediante la comprobación de los ingresos (means-tested). Muchos estados además están reconsiderando sus reglas sobre la administración de los programas de lucha contra la pobreza.

Sin embargo, la labor está lejos de terminarse. Los límites de activos persisten en una compleja telaraña de leyes federales y estatales, hecho más complejo aun porque los estados frecuentemente administran estos programas federales (por ejemplo el TANF) con alguna flexibilidad al fijar las reglas.²⁷ Reformarlos significa realizar un análisis individual de cada ley y cada reglamento a nivel federal y estatal. El tratamiento fiscal de los IDAs también requiere ser racionalizado. Los CFED (2002) utilizan más de 50 páginas para describir la situación actual. Concluye (p.7) en que "Desde una perspectiva de las políticas, la coordinación de los límites en los activos en los programas con comprobación de ingresos es el siguiente paso hacia el aseguramiento que las familias de bajos ingresos tengan oportunidades para acumular activos similar a la manera que lo hacen los no pobres." Algunos expertos de los Estados Unidos no darían a este asunto tanta importancia porque intervienen otras prioridades (por ejemplo, la aprobación de una legislación federal más completa) pero nadie niega su importancia

En ocasión de la última cuenta del CSD (diciembre 2002), 34 estados más el Distrito de Columbia y Puerto Rico han promulgado legislación sobre el IDA, siete han creado proyectos de IDA por acción administrativa y al menos 34 mencionan a las IDAs en sus planes para suministrar fondos para las TANF. En el primer grupo, 10 de los 34 han destinado o asignado dinero integrado del IDA, diez han destinado, asignado o dirigido fondos para administrar programas del IDA y nueve otorgaron créditos fiscales o deducciones a los donantes de los esquemas del IDA. Todos los 36 "hacen caso omiso del ingreso"²⁸ para las inscripciones al TANF dentro de sus territorios, 18 han asignado fondos del TANF para los IDAs y 18 han apoyado a los IDAs desde otras fuentes de fondos públicos. La totalidad de los siete

²⁷ Uno puede pensar en esto como la "otra cara" de la devolución. Se puede poner complicado, frecuentemente permitiendo que se introduzcan lentamente lo que este ensayo llama las "fallas de mercado".

²⁸ Estos permiten que los trabajadores con ingresos encima del nivel de pobreza definida federalmente, participen de los esquemas del IDA sin poner en riesgo su elegibilidad en el TANF. Ningún estado va más allá del 200 por ciento del nivel de pobreza y muchos fijan límites muy por debajo de eso. En general, las "omisiones al ingreso" al aplicar a los programas de bienestar social permite a las personas continuar recibiendo asistencia hasta que sus ingresos alcanzan el punto definido (dependiendo del programa) arriba de la línea de pobreza, punto en el que el apoyo al ingreso empieza a reducirse. Ellos tratan de capturar los más grandes incentivos en el trabajo mostrados para aparecer con ingresos más altos (ver Blank, 2002).

LEED/La Formación del Patrimonio y el Escape de la Pobreza

del segundo grupo (IDAs a través de la acción administrativa) suministran fondos administrativos para sostener a los IDAs y permitirles no atender al ingreso, cinco asignan algún dinero del TANF para los IDAs y dos proveyeron dinero de otro fondo público estatal. (información del CSD; para información de los estados ver el sitio: <http://www.gwbweb.wustl.edu/csd/statepolicy/>). Considerable cooperación y mezcla de financiamientos ocurrieron entre muchos de los programas estatales y las dos iniciativas federales existentes descritas adelante, y muchos programas están abiertos a los recursos privados también.

Además de hacer notar la popularidad en expansión de los IDAs a nivel estatal, debido no en pequeña medida a las representaciones políticas de los grupos comunitarios y las ONGs involucradas, dos observaciones vienen a la mente. Primero, la orientación local o comunitaria de los programas del IDA ha sido bien preservada en la medida en que el interés y el financiamiento se han movido a niveles más altos que la comunidad en la jerarquía política. En el contexto de los Estados Unidos, esta ha sido una tarea relativamente fácil, pero podría no serlo en países con fuertes tradiciones de administrar centralizadamente desde el gobierno. Segundo, los presupuestos de los gobiernos estatales permanecen mucho más vulnerables a las bajas económicas porque éstos no pueden, a diferencia del gobierno federal, tratar a los mercados de bonos como virtualmente inagotables cuando se desplazan hacia un profundo déficit. Falta ver si los fondos estatales del IDA, aun si todavía son modestos, continuarán creciendo en un período en el que las finanzas estatales se encuentran bajo una fuerte presión.

El gobierno federal tiene ya en existencia al menos tres programas pilotos del IDA, aunque limitados en su alcance. El *Federal Home Loan Bank's* (FHLB) programa de ahorros integrados, opera en coordinación con las iniciativas de los estados en los distritos del FHLB en Indianapolis (Indiana), New York, Pittsburgh (Pennsylvania) y los distritos de Seattle (Washington). En el *Department of Health and Human Services* (HHS), la *Office of Refugee Resettlement* provee cerca de US\$15 millones por año en subvenciones competitivas a 30 organizaciones comunitarias para facilitar instalaciones del IDA para refugiados. Este programa no tiene respaldo legislativo; el HHS la opera bajo una autoridad existente y con recursos presupuestales existentes.²⁹ HHS también administra la *Assets for Independence Act* (AFIA), la más importante de las tres.

El Congreso aprobó la AFIA y autorizó su financiamiento en 1998. Esta demostración de cinco años del programa, que empezó en FY1999, parece dirigirse hacia una eventual aprobación de una legislación más exhaustiva. El financiamiento autorizado alcanzó los US\$25 millones por año, pero asignando

²⁹ Estas IDAs son algo inusuales porque van mas allá de los objetivos que normalmente autorizan la inversión para la familia permitiendo también la compra de un carro o una computadora.

LEED/La Formación del Patrimonio y el Escape de la Pobreza

fondos calculados sólo en US\$10 millones en los primeros dos años y el resto de los US\$25 millones para el tercero. Así, al final de su quinto año, la AFIA habría probablemente asignado US\$95 millones de los US\$125 millones autorizados originalmente.

El programa opera a través de subvenciones competitivas a cinco años otorgadas por el HHS a las organizaciones comunitarias. Los otorgantes operan en 41 estados y el Distrito de Columbia. Aunque la ley proyectó cerca de 50,000 cuentas de IDA, en realidad sólo alrededor de 5,000 cuentas han sido abiertas a lo largo del país. Esta actuación más pobre de lo que se esperaba puede tener varias causas: la ley es muy restrictiva; requiere de una considerable integración por entidades no federales; y (a decir de algunos) la HHS no se ha administrado sin defectos. No obstante, permanece popular políticamente, y su reautorización es considerada muy probable en el 2003.³⁰

Las IDAs bajo la AFIA debe de seguir algunas reglas estrictas. Los participantes elegibles incluyen familias calificadas para recibir TANF o el *Earned Income Tax Credit* (EITC), o a quienes su ingreso en el año anterior cayó por debajo del 200 por ciento de la línea de pobreza. Para unirse deben firmar el *Saving Plan Agreements* que precisa calendarios de ahorro regular sobre cantidades acordadas, fija el total de montos a ser ahorrados, identifica los activos a ser adquiridos con esos ahorros y determina las tasas integradas. Las tasas integradas se pueden ir tan altas como ocho a uno, pero la norma es 1:1, 2:1 ó 3:1. Las integraciones vienen de un fondo de reserva, que no sólo prevé pero también requieren dinero federal integrado para ser acompañadas por los fondos equivalentes de otras fuentes oficiales (ejemplo, gobierno estatal o local) o privadas. La máxima contribución integrada por el gobierno federal es de US\$2,000 por cuenta de IDA o US\$4,000 por familia, y la máxima reserva de fondos integrados (federal y otros fondos combinados) se elevan a US\$4,000 y US\$8,000 respectivamente.

Aunque es nacional en su alcance, la AFIA mantiene estrictamente el carácter local y comunitario en la operación del programa. Grupos elegibles para solicitar financiamiento para constituir programas del IDA están limitados a organizaciones no lucrativas y exentas de impuesto, el estado, oficinas de gobierno locales o tribales trabajando para esos grupos y instituciones locales de financiamiento. Este último puede incluir a las *Community Development Financial Institutions* (CDFIs), uniones de crédito designadas como de "bajo ingreso" por la *National Credit Union Association* (NCUA) o uniones de crédito

³⁰ El tamaño del programa bajo debate actualmente está reducido de una propuesta original de 900,000 cuentas de IDA con un costo de US\$1.7 mil millones. La reducción se vino durante los debates legislativos del 2002.

LEED/La Formación del Patrimonio y el Escape de la Pobreza

con relaciones de colaboración con entidades locales y comunitarias que trabajan específicamente para atender a la pobreza. Los programas mismos deben suministrar sólido apoyo personal a los participantes incluyendo una obligatoria educación financiera y de manejo presupuestal.

Finalmente, la *Savings for Working Families Act* (SWFA) recientemente reintroducida en el Congreso, crearía si se convierte en ley, un programa del IDA de un mayor alcance nacional. Se anticipan cerca de 300,000 nuevas cuentas de IDA en siete años a partir del 2004 a un costo de US\$450 millones. Esta nueva iniciativa es idéntica a la versión del 2002, la que por escaso margen no fue aprobada en los momentos finales del último Congreso.³¹ Su mayor innovación, en contraste con la AFIA y la mayoría de los programas del IDA ya existentes, se basa en su mecanismo de atención. Este se centra en los bancos,³² los que recibirán créditos fiscales para fondos de contrapartida que ellos suministran, arriba de US\$500 anual por cuenta, además un crédito anual de US\$50 para que cada cuenta cubra los costos administrativos y la educación financiera obligatoria. Las uniones de crédito y otras entidades sin obligaciones fiscales pueden también participar, sin embargo, debido a que los créditos fiscales serían transferibles. Más aun, el subsidio fiscal está basado en una proporción de 1:1, pero la ley permitiría a grupos estatales, locales y privados participar usando sus propios esquemas de integración. La elegibilidad está limitada a operadores del IDA de recursos modestos, pero ellos deben haber presentado las devoluciones del impuesto federal el año previo que inicie su participación. Los límites de ingreso ("*adjusted gross income*"- AGI) es de US\$18,000 para personas solteras, US\$30,000 para cabezas de familia y US\$38,000 para parejas casadas. Los depósitos anuales de IDA por sus cuentahabientes son limitados a US\$1,500, y no hay restricciones en la fuente de esos ingresos detrás de los depósitos.

A pesar del obvio intento del proyecto de ley, hay espacio para preguntar si la orientación local y comunitaria de la prestación del servicio del IDA local o de orientación comunitaria sería tan sólido como en la entremezclada estructura del AFIA, programas locales o estatales financiados privadamente bajo esquemas del IDA. Si ese proyecto se convierte en ley, designaría al Tesoro de los Estados Unidos como la dependencia administradora. La primera tarea del Tesoro será redactar el reglamento del programa basado en la nueva ley, y este reglamento proporcionará la prueba del "localismo" en la prestación del servicio. Los borradores de un reglamento de esta clase son

³¹ El tamaño del programa bajo debate actualmente está reducido de una propuesta original de 900,000 cuentas de IDA con un costo de US\$1.7 billones. La reducción se vino durante los debates legislativos del 2002.

