

# en breve



Número 28 / noviembre de 2011

## DIAGNÓSTICO SOBRE LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIA CONDICIONADA Y ASPECTOS VINCULADOS DEL SISTEMA FINANCIERO EN REPÚBLICA DOMINICANA\*

DAVIDE ZUCCHINI

En los últimos cincuenta años la República Dominicana ha mostrado un desempeño económico sobresaliente: desde el 1960 al 2007 el PIB del país ha crecido a un promedio de 5,3%, por encima del promedio de América Latina (3,8% en promedio).

Como evidencia el Informe de Desarrollo Humano 2005, este crecimiento económico no ha ido de la mano de “políticas deliberadas para convertir el crecimiento económico en bienestar social” en un contexto en el que “los avances registrados impactaron de manera desigual según las regiones, el género y los estratos de ingreso de las personas” (ODH, 2005: 15).

Los índices de pobreza, que estaban disminuyendo desde finales de los años ochenta, volvieron a

crecer durante la crisis de 2002-2003 por el impacto de una importante crisis financiera.

Uno de los rasgos de la desigualdad, y uno de los aspectos más relevantes para entender su persistencia, es el importante grado de informalidad del mercado de trabajo en el que el 56,7% es trabajador informal. Tres factores parecen haber acentuado una dinámica dual de la economía dominicana, en la que los sectores que menos contribuyen a la generación de empleos son los que más han crecido: limitados encadenamientos productivos intersectoriales de los sectores más dinámicos de la economía (zonas francas y turismo), poca acumulación de capital humano en algunos de sectores sociales junto con la insuficiente eficacia de las políticas públicas para aliviar debilidades estructurales y el impacto de la volatilidad macroeconómica y de las crisis en el empleo y la distribución de la renta.

\* El documento completo está disponible en Proyecto Capital: <[www.proyectocapital.org](http://www.proyectocapital.org)>.

El modelo de protección social de la República Dominicana, usando las categorías propuestas por Gosta Esping-Andersen, es un régimen de bienestar liberal, donde el acceso a las prestaciones sociales del estado es subsidiaria al mercado, “restringida y selectiva para definir, mediante comprobaciones de medios de vida e ingresos (*means-testing*), quién tiene derecho a las garantías sociales, o, por contraposición, quiénes están excluidos de ellas” (Esping, A. 2002: 9).

Una de las herramientas de política social es el programa de transferencias condicionadas de la República Dominicana “Solidaridad”, diseñado desde principio de la pasada década y en función desde 2004, es el instrumento de política social para focalizar las transferencias a la población más pobre. El objetivo principal del programa es romper la transmisión intergeneracional de la pobreza, promoviendo e incentivando la inversión en capital humano en educación, mejorando el acceso a la salud y a una alimentación balanceada.

El Programa está gestionado por un conjunto de instituciones que intervienen en fases sucesivas y que se señalan a continuación: del ejecutivo, tienen un régimen de autonomía.

1. El Gabinete Social es la institución encargada de coordinar el proceso de formulación, ejecución y evaluación de las políticas protección social.
2. Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN) es una institución adscrita al Gabinete Social cuyo objetivo, dentro del sistema de protección social, es identificar a las familias pobres y registrarlas en un sistema único.
3. Solidaridad es el programa de transferencias condicionadas del Gobierno de la RD y es la institución operativa del sistema de protección social.

4. Administradora de Subsidios Sociales (ADESS) es la entidad encargada de administrar los subsidios sociales otorgados por el Gobierno Dominicano: prepara la nómina mensual unificada de los beneficiarios y acredita directamente, a través de la tarjeta de débito de solidaridad, los montos de las transferencias de los distintos programas. Asimismo, se encarga de identificar a los almacenes donde la tarje podrá ser usada.

En los últimos años, especialmente durante 2008, el número de beneficiarios del programa Solidaridad ha aumentado considerablemente. Los datos muestran un aumento de 400.000 nuevos beneficiarios durante 2008, lo que respondería a la necesidad de proteger a los sectores más vulnerables de la población de la crisis financiera internacional de la misma manera que hicieron otros países de la región.

Los nueve tipos de transferencias (condicionadas o no condicionadas) protegen a unos 800.000 beneficiarios y, en el año 2010, el monto total de las transferencias ha alcanzado los 8.800 millones de pesos (unos 230 millones de dólares).