³² "Instituciones financieras calificadas" son definidas como aquellas permitidas para tener Individual Retirement Accounts (IRAs) un sistema de subsidios fiscales, de larga permanencia, para la mayoría de los individuos de las clases medias estimulando los ahorros para el retiro.

LEED/La Formación del Patrimonio y el Escape de la Pobreza

normalmente publicados con un período para su discusión pública antes de su revisión final y promulgación. Uno puede suponer y esperar que la CFED, CSD y otras partes interesadas suspicazmente aguzarán su atención en el borrador del reglamento e intentarán asegurar que las ventajas de la prestación de servicios en las comunidades no se perderán en los compromisos necesarios para "ir a gran escala" con las ampliamente difundidas y rentables IDAs.

Recapitulando, la propagación de los IDAs en los Estados Unidos ha mostrado y probablemente continúe mostrando un crecimiento sorprendente, pero no puede ser descrito más allá de modesto en términos de su mercado potencial de servicio a los ahorradores pobres. Aun suponiendo una continua y rápida expansión de programas de IDA locales privados y públicos, la reautorización y un financiamiento completo de la AFIA y la aprobación de la SWFA en ley en su forma presente, estarán operando no mucho más que medio millón de cuentas para el 2010. De acuerdo a un estimado (Boshara, 2003 - comunicación por correo electrónico), ésto cubriría sólo un pequeño porcentaje de la población elegible por su ingreso (abajo del dos por ciento). Los IDAs habrán logrado un alcance nacional pero no una total penetración nacional.

El Reino Unido

El movimiento de la formación de patrimonio ha evolucionado en forma diferente en el Reino Unido con respecto a los Estados Unidos. El desarrollo en los Estados Unidos ha semejado una conjunción de fuerzas, empezando con algunas pocas iniciativas locales y diseminándose sucesivamente a más grupos esparcidos y a cada vez más altos niveles de gobierno. En el Reino Unido, comenzó desde lo alto y ha seguido un proceso ordenado de debate público y persuasión - una iniciativa en materia de política social por el actual gobierno del Reino Unido desde sus inicios. Por esta razón, reafirmado indudablemente por una cultura un tanto diversa y por los métodos de trabajo del régimen parlamentario, el naciente programa de formación de patrimonio del Reino Unido parece ser mucho más coherente. Se insertó casi sin enmendaduras en la totalidad de la propuesta del gobierno actual para el estado de bienestar social y su reforma.

El Gobierno Británico cree que una estrategia activa del bienestar social basada en el trabajo, el ingreso y en los servicios públicos requiere ser complementada por una estrategia que busque ampliar los beneficios del ahorro y la propiedad de activos hacia todos. Los ahorros y el patrimonio proveen de seguridad a la gente en tiempos de adversidad, una independencia y oportunidad a largo plazo, y comodidad en el momento del retiro. Los ahorros amortiguan el impacto de sucesos inciertos y suministran el capital para que la gente invierta en su futuro. Conforme la gente busca vidas más largas y sanas, los ahorros ayudan a determinar los estándares de vida en el retiro.

LEED/La Formación del Patrimonio y el Escape de la Pobreza

En adición a los beneficios directos de contar con una reserva de ahorros, existen también beneficios indirectos en el comportamiento de las personas que pueden ser logrados a través de la promoción al ahorro. El *proceso* del ahorro puede tener un impacto positivo en la autoestima de los individuos y en su actitud hacia el desarrollo personal, beneficiando no sólo a los individuos sino a la sociedad en su conjunto.

La estrategia de ahorro del Gobierno está centrada en:

- **Mejorar el entorno** para el ahorro, a través de la estabilidad macroeconómica y un mercado de servicios financieros eficiente y bien regulado;
- **Crear los incentivos correctos** para el ahorro asegurando que los impuestos y los beneficios del sistema no penalicen injustamente a los ahorradores, y asistiendo a aquellos con bajos ingresos;
- **Facultar a los individuos** con información financiera, un acceso mejorado a la asesoría, y con oferta de productos del ahorro que sean simples y fáciles de entender; y
- Desarrollar **productos para el ahorro adecuados para cada etapa en el ciclo de vida de cada individuo**. En la medida en que la escala de ahorro se incrementa, los réditos de un producto pueden ser transferidos al siguiente, ayudando a la gente a avanzar en la escala de ahorros.

El Gobierno dispone incentivos dirigidos a impulsar el ahorro a lo largo de la vida. Esto incluye los *Individual Savings Accounts* (ISAs), incentivos para las pensiones, y nuevas políticas como la *Saving Gateway* y la *Child Trust Fund*.

El primer trabajo intelectual sobre las propuestas para la formación de patrimonio en el Reino Unido vienen del *Institute for Public Policy Research* (IPPR). En junio del 2000, el IPPR publicó *Ownership for All* (Kelly y Lissauer, 2000) para abrir la discusión pública.³³ En enero del 2001, el IPPR organizó la *Conference on Asset-Based Welfare*. En abril del 2001, el gobierno anunció dos propuestas vinculadas, el *Child Trust Fund* (CTF — o “baby bonds”) y el *Saving Gateway*, un programa similar a los IDAs en los Estados Unidos. Ambos han sido presentados en un primer documento sujeto a consulta, *Savings and Assets for All* (HM Treasury, 2001a). A partir de las elecciones generales en junio del 2001, el primer período de consulta terminó y en noviembre apareció un segundo documento, *Delivering Savings and Assets for All* (HM Treasury, 2001b). El segundo período de consulta terminó en marzo del 2002, y en Agosto iniciaron una serie de proyectos pilotos del

³³ Ver también Kelly y Le Grand (2002) para una interesante exploración histórica de las ideas claves y su evolución en la sociedad Británica sobre varios siglos.

LEED/La Formación del Patrimonio y el Escape de la Pobreza

Saving Gateway, con cuentas a operar por 18 meses. The *Treasury's Pre-Budget Report* (November 2002) describe el estado actual de juego tanto del *Child Trust Fund* y el *Saving Gateway*, y el Presupuesto del 2003 (HM Treasury, 2003) dispone el lanzamiento del CTF.

El Capítulo Cinco del *Pre-Budget Report*, titulado "*Building a Fairer Society*", deliberada y muy hábilmente sitúa a las iniciativas de la formación de patrimonio del Reino Unido en un contexto más amplio respecto a la totalidad de la política del bienestar social del Reino Unido. La mayor parte del capítulo, de hecho, discute las propuestas para mejorar los programas tradicionales de apoyo al ingreso. El *Saving Gateway* y el CTF se insertan deliberada y cuidadosamente dentro del tratamiento total como complementos de una política más amplia y no como cambios de ésta. El capítulo cinco del Presupuesto del 2003, intitulado igual, contiene un manejo similar.

Paxton y Regan (2002) del IPPR brindan un resumen conciso de las justificaciones de la política social que sustentan a la Formación de Patrimonio en el Reino Unido. El siguiente extracto (pp. 1-2) dan el sentido sobre su pensamiento:

"Una política basada en el patrimonio puede reunir los valores esenciales sustentados por la centro-izquierda relativas a igualdad de oportunidades para todos y la inclusión social, pero concuerda bien a su vez con la agenda de la derecha sobre el individualismo y la propiedad privada... Las propuestas de la Izquierda contienen un elemento progresista y dirigen una atención particular a una mayor equidad... La marginación social es un problema multifacético y por lo tanto requiere una serie de respuestas diferentes. Los activos y el control que dan a las vidas de las personas está crecientemente reconocido como una parte importante de la estrategia para resolver la exclusión social. Igualmente, incrementar las oportunidades de la totalidad de las personas requiere que éstas tengan una mayor autonomía y control sobre su futuro... La izquierda también enfatiza la *suplementariedad* de sus propuestas – éstas están diseñadas para complementar y acercarse a las políticas actuales. En el corto plazo una política basada en el patrimonio no es un sustituto de la política del ingreso. De hecho las dos necesitan trabajar juntas y una política progresista basada en el patrimonio sólo será exitosa con los correspondientes mejoramientos en la suficiencia de los niveles de ingreso. En el largo plazo los fondos acumulados en el *Child Fund Trust* no serían una fuente alternativa de financiamiento para áreas de bienestar social financiadas actualmente a través de la tributación general... Una política sustentada en el patrimonio podría convertirse en el *tercer pilar del bienestar social del estado* a la par de una política basada en el ingreso y la provisión de servicios (...)."

LEED/La Formación del Patrimonio y el Escape de la Pobreza

La propuesta del *Saving Gateway* tiene tanto obvias similitudes como profundas diferencias frente a su contraparte en los Estados Unidos, los IDAs. Está diseñada para impulsar el hábito del ahorro proveyendo un incentivo transparente para ahorrar a través de fondos de contrapartida del Gobierno sobre todo el dinero ahorrado. Una educación y la información financiera a la medida son suministradas junto con la cuenta para permitir a los individuos tomar decisiones informadas sobre las opciones de ahorro.

- Los individuos pobres abrirán cuentas de ahorro que operarán por un máximo de cinco años en lugar de la norma norteamericana de tres. El Gobierno del Reino Unido integrará estos ahorros, arriba de £25 por mes y un límite de £375 sobre el período completo.
- El esquema está limitado a personas en edad de trabajar y con bajos ingresos. La prueba de elegibilidad por ingreso no es igual en los Estados Unidos, sino que está basada en el recibo de los beneficios del apoyo al ingreso (créditos fiscales o beneficio por edad del trabajador) en el que el gobierno ya tiene registros y mediante los cuales ha establecido líneas de comunicación con los participantes potenciales. Noten la conexión con el apoyo al ingreso como un criterio de elegibilidad en lugar de un beneficio que se encoge cuando la gente acumula activos.
- Como en los Estados Unidos, los ahorradores tendrán acceso a su propio dinero pero no a los fondos de contrapartida hasta el fin del período de ahorro. Penalizaciones similares aplican también a los retiros. Los activos financieros serán tomados como depósitos en caja, por ejemplo, no se permitirá la inversión accionaria u otras inversiones no monetarias.
- Una mayor diferencia de lo practicado en los Estados Unidos, es que los ahorradores no enfrentarán *restricción alguna* en el uso de las cuentas cuando cumplan su plazo. De hecho, el esquema pone un mayor énfasis de lo que hacen en los programas de los Estados Unidos en promover el ahorro a largo plazo. Añadirá incentivos, tales como
- Excepciones a los límites anuales para la pensión integrada o contribuciones a las *Individual Savings Account* (ISA), a los participantes para inscribir sus ahorros en el *Gateway* dentro de un instrumento de ahorro estándar. El ISA, un producto muy popular (14 millones de cuentas), es el principal esquema de ahorro con ventajas fiscales en el Reino Unido para la población entera, similar al IRAs en los Estados Unidos. Uno de los objetos del *Saving Gateway* es suministrar un puente que permita a los ahorradores pobres moverse poco a poco hacia un comportamiento como el de la corriente principal de ahorro ejemplificado por los ISAs.
- La educación financiera por supuesto forma parte del programa. Se centra en tres puntos críticos en el proceso del ahorro, empezando en la fase de creación de la cuenta, continuando durante la existencia de la cuenta para ayudar a los ahorradores a incorporar hábitos de ahorro regulares y termina con adiestramiento y asesoría cuando las cuentas llegan a su vencimiento.