Los beneficiarios de los programas de transferencias condicionadas son 522.000 (el 65% del total) mientras que menos de 300.000 reciben algún tipo de transferencia no condicionada.

Todas las transferencias monetarias (sin importar si son condicionadas o no) se realizan a través de un sistema de transferencias electrónicas, administrado por ADESS, llamado “Sistema de Pago de los Subsidios Sociales (SPSS)”. Este sistema permite la transferencia electrónica de los fondos a una tarjeta de débito VISA que puede ser usada en una extensa red de establecimientos en todo el país.

El sistema de tarjeta de débito (Tarjeta Solidaridad) permite efectuar pagos en establecimientos específicos (aquellos que son parte del programa) y puede manejar múltiples subsidios (cada subsi-



El programa cuenta con una subcuenta o “gaveta”). Para la implementación de este sistema de transferencias y pagos electrónicos intervienen varias entidades financieras (La Nacional de Ahorros y Préstamos -ALNAP, La Asociación Cibao de Ahorros y Préstamos -ACAP, La Asociación Popular de Ahorros y Préstamos -APAP y el Banco de Reservas), algunas empresas locales relacionadas VISA internacional y la ADESS como institución que realiza las transferencias electrónicas. El costo de funcionamiento de este sistema es relativamente bajo ya que ADESS ha estimado que el costo operativo promedio del sistema “Tarjeta Solidaridad” es de 21 pesos por mes y beneficiario (poco más de 50 centavos de dólar)

El programa Solidaridad está organizado en el territorio a través de encargados regionales, provinciales, de “campo” y de los enlaces. El sistema de funcionamiento es en cascada con instancias intermedias que envían la información de la instancia superior a la inferior (*top-down*) y consolidan las informaciones de las instancias inferiores para enviarlas a la superior según el esquema que sigue.

La gestión financiera del programa y el sistema de pago relacionado, se realiza a través de dos grandes procesos.

El primero, es el proceso de apropiación presupuestaria de los fondos que administra ADESS de acuerdo a los criterios prioritarios de SIUBEN y siguiendo las políticas operativas de Solidaridad.

El programa Solidaridad está enfocado a reducir la pobreza en todas sus dimensiones (monetaria y no monetaria) y a reducir la transmisión intergeneracionales y entre grupos sociales de la pobreza. Dicho de otra manera, combina un enfoque de reducción de las desigualdades verticales, al mismo tiempo que incluye algunos elementos de las desigualdades horizontales. Para focalizar los subsidios a los más pobres, SIUBEN ha usado una combinación de “Proxy Means Testing” y focalización geográfica.

El Proxy Means Testing es un instrumento estadístico para focalizar las políticas públicas a favor de los pobres (*pro-poor public policies*). En el caso de la República Dominicana, a partir de los resultados del Censo 2002 y de la ENCOVI 2004, el SIUBEN ha creado un Índice de Calidad de Vida que recoge 17 variables estrechamente relacionadas a varias dimensiones de la pobreza (vivienda, condiciones del hogar y de sus miembros).

El índice (desde 0 a 100) permite dividir la población en cuatro segmentos de población, teniendo también en consideración factores geográficos (población urbana o rural). Se crean así dos categorías de pobres (pobreza extrema y pobreza moderada) y dos de “no pobres” con factores de ponderación distintos según la zona geográfica. El siguiente gráfico presenta la clasificación de los hogares de acuerdo al ICV.

Índice de calidad de vida	Zona urbana	Zona rural
Pobreza extrema	0 - 43,0	0 - 32,3
Pobreza moderada	Más de 43,0 - 58,5	Más de 32,3 - 52,5
No pobre I	Más de 75,8 - 100	Más de 73,9 - 100

En 2008 el programa Solidaridad realizó una encuesta de satisfacción entre los beneficiarios de solidaridad para evaluar el funcionamiento del programa.

El 90% de los beneficiarios declaró que conocía el enlace que trabaja en el núcleo y que la efectividad (medida como el número de veces en el que el enlace había visitado la vivienda del beneficiario) era bueno (“varias veces”, indicando varias visitas).

En cuanto a la red de abastecimiento social (RAS), los usuarios usan la red todos los meses (95%) y, en relación a los precios de los establecimientos, parece que en la mayoría de los casos éstos no varían (71,4%), pocas veces varían (14%) o han encontrado precios más caros por pagar con la tarjeta solidaridad (14,5%).