LEED/La Formación del Patrimonio y el Escape de la Pobreza

El *Saving Gateway* se apoya fuertemente (tal y como lo hace el *Child Trust Fund*) en instituciones financieras para la prestación de servicios de una forma que va más allá de su uso como simples depositarios, tal y como sucede en la mayoría de las IDAs comunitarias y la demostración del AFIA en los Estados Unidos. A este respecto, el esquema del Reino Unido parece más a lo previsto en la legislación del SWFA propuesta en los Estados Unidos, con una diferencia fundamental. Con la SWFA aportarían los bancos el suministro de los fondos de contrapartida y se compensarían con créditos fiscales, mientras que el *Saving Gateway* subsidiaría a los fondos de contrapartida directamente.³⁴

De acuerdo a un reporte del *Times Online* (7 de octubre del 2002), el *Saving Gateway* eventualmente alcanzaría cerca de 7.2 millones de personas pobres (con ingresos debajo de las £15,000 por año) y un costo de "al menos" £700 millones anualmente. Este estimado estuvo basado en las contribuciones de contrapartida del gobierno de £1,500 al año por cuenta en lugar de los £1,000 que el *HM Treasury* estableció según aparece en el *Pre-Budget report*. Con los mismos números de participantes, este recorte reduciría el costo estimado a alrededor de £470 millones.

Aunque las instituciones financieras servirán como los principales proveedores del servicio, el gobierno del Reino Unido no ha definido todavía por completo el papel de las organizaciones locales y comunitarias en la prestación del servicio del *Saving Gateway*. Sabe que este papel debe ser importante porque esos grupos tienen una mejor posición para contactarlos, tratarlos y ganar la confianza de los participantes potenciales. También sabe que las instituciones financieras y el gobierno necesitarán trabajar estrechamente con éstos. Persisten aun dudas acerca de su capacidad para administrar y coordinar las piezas de un mayor programa nacional. En los Estados Unidos, las exitosas IDAs comenzaron como iniciativas desde abajo y así probaron su capacidad, y la AFIA (junto con otros programas de bienestar social de larga permanencia) han dado al Gobierno la experiencia en la selección basada en la competitividad de las organizaciones comunitarias idóneas para la concesión. Canadá también sabe que tiene instituciones comunitarias competentes y eficientes como potenciales prestadores del servicio. No obstante,

³⁴ Instituciones financieras así esperarían hacer sus ganancias en los hallazgos en el balance de las cuentas. Esto puede explicar porqué, durante la consulta en el Reino Unido, casas financieras expresaron mucho más interés y encontraron mucho más mercado potencial (facilita llevar el esquema al mercado) en la *Child Trust Fund* como en la *Saving Gateway*. Las cuentas del Trust Fund deberían ser más grandes, menos costosas de administrar, de mucho más duración en término y (como los bancos lo verían) de mayor estabilidad. Por esta razón, el Gobierno decidió buscar un único proveedor autorizado para los proyectos pilotos del *Saving Gateway* en lugar de abrir la competencia al mercado. El *HM Treasury* (2001b) indica que esta decisión se extenderá también al programa íntegro cuando sea lanzado.

LEED/La Formación del Patrimonio y el Escape de la Pobreza

quienes hacen los planes en el Reino Unido todavía luchan por bajar de lo alto las ideas en gran parte no probadas en sus propios contextos locales. Los proyectos pilotos del *Saving Gateway*, ahora en curso deberían contribuir a solucionar el dilema.

Los proyectos pilotos, que terminarán a principios del 2005, cubrirán cinco diferentes comunidades³⁵ y apuntan a atraer un total de 1,500 participantes con ingresos anuales por debajo de las £11 000. Cerca de 700 personas han abierto cuentas al 30 de marzo del 2003, con un total de depósitos de casi £38,000. Números definitivos sobre la apertura de cuentas no están todavía disponibles, pero el Gobierno del Reino Unido espera que 1,250 cuentas más sean abiertas. Debido a su muy corta duración (18 meses), los pilotos son versiones truncadas del esquema tal y como se describe anteriormente pero similares en todo lo esencial. Estos son administrados a través de la *Community Finance and Learning Initiative* (CFLI) del *Department for Education and Skills*. La principal misión de la CFLI involucra apoyo para las organizaciones comunitarias en el combate a la exclusión financiera mediante educación financiera, adiestramiento y asesoría. El único prestador de servicio (ver nota al pie 46), *Halifax plc*, suministra las sucursales, el personal y la administración de las cuentas. En los pilotos, la máxima tasa de ahorro permitida es de £25 por mes y los límites de la cuenta son de £25 en ahorros e integración (1:1), para un total de £750. Como con la ADD en los Estados Unidos, el diseño de los pilotos proporciona un flujo de datos e información para apoyar las evaluaciones que informarán el diseño final de un eventual programa nacional. El documento del Presupuesto para el 2003 en el Reino Unido compromete a "Un desarrollo posterior del *Saving Gateway*, incluyendo un nivel apropiado de la tasa de integración y los criterios a ser usados para determinar la elegibilidad, seguirá a la luz de la evidencia de la evaluación" (*HM Treasury*, 2003, Ch. 5, p. 13).

La *Child Trust Fund* no tiene contraparte en los Estados Unidos, aunque algunos defensores de la formación de patrimonio han empezado a promover ideas similares. Esto incluye varios esquemas "*stakeholder*", todos basados en dotaciones de un tipo u otro. Efectivamente, aunque todavía no ha echado raíz en la política, la idea tuvo sus orígenes en los Estados Unidos, donde se lanzó un debate con la publicación del *The Stakeholder Society* (Ackerman and Alstott, 1999). El hilo básico y común del argumento para todas estas propuestas descansa en la afirmación que la desigualdad del crecimiento de la riqueza (activos) es la clave determinante de la desigualdad en la oportunidad.

³⁵ Gorton (Manchester), Tower Hamlets y Toynbee Hall (East London), Cumbria, Cambridgeshire y Hull.

LEED/La Formación del Patrimonio y el Escape de la Pobreza

Entre las más recientes propuestas, Boshara (2003) urge hacia un sistema de "American Stakeholder Accounts" que proveería a cada nuevo niño recién nacido con una dotación de US\$6,000 y operando muy parecido al CTF del Reino Unido. Su argumento a favor se basa en el éxito histórico de los programas estadounidenses de formación de patrimonio, particularmente la *Homestead Act* del siglo XIX y la *GI Bill* en los cincuentas.

Dada la relativamente entusiasta respuesta de las casas financieras durante el proceso de consulta, el Gobierno del Reino Unido decidió que, abrir la competencia del mercado entre las instituciones financieras para el *Child Trust Fund*, puede funcionar y ser aprovechado. No obstante, otras decisiones clave de implementación aun deben de ser tomadas en consultas posteriores. Estas incluyen la estructura y valor de las dotaciones, protección al consumidor, opciones de inversión de fondos (porque éstas no serán sólo fondos monetarios) y métodos de atención para información financiera, educación y asesoría. Llegando hasta las propuestas del Presupuesto de abril del 2003, los siguientes aspectos básicos del *Child Trust Fund* habían surgido:

- El sistema incorporará el principio de "universalismo progresivo". Será universal, con cuentas establecidas y dotadas para todos los niños al nacer, y progresivas porque los niños de las familias más pobres recibirán mayores dotaciones que los niños de familias más ricas.
- El gobierno añadiría depósitos adicionales, también progresivos, para las dotaciones iniciales al nacimiento a las edades de cinco, 11 y 16 años. El Presupuesto del 2003 no los incluye, pero *The Economist* (12 de abril del 2003) reporta que el gobierno los podría anunciar más tarde.
- Las familias, otros y los mismos niños tendrán la libertad de hacer depósitos adicionales en forma voluntaria a las cuentas hasta un límite anual de £1 000.
- Las cuentas vencerán a la edad de 18 años. No se permitirá el acceso a los activos (incluyendo las contribuciones adicionales) antes de ese momento, principalmente para evitar confusiones entre objetivos del ahorro a largo y corto plazo. A su vencimiento, no se aplicarán restricciones a los usos de esos activos.
- Un sistema integrado de educación financiera será administrado a través del sistema escolar, las instituciones financieras y otros proveedores.

El programa CFT alcanzó cierta estabilidad en sus números y en el balance en el recientemente anunciado Presupuesto del 2003. La dotación básica suministrará a los niños nacidos en las familias más pobres con una dotación inicial de £500. Este grupo, estimado en alrededor de un tercio de todos los niños del Reino Unido, es identificado como niños de familias con bajos ingresos quienes califican por completo también para el *Child Tax Credit*. Todos los otros niños recibirán la mitad cuando mucho, £250. Como se anota

LEED/La Formación del Patrimonio y el Escape de la Pobreza

anteriormente, el Presupuesto del 2003 no incluye adiciones conforme los niños crezcan. Sin embargo, las contribuciones adicionales permitidas con un tope de £1,000 por familia y amigos están incluidas. El Gobierno espera realmente que las cuentas estén disponibles para el 2005, no obstante ha sido garantizado el derecho a los niños nacidos a partir de septiembre del 2002 en adelante. El suministro estará basado en una competencia abierta entre las instituciones autorizadas que cumplan las condiciones de la CTF. Como estas propuestas iniciales de Presupuesto son bastante esqueléticas, el gobierno publicará la totalidad de sus objetivos al terminar el 2003, incluyendo partes que faltan como las especificaciones de los productos del ahorro, regulación sobre las ventas, límites al riesgo de inversión, una opción de tipo de inversión y el alcance de incentivos adicionales (ejemplo, la integración) para contribuciones adicionales al CTF.

Canadá³⁶

Hasta hace poco en el 2001, Canadá tenía sólo dos programas del IDA en comunidades, uno en Calgary (Alberta) y el otro en Kitchener-Waterloo (Ontario). Ambos con éxito ya probado. El número desde entonces se ha multiplicado. Observando los éxitos iniciales, un grupo no lucrativo de Toronto, *Social and Enterprise Development Innovation* (SEDI) decidió en 1997 investigar el potencial para un significativo proyecto demostrativo del IDA. Con conclusiones positivas, preparó una propuesta y en junio del 2000 obtuvo tanto la autorización oficial y el financiamiento gubernamental de la *Human Resources Development Canada* (HRDC). Un año más tarde, *Learn\$ave/\$avoir en Banque* nació y en el 2002 empezó a crecer fuertemente.

Learn\$ave es grande, más grande que la demostración del programa ADD en los Estados Unidos. Un programa a cinco años, que planea alcanzar cerca de 3,675 canadienses de bajos ingresos con cuentas de IDA. Todos los ahorros integrados y la fase de prestación del programa terminará en el 2007, y las evaluaciones substanciales previstas dentro del proyecto continuarán hasta el año 2009. El programa es nacional en su alcance, con un servicio prestado por socios en las comunidades en diez sitios a lo largo del país.³⁷ El proyecto es una colaboración. SEDI, la agencia líder, vigila el diseño del proyecto, la administración y la real operación del programa. HRDC suministra el

³⁶ El material de esta subsección es aportado por Boshara (ed.) (2001), Apéndice D; el trimestral *Asset* de la CFED, Primavera del 2002; Nares, Robson-Haddow y Gosse (2001); una presentación de la SEDI en la *Learning Conference* sobre el IDA en Windsor, abril del 2002; material promocional del SEDI; y conversaciones telefónicas con personal del SEDI en Toronto.

³⁷ Vancouver (Columbia Británica), Calgary (Alberta), Winnipeg (Manitota), Grey-Bruce Counties (Ontario), Kitchener-Waterloo (Ontario), Toronto (Ontario), Montreal (Québec), Fredrickton (New Brunswick), Digby y Anápolis Counties (Nueva Escocia) y Halifax (Nueva Escocia).

LEED/La Formación del Patrimonio y el Escape de la Pobreza

financiamiento. La *Social Research and Demonstration Corporation* (SRDC) tiene la responsabilidad de las evaluaciones, incluyendo diseños de investigación hechos dentro de la parte operacional del proyecto. Las instituciones financieras socias son la *RBC Royal Bank* (en nueve de diez sitios), la *Assiniboine Credit Union* (Winnipeg) y la *Caisse d'économie Desjardins* (Montreal). A través de su red de socios comunitarios, SEDI ha tenido cuidado de mantener estrictamente el centro de la atención localizado en comunidades locales. Canadá ha desarrollado organizaciones comunitarias por tres décadas dentro de una sofisticada infraestructura con una prestación de servicio altamente capacitada para prestar en forma efectiva medidas para la formación de patrimonio (Nares, Robson-Haddow y Gosse, 2001).

Los participantes deben ser personas en edad para trabajar y ganando menos del corte de bajos ingresos para el tamaño de familia correspondiente. El programa limita las metas de ahorro permitido y el uso de los fondos sólo para dos opciones: aprendizaje (educación para adultos y/o adiestramiento para el ahorrador o miembro de familia) y el establecimiento de microempresas.³⁸ Los participantes deben comprometerse a ahorrar al menos \$10 mensuales por un mínimo de un año y un máximo de tres años antes de retirar lo ahorrado y los fondos de contrapartida. Para propósitos de aprendizaje, los fondos de contrapartida son pagados directamente a una institución de instrucción y adiestramiento. El programa espera generar \$18 millones en activos financieros, de los cuales \$4.5 millones representarán los ahorros personales y \$12.5 millones serán los fondos de contrapartida de la HRDC. Las tasas de integración varían de un mínimo de 2:1 a un máximo de 5:1. En la mayoría de los sitios tienen tasas integradas de 3:1 para los ahorros superiores a los \$1,500. Los participantes pueden obtener tanto adiestramiento en administración financiera y administración por casos individuales, pero no son obligatorios ni condicionan la participación.

Probablemente aun más sistemáticamente que en los pilotos de ADD de los Estados Unidos o el *Saving Gateway* del Reino Unido, el programa mismo ha sido estructurado para facilitar una investigación evaluatoria posterior. El SRDC, el evaluador, es un consultor independiente. Los participantes en algunos lugares reciben asignaciones por muchos grupos diferentes de investigación y control en una manera que permitirá estudios comparativos de los efectos de variaciones deliberadas en los programas, incluyendo más y menos instrucción financiera. Seis estudios de caso en diferentes lugares examinarán los efectos de los incentivos para ahorrar y el desempeño del programa bajo diferentes tasas de integración, diferentes

³⁸ El SEDI está también conduciendo una exploración sobre la viabilidad del IDAs en Canadá para los ahorros integrados dirigidos a la adquisición de una vivienda de costo accesible.

LEED/La Formación del Patrimonio y el Escape de la Pobreza

límites al ahorro, períodos reducidos de ahorro, y bonos al desempeño del ahorrador. Otro evaluará un proyecto en un lugar para reclutar ahorradores con ingresos significativamente más bajos que en el programa normal. Todos los participantes recibirán estímulo para participar de manera voluntaria (apertura de cuenta) y en la salida (liquidación de la cuenta). Los investigadores harán un seguimiento a lo largo del período de ahorro y por dos años posteriores.

Como en el Reino Unido y los Estados Unidos, Canadá tiene un creciente círculo de personas convencidas que la Formación de Patrimonio debe ser parte de una política social progresiva y preparada para promoverla sobre bases prácticas, teóricas y morales. Por el momento, el interés se enfoca en el lanzamiento de programas de ahorro integrado del tipo de la IDA, pero algunas ideas con rasgos de dotación similares al *Child Trust Fund* en el Reino Unido, se han diseminado cruzando el Atlántico y empezado a ganar adeptos a través de América del Norte.

México

México no tiene un movimiento de formación de patrimonio *per se*, pero se están preparando interesantes desarrollos. Como la primera parte de este capítulo resaltó, el microfinanciamiento es popular, difundido y exitoso en México. De hecho, las Cajas Populares de México incluyen una amplia variedad de instituciones que ofrecen servicios financieros más o menos informalmente para la población de bajos ingresos con limitado o nulo acceso a la banca tradicional. En el 2001, se transformó el Patronato para el Ahorro Popular, establecido más de medio siglo antes para promover el ahorro en pequeña escala, en el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI). BANSEFI tiene mucho más amplios poderes y atribuciones que su predecesor. Con 390 pequeñas sucursales urbanas y 299 rurales (1.4 empleados por sucursal), actúa tanto como un banco popular (balance promedio de cuenta: P2,368=US\$212) y un banco central para las cajas populares, incluyendo IMFs en general y RoSCAs. Está creciendo rápido. Sus numerosos programas y servicios promueven los pequeños ahorros y créditos, con un énfasis pero no un enfoque exclusivo en el financiamiento de vivienda. Ninguno de los productos o servicios de BANSEFI ofrece opciones de fondos de contrapartida. Los pobres de México, como se muestra más adelante, pueden ser ahorradores ávidos si se les da la oportunidad. Está claro que el Gobierno Mexicano usa a BANSEFI y a muchas instituciones públicas y privadas que apoya, en un esfuerzo centralizado, para superar la falla del mercado financiero que les niega esas oportunidades.

LEED/La Formación del Patrimonio y el Escape de la Pobreza

En un programa innovador para promover la educación, de hecho una variante del ILA, un fideicomiso administra el manejo de los fondos para el programa de Jóvenes con Oportunidades de la Secretaría de Desarrollo Social. Este sistema comenzó en el 2002 y se dirige a estimular a estudiantes pobres para que terminen la escuela secundaria y entrar a la universidad. Les proporciona dotaciones de recursos a los estudiantes con base en "puntos" ganados durante la asistencia a la escuela secundaria. Tiene ahora (2003) cerca de 800,000 estudiantes participantes.

Un documento presentado en la *Windsor IDA Learning Conference* por un académico mexicano (Durán, 2002) describe un programa de vivienda que es de hecho el germen de un esquema de formación de patrimonio. Inicia señalando, usando información de gastos de los hogares, que las personas situadas en los dos deciles más bajos de la distribución del ingreso mexicano, de hecho ahorran asombrosamente altas proporciones de sus ingresos disponibles. En el 2000, aquellos en el primer decil (promedio de gasto/ingreso de US\$3,149) ahorraron a una tasa de 30.44 por ciento. Aquellos en el segundo decil (promedio de gasto/ingreso de US\$5,521) ahorraron 40.42 por ciento. Estos datos miden las proporciones del gasto total que fueron a cuentas de ahorro bancario (o de IMFs) bancos de ahorro comunitario y RoSCAs informales. Estos datos no son sólo más altos sino que son múltiples de tasas de ahorro en los deciles de ingreso más altos. Esta es una fuerte evidencia que la propensión al ahorro entre los pobres puede ser alta.

El documento se concentra en las medidas para traducir esta capacidad para ahorrar en más poder para adquirir y tener activos, específicamente una vivienda. Revisa la historia de la política mexicana sobre la vivienda y del progreso en separarla de un enfoque en los trabajadores sindicalizados a expensas de los grupos de bajos ingresos. La historia culmina con el VIVAH, el Programa de Ahorro y Subsidios para la Vivienda Progresiva, que inició sus operaciones en 1998. Bajo éste, la gente con bajos ingresos, definidos como no propietarios de casas con dependientes e ingresos familiares mensuales por debajo de 2.5 del salario mínimo mexicano, son registrados e investigados para comprobar su elegibilidad. De entre los elegibles seleccionados por sorteo (similar a la selección de los ahorradores de las RoSCAs) extraen a los "ganadores" a quienes les es solicitado que hagan pagos al contado (depósito de ahorros dentro del programa) de cerca de US\$750. Esto es llamado el "esquema de ahorros progresivos", y le da a las personas el derecho de adquirir, sin desembolsos adicionales, viviendas fuertemente subsidiadas (en efecto los ahorros son "integrados" en altas proporciones) por los gobiernos federal y estatal. El Gobierno Federal proporciona US\$2,600 adicionales para la adquisición y los gobiernos de los estados suministran la tierra y la infraestructura para los desarrollos de vivienda. La tasa promedio nacional integrada es de 7.28:1 (Durán le llama un "efecto Multiplicador") y varía por estado, de una baja de 4.05:1 (Hidalgo) a una alta de 18.93:1 en Sonora.

LEED/La Formación del Patrimonio y el Escape de la Pobreza

Este programa, cuya rentabilidad debe ser abierta a cuestionamiento, dada la alta tasa de "integración" y la selección de las familias pobres de aquellas que ya tienen algunos ahorros, parecen una variante de los esquemas tanto del tipo del ahorro integrado del IDA, como el de la dotación o "stakeholder" del Reino Unido —el último porque las tasas de "integración" son tan altas que exceden las cantidades necesarias para crear incentivos para el ahorro. Ellos parecen ser designados para superar una falla en el mercado que pone la propiedad de una casa fuera del alcance de la gente pobre de México, aun si ellos son fuertes ahorradores. Es evidente que el programa es específico para una cultura de la OCDE, para estar seguros, pero esa es la cuestión: los formadores de patrimonio argumentan que sus ideas tienen una adaptabilidad universal.

Irlanda

Irlanda adoptó la Formación de Patrimonio en el 2001 con un esquema *closed-end* de fondos de contrapartida para la totalidad de su población. Los pobres no son un objetivo específico, pero los ahorros periódicos son suficientemente pequeños que pueden atraerlos. Abrió el primero de mayo del 2001 y cerró para cuentas nuevas el 30 de abril del 2002. Los bancos irlandeses mantienen las cuentas, que deben permanecer por cinco años para poder obtener por completo los beneficios integrados. El gobierno suministra fondos de contrapartida a la tasa de 0.25:1 — £1 por cada £4 ahorradas mensualmente. Cada depósito, en otras palabras, obtiene 25 por ciento de rendimiento en el primer año antes de que el interés normal sea acreditado. El esquema ha probado ser popular (Boshara, 2001). Con su baja pero significativa tasa de integración y el carácter *closed-end*, este programa representa aun otra variable del concepto del IDA, pero ha encontrado críticas domésticas sobre las bases de su costo fiscal y del obvio bono que proporciona a los ahorradores de la clase media. El debate también ha iniciado en Irlanda en los méritos de un esquema de dotaciones sobre las líneas de la CTF del Reino Unido o las diversas propuestas de "stakeholder" en los Estados Unidos.

Las Individual Learning Accounts (ILAs) en los países de la OCDE³⁹

Tal y como el Capítulo Uno hizo notar, las ILAs son instrumentos fundamentales de la formación de patrimonio al limitar el gasto de los activos acumulados a la educación o adiestramiento, usualmente para adultos. Algunos son dirigidos hacia los pobres y algunos que no lo son. Al menos cinco países europeos tienen experiencia con éstas ya sea en forma experimental o en programas nacionales.

³⁹ Fuentes para esta subsección son OCDE (2001b) y OCDE (2003).