En relación con el componente de salud del programa, la mayoría de los beneficiarios recibió informaciones relativas a la Unidad de Atención Primaria de referencia (84%) y el 94,2% indica que ha recibido atención en ésta.

En cuanto al componente de educación, el 88,6% ha indicado que ha inscrito los alumnos en la escuela (una de las condicionalidades del programa).

Otra encuesta, realizada por Gallup en el 2007, revela que los beneficiarios entienden los objetivos del programa, que “el programa Solidaridad expresa la verdadera intención del Gobierno de aliviar la pobreza” (98,1%) y “es una forma de llevar los servicios sociales a la parte más necesitada de la población” (98,2%).

En relación con la cobertura de los servicios financieros en la República Dominicana, un reciente estudio de la Federación Latinoamericana de Bancos muestra que la República Dominicana está entre aquellos países con muy bajo acceso a los servicios financieros y que los canales de provisión de los

servicios (cobertura a través de sucursales y cajeros automáticos) en la República Dominicana está ligeramente por debajo del promedio de América Latina (entre 6 y 7,38 por cada 100.000 habitantes frente a 7,66 y 8,45 de AL) en cuanto a número de sucursales, mientras que está ligeramente por encima del promedio en cajeros automáticos (entre 15,08 y 17,31 por cada 100.000 habitantes, siendo el promedio de AL entre 12,48 y 14,98).

En los últimos años la literatura sobre el microcrédito y un número cada vez mayor de estudio sobre el microahorro han demostrado que los pobres ahorran y lo hacen, en la mayoría de los casos, en condiciones menos ventajosas por el escaso acceso a las entidades financieras formales.

El acceso a las entidades financieras formales (número de oficinas y cajeros por 100.000 habitantes) está cerca del promedio de América Latina. Sin embargo, la distribución en el territorio es muy desigual y refleja la concentración de las actividades económicas en algunas regiones del país. Los datos parecen indicar que el costo de expansión en algunas zonas más remotas no es potencialmente rentable para los bancos comerciales.

Un estudio de Drexler, Fischer, Schoar (2010) sobre el impacto de la educación financiera vis-a-vis “rules of thumb” para algunos clientes del programa de microcrédito de ADOPEM ha mostrado resultados relevantes para esta evaluación. Primero, los dos programas de educación (la educación financiera tradicional y el *rules of thumb*) han tenido un impacto en los micro empresarios aunque el entrenamiento basado en herramientas más sencillas (*rule of thumb*) ha demostrado generar mayor impacto en las prácticas de gestión financiera de la empresa en el corto plazo. Los programas formales de educación financiera parecen tener mejores resultados sólo en el largo plazo y entre los más educados. Esto sugiere que, si bien es necesario desarrollar una campaña

de educación sobre el ahorro, la utilización de herramientas muy elaboradas podría generar peores resultados de los esperados. Entre las organizaciones con más presencia en el territorio ADOPEM y MUDE parecen tener la experiencia y las características para poder contribuir a desarrollar un programa de educación financiera (la primera por su experiencia en los centros urbanos, la segunda por el trabajo que ha realizado en las áreas más remotas).

Teniendo en consideración las limitaciones de acceso formal, existen un conjunto de experiencias positivas utilizando mecanismos alternativos para ahorrar. Uno de los instrumentos más usados para superar estas barreras para ahorrar ha sido el uso

del celular como sistema de transacciones. En Bolivia el fondo Ecofuturo ha desarrollado un proyecto de recordatorios para ahorrar por SMS con discretos resultados (un aumento de la probabilidad de alcanzar los objetivos de ahorro de un 3%) y un proyecto parecido en Filipinas ha logrado hasta mejores resultados (un aumento de la probabilidad de un 10%). La penetración del uso del celular en el país es discreta y muestra una tendencia hacia el aumento. Según datos de ENHOGAR 2007, el 67,1% de los hogares dominicanos tenía por lo menos un teléfono celular (en 2005 eran 44,3%) con una sensible diferencia entre las zonas rurales (54,8%) y el Distrito Nacional y Santo Domingo (75,5%). ●

Davide Zucchini, Consultor Fundación Capital

Esta publicación es posible gracias al apoyo de la Fundación Ford y el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo de Canadá – IDRC



El contenido del presente documento puede ser utilizado siempre y cuando se cite la fuente.