LEED/La Formación del Patrimonio y el Escape de la Pobreza

La región Vasca de España empezó en septiembre del 2000 un programa piloto para instruir a los maestros en formación profesional, entonces subsecuentemente adicionar programas separados dirigidos a las mujeres, desempleados y potenciales empresarios. El mecanismo de prestación común para todas estas iniciativas incluye suministrar a los beneficiarios con especies de créditos, que pueden usar "cheques de cuentas para aprendizaje" para pagar en parte adiestramiento o educación aprobada y en instituciones autorizadas. Dependiendo del programa, ese adiestramiento puede ser brevemente definido –por ejemplo, adiestramiento para mujeres en computadoras.

Holanda tiene o ha tenido tres diferentes iniciativas de ILA. La primera consiste en ocho proyectos, apuntando principalmente a ayudar a promover el adiestramiento para empleados con niveles de baja educación. Abrió cerca de 1,100 cuentas (150-200 en cada proyecto), tal como se planeó, entre su comienzo en marzo del 2001 y su final el año pasado. Las contribuciones vinieron de los individuos (beneficiarios), empleadores y los gobiernos locales y nacional. El segundo, el "Free Port Project" lanzado en el 2000, experimenta con *vouchers* de adiestramiento personal en compañías de "instalación de tecnología" (plomaría y calefacción). Ha alcanzado cerca de 1,500 personas. El tercero, el @point System, es un sistema de "ahorro" dirigido a un único e innovador grupo objetivo – empleados temporales y secundarios en el campo de la *ICT/multimedia*. Desarrollado en cooperación con *Appoint*, una agencia de empleos temporales, este proyecto permite a estos trabajadores acumular "puntos" por horas trabajadas. Estos puntos son convertibles esencialmente en *vouchers*, los que pueden ser usados para financiar un adiestramiento posterior.

Suecia ha desarrollado un programa piloto anticipado del ILA, dentro del programa que inició en abril del 2002 dirigido a alcanzar el 15 por ciento de la fuerza laboral (650,000 personas) en su primer año, y se estabilizará en alrededor de las dos millones de cuentas en diez años. Las cuentas son cimentadas con una combinación de contribuciones individuales. (deducibles de impuestos), un premio del gobierno proporcionado como una deducción de impuestos y uno similar proveído oficialmente, el "premio de competencia", dependiente del uso de las cuentas para aprendizaje individual y desarrollo de habilidades. Todas estas contribuciones se tornan sujetas a impuestos cuando se retiran, entonces esos ingresos fiscales son eventualmente recobrados y los beneficiarios disfrutaban diferimientos de impuestos pero no créditos fiscales permanentes.

En **Suiza**, un programa lanzado en el 2001 y administrado por la *Geneva Cantonal Department of Careers and Vocational Training* provee a los individuos con cheques para un adiestramiento anual, con valor de €500 cada uno y por tres años. Los beneficiarios deben usar cada cheque dentro de los tres años de recibidos para financiar actualizaciones a sus habilidades profesionales.

LEED/La Formación del Patrimonio y el Escape de la Pobreza

El Reino Unido empezó un esquema de ILA en septiembre del 2000 que rápidamente se hizo popular y exitoso hasta que tuvo que ser cerrado en noviembre del 2001 debido a reclamos de serios fraudes y robos – aparentemente principalmente a nivel de los proveedores del adiestramiento. Una evaluación en diciembre del 2001 dio un veredicto positivo sobre los méritos del programa mismo, y el gobierno se ha comprometido a anunciar un programa sucesor. Como su predecesor, el nuevo programa probablemente sea universal, con las cuentas basadas en descuentos subsidiados para los beneficiarios de instituciones de educación y adiestramiento.

Formación de Patrimonio fuera del área del OCDE

Aparte del microfinanciamiento, pocos países no miembros de la OCDE han adoptado esquemas de formación de patrimonio de algún tipo. El más grande, más detallado e interesante se encuentra en Singapur, pero programas que merecen una mención breve también pueden ser localizados en China Taipei y Sudáfrica.

Singapur

Sherraden (2001) etiqueta a Singapur como “probablemente la nación más innovadora en el planeta” en política social doméstica, aunque sus medidas puedan algunas veces ser bastante *dirigiste* para el gusto occidental. La mayoría de la política social de Singapur se basa en el patrimonio de una manera u otra. Por ejemplo, la *Central Provident Fund* (CPF) de la ciudad estado es el más detallado esquema de este tipo en el mundo, usado por los ciudadanos para una multitud de propósitos tales como la adquisición de casas, seguros, hospitalización, retiro e inversión inmobiliaria y activos financieros. Otro programa, las cuentas de *EDusave*, inició en 1989 para proveer a los niños con depósitos anuales que pueden ser usados para sufragar gastos de educación suplementaria.

Contra este antecedente, Singapur lanzó el primero de abril del 2001 su “*Children’s Development Co-Savings (Baby Bonus) Scheme*” (Ver el boletín de prensa del Gobierno de Singapur del 16 de marzo del 2001 y Sherraden, 2001). Una comparación con la CTF del Reino Unido viene inmediatamente a la mente, pero la innovación en Singapur de hecho es bastante diferente tanto en sus operaciones y determinación. Representa aun otro posible tipo de programa basado en el patrimonio. Trabaja como se explica a continuación:

- Los “*baby bonus*” por sí mismos proveen derechos para el segundo y el tercer hijo de una familia (pero no para el primero) para abrir cuentas con dotaciones de activos con obsequios de efectivo de parte del gobierno. El segundo hijo obtiene S\$500 al nacer y una cantidad equivalente cada año por cinco años, hasta llegar a un total de S\$3,000. El tercer hijo recibe hasta el doble en cada pago, para un total de S\$6,000.

LEED/La Formación del Patrimonio y el Escape de la Pobreza

- Luego, en el nuevo *Children's Development Account* (CDA) el gobierno provee una integración de uno a uno sobre los depósitos de ahorro de los padres, hasta llegar a los S\$1,000 para el segundo hijo y S\$2,000 para el tercero.
- Los padres administran ambas cuentas. Ellos pueden usar los fondos de *baby bonus* para "cualquier gasto que puedan necesitar o para endeudarse por el cuidado y desarrollo de el niño". Ellos pueden usar los CDAs para pagar gastos similares para todos sus hijos. Más aun, el dinero no usado en ambas cuentas puede eventualmente ser incluido dentro de las cuentas de *EDusave* y en última instancia dentro del CPF. Si ninguna cuenta de *EDusave* ha sido abierta los fondos volverán a la cuenta bancaria personal de los padres o cuentas de CPF cuando sus hijos alcancen los ocho años de edad. Esto liga el nuevo esquema a la más grande panoplia de programas basados en el patrimonio en Singapur.

Dos fines políticos yacen detrás de estos esquemas. El primero, elevar la tasa de natalidad (la que ha caído por debajo del nivel de reemplazo de población) que recuerda la lógica detrás de las concesiones a la familia Europea.⁴⁰ Ellos empezaron en los años treinta y todavía existen en muchos países, aunque estos fueron y son apoyos al ingreso más que políticas basadas en el patrimonio y generalmente aplican a todos los niños de una familia.⁴¹ El segundo, pero lejano a ser un objetivo secundario, es promover el desarrollo del capital humano, al que Singapur correctamente reconoce como la clave para su permanente prosperidad económica. Este aspecto, no replicado en ninguna parte, bien puede ser el más innovador de los dos.

Nótese que estos esquemas tienen un poco del resabio de las dotaciones a largo plazo propuesto por la CFT en el Reino Unido. Los padres pueden acceder a éstos en los primeros años de sus hijos para pagar para los gastos deseados. La *Government Press Statement* citada anteriormente y tratado por el *Ministry of Community Development and Sports* (MCDS) señala esto claramente. Sólo la eventual reinversión de los fondos no gastados dentro del *Edusave* y las cuentas del CPF empieza a tomar un carácter de largo plazo a través de las líneas de los programas en

⁴⁰ Es todavía muy pronto, después de sólo dos años, para concluir firmemente si la variación de los "*baby bonus*" en Singapur ha empezado a afectar sistemáticamente el comportamiento de la natalidad.

⁴¹ Algunas veces, hijas (como futuras procreadoras) fueron tratadas más favorablemente que los hijos. En el siglo XXI y en países con poblaciones viejas, uno puede probablemente esperar que los países revitalicen y fortalezcan sus esquemas de asignaciones a la familia. Esa podría servir como una oportunidad para construirlos con características de la formación de patrimonio en adición a los elementos de apoyo al ingreso.

LEED/La Formación del Patrimonio y el Escape de la Pobreza

otros países. Noten también que los padres, no sus hijos, tienen el control sobre los fondos y que el propósito oficial del desarrollo de capital humano son claramente definidos con anticipación –Más como el *Learn\$ave* (El que es para adultos, sin embargo) y menos para el CTF como el *Saving Gateway* en el Reino Unido.

Un poco sorprendentemente, la *Press Statement* guarda silencio en como las limitaciones en los usos propuestos serán obligatorios, especialmente para los *baby bonus*. Para las CDAs, los MCDS controlarán cuales centros de cuidado infantil, guarderías, jardines de niños y escuelas de educación especial (con programas preescolares) son invitados a participar en el programa como proveedores. Sin embargo, aquí también parece no haber mecanismos para proteger contra el subgasto de los padres en el desarrollo de sus niños. Pero Singapur puede ser justificado por confiar en el "capital social" en la forma sutil de presionar a los padres para que los fondos sean gastados (casi competitivamente) en el cuidado de los niños y su educación. Esta política puede también llenar una necesidad real para los padres trabajadores.

China Taipei

La ciudad de Tapei está ahora en medio de la agitación por lanzar una demostración del *Family Development Account* (FDA), la primera en el país. Está modelado atentamente con el programa ADD de los Estados Unidos. Fue diseñado con la colaboración de la CSD en St. Louis, y el evaluador del programa es un antiguo estudiante del Profesor Sherraden. Este programa lanzado en el 2000 con 100 cuentas de depósitos, también tiene un fuerte apoyo político localmente. El anterior alcalde de Taipei y ahora Presidente del país fue un promotor pionero de la formación de patrimonio. Durante la campaña de elección por la alcaldía de Taipei en 1998, ambos candidatos propusieron esquemas basados en el patrimonio para la ciudad, y el ganador ha seguido adelante con sus promesas. La demostración de la FDA, aunque administrada por un brazo del gobierno de la ciudad, puede ser única en tener una firma privada y lucrativa, la *Polaris Securities Group*, como proveedor de fondos de contrapartida en 1:1 (Boshara, 2001)

Sudáfrica

La *IDA Learning Conference* en Windsor, Ontario en abril del 2002 recibió una entusiasta presentación del Director Ejecutivo de NURCHA, una organización dedicada a abrir las finanzas para las familias de bajos ingresos en Sudáfrica. Se centra en la vivienda y se dirige a asegurar que cada sudafricano dispuesto y capaz de ahorrar para adquirir una casa, reciba algún tipo de asistencia. Aparentemente en parte una IMF y en parte un formador de patrimonio, sirve a cerca de 20,000 clientes y cuentahabientes.

La importancia de la Evaluación

Los programas de formación de patrimonio para los pobres son aún relativamente nuevos, experimentales y no probados. El ADD de los Estados Unidos, el programa IDA canadiense y el piloto del *Saving Gateway* del Reino Unido todos fueron diseñados desde un principio para incluir una investigación de evaluación durante y después de sus fases operacionales de ahorro activo. Además, aun sin la ventaja de una evaluación de desempeño, ambas iniciativas del Reino Unido pasaron un período de estudio ordenado y debate, el cual actuó de alguna manera bajo la misma función *a priori*. Los postulantes de la Formación de Patrimonio planean una evaluación cuidadosa de sus ideas cuando éstas sean puestas en práctica. No obstante señalan que no hay mucho que pueda ser demandado principalmente por el costoso crédito fiscal y otra legislación de subsidios usada para estimular el ahorro por los no pobres en los países de la OCDE. Ellos tienen razón en eso. Esto parece bastante como el "doble estándar" que ellos deploran.

Sin Embargo, la propia evaluación de las nuevas ideas tiene beneficios. Aun si la acusación de "doble estándar" pudiera tener alguna validez, no tiene sentido repetir los errores potenciales sobre la base que anteriores programas para los no pobres no trataron de identificar. Más positivamente, una buena evaluación debe ser vista como una herramienta para el mejor posible y el más eficiente diseño de programas, no sólo para ayudar a "vender" las ideas, sino también para hacer a los programas máximamente eficientes en la prestación de los servicios de ahorro para los pobres. Como se señaló brevemente arriba, los reportes de monitoreo de la ADD ya han encontrado información útil a la fecha – en relación con objetivos del ahorro, topes a la integración, retiros no integrados, las cantidades correctas de educación financiera y demás.

Tres puntos se necesitan establecer para una apropiada evaluación. Los evaluadores profesionales los conocen de memoria, por supuesto, pero este ensayo se dirige a la gente de la política que pueda estar buscando alguna guía sobre las clases de evaluación a utilizar. Primero, las evaluaciones deben ser construidas dentro del diseño de un programa inicial y debe enriquecerse de la previa experiencia de evaluaciones similares. Segundo, ellos deben intentar, tan rigurosamente como sea posible, descubrir en el desempeño de un programa qué funciona, qué no y por qué. Tercero, ellos deben de ser independientes y/o validados ya sea externa o susceptible de esa validación.

Capítulo 3

PREGUNTAS CLAVES PARA UN DIÁLOGO INTERNACIONAL SOBRE LA FORMACIÓN DE PATRIMONIO

Los capítulos precedentes intentaron sentar las ideas básicas involucradas en las propuestas y programas de la formación de patrimonio, así como las ventajas de política social que sostienen sus postulantes (Capítulo Uno) y después demostrar con ejemplos como se aprecian las instituciones existentes, los programas y los proyectos de demostración (Capítulo 2). Ni el tratamiento ni los dos juntos son suficientes para establecer el contexto para un debate fructífero sobre los méritos o deméritos de la Formación de Patrimonio. Este corto capítulo intenta hacerlo al plantear algunas cuestiones clave y sugerir sus implicaciones. Intenta evitar callejones sin salida de tipo ideológico y polémico, enfocándose más bien en algunos asuntos prácticos importantes que merecen ser planteados. Asimismo intenta no prejuzgar las respuestas o tomar partido en lo que debería ser un dialogo abierto y un debate.

1. Uno puede argumentar de manera creíble que la Formación de Patrimonio debería ser en todos los casos utilizada en lugar de subsidios directos para la compra de los bienes en cuestión. Desde un punto de vista, esto genera cuestionamientos directos acerca del costo público. ¿Cuáles son menos costosos para los fondos públicos –ahorros subsidiados o subsidios directos para pensiones de retiro, compra de casas, educación y capacitación, o establecimiento de negocios? Los países miembros de la OCDE cuentan con muchos esquemas para tales subsidios directos –así como para ahorro subsidiado con objetivos similares– enfocados hacia la población en general. ¿Estas políticas han sido realmente elegidas en respuesta a esta clase de cuestión de intercambio directo? De no ser así, y si estos intercambios fueran considerados de esta manera, ¿cuáles serían los resultados? Para delimitar aún más la pregunta, ¿se podrían aplicar las mismas respuestas a políticas dirigidas hacia personas de bajos ingresos?
2. Desde otro punto de vista, este asunto es más complicado. La Formación de Patrimonio no siempre subsidia el costo completo de los bienes que, quienes lo proponen, quisieran ver a los pobres adquirir. Sin embargo, esto es menos cierto en los esquemas de dotación que en los programas

LEED/La Formación del Patrimonio y el Escape de la Pobreza

de ahorro integrado. La mayoría de los esquemas de Formación de Patrimonio estimulan activamente para que el pobre ahorre, lo que significa que los ahorradores cargan con parte del costo de los bienes –más si las tasas integradas son bajas, menos si son altas.

Asimismo, estimulan a los hogares pobres a reducir su consumo para poder ahorrar. ¿Esto eleva el bienestar social? Puede ser aceptable para el trabajador pobre o para aquéllos hogares con ingresos a penas superiores a las líneas de pobreza nacional. Tal vez ellos puedan permitirse al menos un cierto ahorro si son estimulados con incentivos pero, ¿qué pasa con los más pobres? Estos son quienes se encuentran en una profunda necesidad de asistencia social con estándares de vida contraproducentes, mala alimentación, sin la suficiente adecuación en sus hogares y con la virtual necesidad de involucrarse en comportamientos de supervivencia altamente ineficientes, ante la ausencia de recursos. Algunos podrían argumentar que el pedirles que reduzcan su ya de por sí inadecuado consumo, aun con incentivos, no sólo sería algo irrealizable sino además injusto.

Quienes proponen la Formación de Patrimonio ofrecen dos respuestas a estos tipos de cuestionamientos, pero les hace falta mucha mayor evaluación y discusión. El primer argumento se basa en la insistencia de que alentar cuando menos un modesto ahorro no debería disminuir sino más bien acompañarse de un adecuado nivel de asistencia social (apoyo al ingreso) para la gente más pobre. Este es el argumento sobre la complementariedad de la Formación de Patrimonio con las políticas sociales tradicionales.

Sin embargo esto da la posibilidad de lo que algunos pueden considerar un resultado perverso, sobre todo si el apoyo al ingreso es suficientemente "adecuado", puesto que financiaría con efectividad los ahorros que entonces serían subsidiados más aun por fondos de contrapartida. Quienes postulan la Formación de Patrimonio podrían conformarse con este estado de cosas debido a su segundo argumento, basados en los propuestos –y positivos- efectos del bienestar por ahorrar y aun de una modesta adquisición de patrimonio. Este es, fundamentalmente, un argumento que el propio acto de ahorrar y la acumulación de bienes en el hogar, aun en pequeñas cantidades, crean externalidades positivas que aumentan el bienestar social y cambian el comportamiento de supervivencia ante la ausencia de recursos hacia un comportamiento social y económicamente más productivo. Aun así, algunos podrán ver estos argumentos con dudas en el caso de una pobreza realmente extrema. Podrán o no sostenerse pero, ¿podrían los diseñadores de políticas correr el riesgo de no hacerlo?

No obstante, la cuestión podría ser presentada en forma desatinada o demasiado inflexible. Tal vez los verdaderos aspectos prácticos preocupan a las personas pobres, en los hogares que no se encuentran en la pobreza extrema. Estas personas serían los mejores candidatos a empezar a ahorrar con los alicientes provistos por los esquemas de formación de patrimonio. Efectivamente, los propios formadores de patrimonio casi llegan a admitir esto implícitamente en la práctica. Al recorrer los diversos ejemplos de programas de formación de patrimonio en el área de la OCDE, descrito en el capítulo dos, uno es impresionado por el enfoque de muchos, si no de todos, acerca de los esquemas de ahorro integrado y demostraciones con trabajadores pobres o, con potenciales trabajadores pobres. ¿Podría un enfoque sobre este grupo estar en el término medio, donde el argumento de la complementariedad y el argumento de la externalidad puedan hacerse más fácilmente aceptables y dónde las políticas tradicionales de bienestar y las políticas de formación de patrimonio puedan tomar sus lugares, lado a lado y en apoyo mutuo? Tal enfoque puede caer aceptablemente con las ahora actualizadas nociones de reforma del bienestar en virtualmente todos los países miembros de la OCDE y el empuje para ayudar a la gente a moverse hacia el trabajo productivo. En los países que están deseando experimentar con las políticas de formación de patrimonio, ésta parece ser una dirección que ellos pueden tomar.

3. El argumento de la externalidad para la Formación de Patrimonio tiene otro aspecto que merece alguna atención. Hay que recordar que Sherraden caracteriza su enfoque, basado en los efectos únicos del bienestar sobre capital del hogar (las externalidades) como "dinámico". Esto tiene dos posibles significados económicos y sociales de interés. Primero, enfatiza las mejorías que se presume que la formación de patrimonio 1. desencadena en las situaciones de los hogares pobres. Ese es el enfoque de los cuestionamientos en los párrafos anteriores. Segundo, sin embargo, las corrientes permanentes de ingreso mejorado reflejan un consumo e inversión más alto erogado por los hogares pobres, que derramarían efectos positivos en el resto de la economía. En otras palabras, algunas de las externalidades creadas por inversión social serían captadas y disfrutadas por la sociedad en su conjunto, no como una explotación pero como una consecuencia natural de un crecimiento económico marginalmente más alto y un comportamiento socialmente más productivo en la parte de los pobres rescatados. Las preguntas clave, por supuesto, son: "¿Aparecerán estos beneficios? Si es así, ¿qué tan grandes son?" Sería inútil plantearlas, no obstante, a menos de que o hasta que uno acepte que los efectos de la Formación de Patrimonio pueden ser dinámicos y que las externalidades positivas pueden ocurrir.

LEED/La Formación del Patrimonio y el Escape de la Pobreza

4. En cualquier caso, tan pronto como los argumentos de complementariedad y de externalidad entren al cuadro, la simple pregunta acerca del intercambio directo planteado en el párrafo (1) se vuelve mucho menos simple. Ya no puede involucrar una comparación rudimentaria entre el costo del aprovisionamiento público de activos para el pobre y el costo de subsidiar con recursos públicos el ahorro para adquirirlos. Ambos costos necesitarían ahora ser comparados con los beneficios, porque los beneficios positivos – para los hogares pobres en primera instancia y para la sociedad en su conjunto en segunda- excederían ambos el valor de adquisición de los activos y el (equivalente) valor de los ahorros. Aun si nos permitimos ser seducidos por la ilusión del dinero por un momento y para considerar los ahorros y los activos como meramente financieros, este punto se mantendría. Sherraden basa la parte sociológica o conductual del argumento en los efectos positivos del bienestar en la *acción* de ahorrar y en la *posesión* de activos financieros. Un enfoque sobre los verdaderos activos físicos y humanos adquiridos sólo lo reafirma llevándolo a un terreno más firme en el que el análisis de las externalidades pueden tomar más preeminencia en el juego.

5. Una importante justificación frecuentemente usada para ganar el consentimiento de los contribuyentes en los grandes gastos para las políticas de bienestar social yace en un argumento moral implícito y muchas veces explícito por el que todos los ciudadanos deberían tener acceso al menos a los niveles de ingreso socialmente mínimos para asegurar su supervivencia y como un último recurso. ¡Pero nada más! ¡El bienestar no es para el consumo “no esencial”! Esta clase de pensamiento subyace detrás de la todavía práctica común de reducir y cortar la asistencia social ante la evidencia de que los beneficiarios han acumulado aun niveles mínimos de patrimonio. Es también fácil exagerar. De hecho, su grado de aplicación es muy específico por país y, aun donde la legislación contiene tales disposiciones, la vigilancia de su cumplimiento es frecuentemente muy laxa.

En cualquier caso, las propuestas de formación de patrimonio trastorna esta visión argumentando que el patrimonio por sí mismo realza el bienestar y cabildeando para elevar los puntos de exclusión a niveles más razonables. Si uno acepta los argumentos del aumento en el valor del bienestar, hay un fundamento para elevar el punto de exclusión aun en la ausencia de justificación en las políticas de formación de patrimonio, porque alguna gente pobre ahorrará sin incentivos. No obstante la visión básica del último recurso mantiene una fuerte realidad en nuestras sociedades de la OCDE. Más allá de hacer más razonables y menos dogmáticos argumentos de que unos pocos activos (como un automóvil para encontrar trabajo y llegar al centro de trabajo) no son inconsistentes con los objetivos reales de las políticas de bienestar, ¿cómo puede esta realidad ser enfrentada?

LEED/La Formación del Patrimonio y el Escape de la Pobreza

Lo anterior genera otras preguntas también. El movimiento de la formación de patrimonio no es el único catalizador que ha operado hacia una reconsideración de la visión la política social de "sólo el mínimo de beneficios de supervivencia". El nuevo énfasis en la reforma del bienestar para estimular el trabajo más que la dependencia social también reconoce una necesidad de relajar las reglas de manera que al menos ellas no actúan como disincentivos para encontrar trabajo y aumentar los ingresos un poco mediante patrones de comportamiento más productivos y más dirigidos. La evidencia disponible sugiere una tendencia de las tasas de ahorro entre los trabajadores pobres a ser mucho más altas que en el resto de la población (o la mayoría de ella). Si esto es correcto, entonces se abre una posibilidad de que tales reformas por sí mismas puedan también incitar el ahorro y la adquisición de activos, independientemente de los esquemas de formación de patrimonio. Sugerir que este efecto es independiente del de la formación de patrimonio no es necesariamente tener una argumentación en contra de la inversión social. No obstante nos lleva a dos interrogantes. Primero, un énfasis mayor de las oportunidades de ahorro y adquisición de activos por parte de los pobres ¿reforzaría el fundamento para una reforma del bienestar social junto con las actuales líneas populares? Segundo, tales reformas a un paso más rápido que el actual ¿complementarían las políticas de inversión social al grado de que podrían ser implementadas a un menor costo público – v.g. con menores tasas de integración que el 1:1, como en el programa irlandés- con poca o nula pérdida en el efecto de incentivar el ahorro? En otras palabras ¿podrían la reforma del bienestar y la formación de patrimonio ser mutuamente reforzadoras en sus efectos en el comportamiento de ahorrar?

6. Cualquier política que estimule el ahorro a través del subsidio corre el riesgo de que los ahorros resultantes simplemente sustituirían cuando menos algunos ahorros que, en la ausencia de políticas, se habrían dado de cualquier manera. Esto introduce un costo económico del subsidio a fondo perdido. Los esquemas de formación de patrimonio altamente dirigidos a la gente pobre que demostrablemente no ha ahorrado en el pasado podría minimizar el riesgo, pero no todos los programas son tan dirigidos. De hecho, entre más universal trata de ser un incentivo al ahorro, más alto es el riesgo. En consecuencia, el riesgo aplica a la mayoría de los incentivos al ahorro, dispersos en el área de la OCDE, apuntados a las clases medias y altas. ¿Es esto percibido realmente como un problema? La mayoría de los gobernantes lo han seleccionado como una solución.

Puede ser excesivamente utópico imaginar en el mundo de la política real un programa de incentivo al ahorro tan perfectamente dirigido a los pobres que anteriormente no ahorraban, que evite la sustitución de ahorros

subsidiados para al menos algunos ahorros no subsidiados que se hubieran hecho de cualquier manera. El asunto de los costos a fondo perdido de la economía puede no ser evitable. Esto nos lleva a otras dos preguntas. Primero ¿es el tema suficientemente importante en términos numéricos para merecer consideración? En segundo lugar, aun en caso de que lo sea, ¿se puede argumentar que una cierta dosis de redistribución (en términos patrimoniales y no de ingreso) podría ser positiva en términos de política social? Ambas preguntas reconducen a la más general señalada en el párrafo (1). Se requiere valorar los costos en el gasto público con respecto a las soluciones alternativas.

7. En cualquier esquema de ahorros integrados que ofrezca incentivos atractivos para ahorrar aparece otro riesgo: las personas pueden pedir prestado para ahorrar. Las instituciones financieras realmente pueden diseñar y poner en el mercado productos de préstamo que habilitan y animan el pedir prestado. Un convencido de la formación de patrimonio ha denotado este problema (Paxton, 2002) ¿Pero, se trata de un problema? El Grameen Bank y un promotor de otras instituciones del microcrédito (sin no mencionar el Banco Mundial) dedicado a la lucha contra la pobreza en lugares muchísimo peores que el área de la OCDE ciertamente argumentaría de manera distinta. Lo mismo harían los estudiosos que enfatizan los efectos positivos del *precommitment* en el comportamiento al ahorrar. Desde el punto de vista del ahorrador pobre, puede ser racional pedir prestado para ahorrar -es decir, para adquirir activos- aun cuando algunas de las ganancias resultantes deben compartirse con quien le prestó. (El problema real, en primer lugar, es el acceso al sistema del crédito.) Desde el punto de vista de quien hace las políticas, sin embargo, la noción de vender a los contribuyentes un esquema de ahorro-subsidio pensado para los pobres pero bajo el cual algunos banqueros podrían beneficiarse de los subsidios es desquiciante. Así pues, hay un problema, pero tiene tanto la faceta positiva como la negativa ¿Cómo puede ser controlado?
8. Muchas propuestas de formación de patrimonio construyen sus justificaciones en un argumento de justicia social que apunta a la evidencia empírica de desigualdades amplias y a veces en ensanchamiento en lo que hace a la distribución de riqueza. Tales argumentos tienden a enfatizar las desigualdades de oportunidad basadas en la riqueza en lugar de las desigualdades del ingreso (ver Paxton, 2002 y Boshara, 2003, por ejemplo). ¿Son importantes estos argumentos, o es suficiente un enfoque permanente sobre la desigualdad del ingreso?

LEED/La Formación del Patrimonio y el Escape de la Pobreza

9. Si pudieran hacerse los esquemas de incentivo al ahorro verdaderamente universales, sin barreras o fallas del mercado que los perjudicaran en contra de los pobres ¿bastaría eso para resolver los problemas percibidos sin acudir a esquemas de formación de patrimonio complicados? Aun si las fallas del mercado persisten, ¿la formación de patrimonio no constituiría simplemente otra serie de distorsiones del mercado amontonadas encima de un pesado costo público para contrarrestar las fallas creadas por otras distorsiones? Por el contrario, ¿es factible la universalidad absoluta? ¿Pueden realmente ser eliminadas las fallas del mercado, especialmente los fracasos del mercado financiero y el problema de información asimétrica? Si no, quizás la formación de patrimonio es una aceptable «segunda mejor» solución. Es más ¿enfrentan los pobres problemas específicos al ahorrar que requieren ser objeto junto con sus hábitos de ahorro de ser conducidos con políticas especiales? Los que apoyan la formación de patrimonio argumentan afirmativamente; lidiar con la falla del mercado es parte de su argumento, pero no la parte crucial. Finalmente ¿representa el concepto británico de “universalismo progresivo”, con Formación de Patrimonio para los pobres enclavado en una perspectiva universal más amplia, quizás un aceptable y eficaz término medio?
10. Por al menos una década, los creadores de la política laboral han hecho una distinción entre las tradicionales políticas “pasivas” del mercado de trabajo enfocadas en los beneficios para el desempleo, y las políticas «activas» que toman una actitud más intervencionista para hacer a las personas más propensas a conseguir un empleo en tiempos de rápidos cambios económicos y estructurales. ¿Es justificable hacer la misma clase de distinción en las políticas sociales, tratando el tradicional apoyo al ingreso como «pasivo» y las propuestas basadas en el patrimonio como «activas”? Si no, ¿por qué? En caso de que sí, ¿que podría esto implicar en caso de re proyectar o redefinir los objetivos de los esquemas de la formación de patrimonio?
11. Este ensayo ha tratado la altamente localizada, descentralizada y personalizada prestación del servicio como esencial para alcanzar el éxito de los esfuerzos de la formación de patrimonio para los pobres. Mientras el énfasis en esta condición surge ciertamente de prácticamente todos los esquemas individuales estudiados, quizás el tratamiento ha sido demasiado dogmático. En la medida en que más y más programas llegan al amplio rango de la sociedad ¿cuál es realmente el equilibrio apropiado para que la prestación del servicio incida en la administración de programas centralizados, vigilados y localizados? Ya que hay dinero público involucrado, ¿cuáles son los riesgos de fraude y/o mala administración con tanta descentralización? ¿Cómo pueden ser controlados?

LEED/La Formación del Patrimonio y el Escape de la Pobreza

12. Juzgando por la experiencia de las microfinanzas en los países en vías de desarrollo así como por las evidencias de la práctica en la Formación de Patrimonio en los Estados Unidos, la mayoría de beneficiarios son mujeres. El facultamiento de las mujeres en circunstancias económicas y sociales poco envidiables se ha vuelto al parecer uno de los puntos más fuertes de la Formación de patrimonio – y las mujeres se han mostrado como la configuración de una fuerza poderosa en la mejora social y económica global. En las microfinanzas ellas representan menores riesgos de crédito que los hombres, y más empresariales. De acuerdo con esta evidencia ¿cuánto peso político debe recibir el facultamiento de las mujeres considerando los méritos de las políticas de formación de patrimonio?

13. En cuanto a las políticas de inversión social, se requiere pensar más seriamente los méritos relativos dados los esquemas de ahorro integrado y las políticas de dotación. Los programas de dotación tienen una gran ventaja en su perspectiva a largo plazo que, combinado con los ahorros integrados para aumentar las dotaciones originales, realmente promete grandes paquetes de activos en la madurez de los niños pobres nacidos hoy. Por otro lado, éstos son más difíciles de vender a un público escéptico precisamente porque la perspectiva es a largo plazo y no rinde ninguna ganancia en el corto plazo que los gobiernos puedan prometer o por la que puedan buscar algún éxito político. Es más, las propias dotaciones iniciales, aun cuando son bien recibidas, tienen menos poder que los ahorros de contrapartida para producir cambios positivos en el comportamiento y los efectos del bienestar exigidos para el mismo acto de ahorrar. Los ahorros integrados también benefician en perspectiva a adultos en edad de trabajar y sus hábitos de ahorro dentro de un tiempo razonable. Quizás el gobierno del Reino Unido habrá encontrado una respuesta para emular, si como se ha propuesto, introduce el *Child Trust Fund* y *Saving Gateway* más o menos en un tándem, para que cada esquema se beneficie de las fuerzas del otro.

BIBLIOGRAFÍA

- Ackerman, Bruce y Anne Alstott** (1999), *The Stakeholder Society*, New Haven, Universidad de Yale.
- Aminuzzman, Salahuddin M.** (2002), “*Cellular Phones in Rural Bangladesh: A Study of the Village Pay Phone of Grameen Bank*”, en David O’Connor y Andrea Goldstein (eds.), *Electronic Commerce for Development*, una publicación del Centro de Desarrollo del OCDE, París, OCDE.
- Assets**, Primavera 2002, una publicación trimestral del CFED, Washington, “*Asset Building: The Canadian Experience*”.
- Banca Mondiale** (2002a), “*The Microfinance Revolution*”, en *Perspectives on Development*, Invierno 2001/2002, Washington, el Banco Mundial, pp. 90-92.
- Banco Mundial** (2002b), “*Empowering the Poor through Microcredit: The Bangladesh Poverty Alleviation Project*”, impresión disponible <http://Inweb18.worldbank.org>.
- BCEAO** (2002), “*Microfinance in West Africa Today*”, Artículo presentado por Erik Ekue y Chalouho Coulibaly de la Mission for Regulation and Development of Microfinance (MRDM) del BCEAO (Banca Central del África Occidental) en un seminario presentado en Washington DC, marzo del 2002. El artículo está disponible en el portal de Microfinance Gateway en <http://www.microfinancegateway.org>.
- Beverly, Sondra. G.** (1997), “*How Can the Poor Save? Theory and Evidence on Saving in Low-Income Households*”, Documento de Trabajo No. 97-3, Center for Social Development, Washington University en St. Louis, MO.
- Beverly, Sondra G. y Michael Sherraden** (2001), “*How People Save and the Role of IDAs*”, en Boshara, Ray (ed.), *Building Assets: A Report on the Asset-Development and IDA Field*, Washington, DC, Corporation for Enterprise Development, Capítulo Cinco.
- Blank, Rebecca M.** (2002), “*Evaluating Welfare Reform in the United States*”, Journal of Economic Literature, Vol. XL, No. 4 de diciembre.
- Boshara, Ray (ed.)** (2001), *Building Assets: A Report on the Asset-Development and IDA Field*, Washington, DC, Corporation for Enterprise Development (CFED).
- Boshara, Ray** (2003), “*The \$6,000 Solution*”, The Atlantic Monthly, enero/febrero.
- Carney, S. y W. Gale** (2001), “*Asset Accumulation among Low-Income Households*”, en T. Shapiro y E. Wolff (eds.) *Assets for the Poor: The Benefits of Spreading Asset Ownership*, New York, Russell Sage Foundation, pp. 165-205.
- Caskey, John P.** (2000), “*Reaching Out to the Unbanked*”, Documento de Trabajo 00-15, artículo presentado para su inclusión en el Asset Building: Research and Policy Symposium, St. Louis, MO, Center for Social Development, Universidad de Washington en St. Louis.
- Cohen, S.** (1994), “*Consumer Socialization: Children’s Saving and Spending*”, Childhood Education, 70 (4), pp. 244-246.

LEED/La Formación del Patrimonio y el Escape de la Pobreza

- Corporation for Enterprise Development (CFED)** (2002), 2002 Federal IDA Briefing Book: *How IDAs Affect Eligibility for Federal Programs*, Washington, CFED.
- Deaton, A.** (1997), *The Analysis of Household Surveys: A Microeconomic Approach to Development Policy*, Baltimore, Universidad John Hopkins.
- Dunford, Christopher** (1998), “*Microfinance: A Means to What End?*”, artículo presentado para el Diálogo Global sobre las Microfinanzas y el Desarrollo Humano, Estocolmo, 1ro. al 3 de abril. (Dunford es Presidente de la Freedom from Hunger.)
- Duran, Clemente Ruíz** (2002), “*Savings and Asset-Building in Low Income Groups in Mexico*”, artículo preparado para la Conferencia CFED/SEDI IDA Learning Conference en Windsor, Ontario, Canadá, 4 al 6 de abril.
- Financial Times**, 21 de mayo del 2002.
- Financial Times**, 25 de junio del 2002, “*Banks See a Big Future for Micro-Finance*”.
- Financial Times**, 15 de agosto del 2002, “*Micro-Finance: Mexican Lender’s Big Idea for Small Borrowers*”.
- Financial Times**, 27 de septiembre del 2002, “*Homespun Lending Is Now Hip*”.
- Financial Times**, 8 de octubre del 2002, “*France Reveals Measures to Boost Business Start-ups*”.
- Greenspan, Alan** (2002), “*Economic Development and Financial History*”, comentado en la Novena Cumbre de Desarrollo Económico, the Greenlining Institute, Oakland, California, 18 de enero.
- Grieco, Margaret** (1998), “*Meeting the Moment: Microfinance and the Social Exclusion Agenda*”, artículo presentado a la Accounting SIG, Business School, Universidad del Norte de Londres, 9 de diciembre de 1998.
- González-Vega, Claudio, Mark Schreiner, Richard L. Meyer, Jorge Rodríguez-Meza and Sergio Navajas** (1997), “*BancoSol: The Challenge of Growth for Microfinance Organizations*”, en Hartmut Schneider (ed.), *Microfinance for the Poor?*, París, OCDE, pp. 129-170.
- Gobierno de Singapur, Ministerio de Desarrollo Comunitario y del Deporte (MCDS)** (2001), “*Children Development Co-Savings (Baby Bonus) Scheme*”, boletín de prensa, 16 marzo del 2001.
- HM Treasury** (2001a), *Saving and Assets for All*, No. 8 de la serie The Modernisation of Britain’s Tax and Benefit System, Londra, abril.

LEED/La Formación del Patrimonio y el Escape de la Pobreza

- HM Treasury** (2001b), *Delivering Saving and Assets*, No. 9 de la serie *The Modernisation of Britain's Tax and Benefit System*, Londra, noviembre.
- HM Treasury** (2002), *Pre-Budget Report*, Londra, noviembre.
- HM Treasury** (2003), "Building A Fairer Society", Capítulo 5 del *Budget 2003*, Londra. Impresión disponible en <http://www.hm-treasury.gov.uk>.
- Hogarth, Jeanne M. y Jinkook Lee** (2000), "*Use of Financial Services and the Poor*", Documento de Trabajo 00-13, Center for Social Development, St. Louis, Universidad Washington en St. Louis.
- Kelly, Gavin y Julian Le Grand** (2002), "*The Rise of the 'Baby Bond': Where Did It Come From?*", artículo presentado en la Conferencia Internacional: *Towards New Forms of Welfare*, promovida por la Observatorio "Giordano dell' Amore" sobre las relaciones entre las leyes y la economía, Centro nazionale di prevenzione e difesa sociale, Stresa, Italia, 26 y 27 de abril.
- Kelly, Gavin and Rachel Lissauer** (2000), *Ownership for All*, Londres. IPPR.
- La Tribune**, 2 de mayo del 2002, "*Frémissements d'un capitalisme social contre l'exclusion*".
- Les Echos**, 8 de octubre del 2002, pp. 3 y 60.
- Midgely, James** (1999), "*Growth, Redistribution and Welfare: Towards Social Investment*", *Social Services Review*, 77(1), pp. 3-21.
- Nares, Peter, Jennifer Robson-Haddow y Barbara Gosse** (2001), "*The Case for an Asset-Based Approach to Social Policy in Canada*", en Sue Regan y Will Paxton (eds.), *Asset-Based Welfare: International Experiences*, Londres, IPPR.
- Navajas, Sergio, Mark Schreiner, Richard L. Meyer, Claudio González-Vega y Jorge Rodríguez-Meza** (2000), "*Microcredit and the Poorest of the Poor: Theory and Evidence from Bolivia*", *World Development*, Vol. 28, No. 2, pp. 333-346.
- Neumark, D.** (1995), "*Are Rising Earnings Profiles A Forced-Savings Mechanism?*", *The Economic Journal*, 105, pp. 95-106.
- OCDE** (2001a), *Putting the Young in Business: Policy Challenges for Youth Entrepreneurship*, París, OCDE.
- OCDE** (2001b), *Economics and Finance of Lifelong Learning*, París, OCDE.
- OCDE** (2003), *Mechanisms for the Co-finance of Lifelong Learning*, Un compendio de reportes preparados por autoridades nacionales y miembros de la ELAP network para el Segundo Seminario Internacional: *Taking Stock of Experience with Co-finance Mechanisms*, Londres, 27 a 29 noviembre del 2002, París, OCDE,

LEED/La Formación del Patrimonio y el Escape de la Pobreza

- Paxton, Will** (2002), “*Asset-Based Policy in the United Kingdom*”, artículo preparado para 2002 IDA Learning Conference, Windsor, Ontario, Canadá, abril.
- Paxton, Will y Sue Regan** (2002), “*The Future of Asset-Based Policy in the UK*”, un estudio de la IPPR impresión disponible en <http://www.policylibrary.com/Essays/IPPRassets/assetsippr5.htm>.
- Robinson, Marguerite S.** (2001), *The Microfinance Revolution: Sustainable Finance for the Poor*, Washington, Banco Mundial.
- Schneider, Hartmut (ed.)**, *Microfinance for the Poor?*, París, OCDE.
- Schreiner, Mark** (2000a), “*Microenterprise in the First and Third Worlds*”, Documento de Trabajo 00-2, Center for Social Development, Universidad Washington en St. Louis, MO.
- Schreiner, Mark** (2000b), “*Formal RoSCAs in Argentina*”, *Development in Practice*, Vol. 10, No. 2, pp. 229-232.
- Schreiner, Mark** (2001a), “*Informal Finance and the Design of Microfinance*”, *Development in Practice*, vol. 11, no. 5, pp. 637-640.
- Schreiner, Mark** (2001b), “*A Cost-Effectiveness Analysis of the Grameen Bank of Bangladesh*”, Documento de Trabajo, Center for Social Development, Universidad Washington en St. Louis, MO.
- Schreiner, Mark, Margaret Clancy y Michael Sherraden** (2002), *Final Report: Saving Performance in the American Dream Demonstration*, St. Louis, Center for Social Development, Universidad Washington en St. Louis, MO., octubre.
- Schreiner, Mark y Jonathan Morduch** (2002), “*Replicating Microfinance in the United States: Opportunities and Challenges*”, en James Carr and Zhong-yi Tong (eds.), *Replicating Microfinance in the United States*, Washington DC, Fannie Mae Foundation, Woodrow Wilson Center y la Universidad Johns Hopkins.
- Sherraden, Michael** (1991), *Assets and the Poor: A New American Welfare Policy*, Armonk, NY y Londres, M. E. Sharpe, Inc.
- Sherraden, Michael** (2001), “*Singapore Announces “Baby Bonus” and Children’s Development Accounts*”, un breve comentario, St. Louis, Center for Social Development, Universidad Washington en St. Louis, MO., marzo.
- Sherraden, Michael, Mark Schreiner y Sondra Beverly** (2002), “*Income, Institutions, and Saving Performance in Individual Development Accounts*”, Documento de Trabajo No. 02-3, Center for Social Development, Universidad Washington en St. Louis, MO. (Presentado al Economic Development Quarterly), enero.

LEED/La Formación del Patrimonio y el Escape de la Pobreza

Sherraden, Scanlon, Page-Adams, Beverly, Schreiner y Morris (2002), “*Directions for Research*”, en *Savings and Asset Accumulation in Individual Development Accounts*, próximo.

Stegman, Michael A. (2001), “*Banking the Unbanked: Untapped Market Opportunities for North Carolina Financial Institutions*”, *Journal of the North Carolina Banking Institute*, Universidad del Norte de Carolina, Escuela de Leyes, vol. 5.

Times Online.htm, Londres, 7 de octubre del 2002, “*Low Earners to Get £1 500 Incentive to Start Saving*”.

The Economist, 12 de abril del 2003, p. 38.

Van Bastelaer, Thierry (2000), *Imperfect Information, Social Capital and the Poor's Access to Credit*, Adelphi, MD, Center for Institutional Reform and the Informal Sector, University of Maryland. Este artículo está disponible en formato PDF en <http://www.gdrc.org/icm/thierry.html>.