

Transferencias Monetarias Condicionadas y su rol con el Sistema Financiero

Maria Cristina Gutiérrez Cottle
Carolina Trivelli

Los niveles de pobreza en el continente latinoamericano son muy preocupantes. Según la CEPAL¹, al 2007, la población estimada de América Latina y el Caribe es 540, 289,000 de la cual, 184 239 millones son pobres y 68 076, pobres extremos (34 % y 12% de la población total latinoamericana, respectivamente)². La CEPAL afirma, al mismo tiempo, que la pobreza continúa disminuyendo; aunque a un ritmo más moderado en relación a los dos años anteriores. Ahora, se trata de las tasas más bajas registradas desde los años ochenta; así como del menor número de pobres de los últimos 17 años³. Aún así, consideramos importante señalar que a pesar de la considerable disminución de las tasas de pobreza, la cantidad de latinoamericanos pobres continúa siendo muy alta.

Frente a esto, los gobiernos latinoamericanos han buscado diversas formas de mitigar la pobreza y, a la vez fomentar políticas de inclusión y protección social.

Dentro de este contexto y, sobre todo en los últimos diez años, es que se empiezan a implementar en distintos países programas de transferencias monetarias condicionadas (TMC) como eje central de las políticas de mitigación de pobreza. En general, las evaluaciones de los programas han sido positivas, aunque diversas. Además se ha encontrado que han tenido mayor y mejor impacto que otros programas sociales. Sin embargo, la riqueza de estas experiencias corresponde a las lecciones que se han podido extraer.

El objetivo principal de estos programas (TMC) es brindar ayuda económica a las familias pobres, excluidas, con jefes de hogar desocupados, mujeres gestantes, con niños, personas con discapacidad, minorías marginadas, etc., con el fin de fomentar procesos de estabilización económica y de inclusión social, asegurando a la vez la asistencia escolar de los hijos, así como el control de salud de los mismos; la incorporación de los beneficiarios a la educación formal; su participación en cursos de capacitación laboral que coadyuven a una incorporación/reincorporación socio-económica; y a veces su incorporación en proyectos productivos o en servicios comunitarios⁴.

En América Latina, se han implementado este tipo de programas en los siguientes países: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Perú.

¹ Comisión Económica para América Latina y el Caribe

² Cf.: CEPAL: Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 2008. Estimación basada en 19 economías: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Bolivariana de Venezuela, República Dominicana y Uruguay.

³ Informe Anual, BID 2007, citado en Propuesta del Proyecto Capital presentada a la Fundación Ford

⁴ C4, El Proyecto Capital, Proyecto de Capitalización y Reducción de la Vulnerabilidad de los Pobres, Nota Conceptual, Fundación Ford, noviembre 2007

A la fecha, los programas TMC, que presentamos a continuación, han beneficiado, aproximadamente, a 27 millones de hogares en Latinoamérica y el Caribe, llegando a más de 100 millones de personas en la región.

Cuadro 1: Número de Hogares Beneficiarios de los programas de TMCs (estimados al 2009)

País	Hogares beneficiados a la fecha	Programa de TMC
Brasil	17,500,000	Bolsa Familia
México	5,049,206	Oportunidades
Colombia	1,505,870	Familias en Acción
Argentina	1,472,187	Jefes y Jefas de Familia
Perú	420,574	JUNTOS
Chile	332,995	Puente-Chile Solidario
Ecuador	245,814	Bono de Desarrollo Humano
El Salvador	120,000	Oportunidades (Red de Protección Social)
Guatemala	76,000	Mi Familia Progresá
Panamá	70,599	Red-Oportunidades
Nicaragua	20,000	Mi Familia
Total de Hogares Beneficiarios	26,813,245	

Fuentes:

<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/bolsafamilia01.asp>;
<http://www.opportunidades.gob.mx> ; <http://www.accionsocial.gov.co/contenido/categoria.aspx?catID=204> ;
<http://www.trabajo.gov.ar/jefes/index.as> ;
<http://www.juntos.gob.pe> ;
<http://www.chilesolidario.gov.cl/?language=spanish> ;
<http://www.mbs.gov.ec/MBS//PPS/Wfbonode%20solidaridad.aspx> ;
<http://www.redsolidaria.gob.sv/content/view/758/1/> ; <http://www.mifamiliaprogesa.gob.gt/> ;
http://www.mides.gob.pa/index.php?option=com_content&task=view&id=295&Itemid=75 ;
<http://www.mifamilia.gob.ni/index.php>

Elaboración: Propia

Para efectos de este informe nos centraremos únicamente en los siguientes países: México, Colombia, Perú, Chile y Ecuador. Si bien estos países aplican el mismo *modus operandi* en cuanto a la implementación de los programas, las TMC son en efectivo y están sujetas al cumplimiento de condicionalidades (salud y educación), existe una diferencia importante en las formas en que cada programa se relaciona con los agentes pagadores y el sistema financiero de su país, siendo estos quienes permiten hacer entrega de la TMC.

A continuación, presentaremos las características principales de los programas de los cinco países mencionados, y luego señalaremos cómo se llevan a cabo los pagos de las transferencias en los distintos programas.

México⁵

En 1997, se creó el programa PROGRESA; conocido desde 2003 como Oportunidades⁶. Este programa, opera bajo un esquema de corresponsabilidad basado en transferencias monetarias, de libre disponibilidad, a las familias en extrema pobreza.

Su objetivo general es *“apoyar a las familias que viven en condición de pobreza extrema, con el fin de incrementar las capacidades de sus miembros y ampliar sus alternativas para alcanzar mejores niveles de bienestar, a través del mejoramiento de opciones en educación, salud y alimentación, además de contribuir a la vinculación con nuevos servicios y programas de desarrollo que propicien el mejoramiento de sus condiciones socioeconómicas y de calidad de vida”*⁷. Y, su población objetivo, las familias rurales y urbanas en condición de pobreza extrema con un déficit de capacidades básicas en educación, salud y nutrición; que viven en localidades que tienen ciertas condiciones de capacidad de atención de los servicios de salud y educación.

La selección de beneficiarios se realiza a través del ENCASEH (Encuesta de Características Socioeconómicas de los Hogares), que permite analizar el déficit de recursos que tienen los hogares.

Oportunidades contó con un presupuesto anual para 2008 de US \$314.69 millones, que han sido utilizados para brindar apoyo a 5'049,206 hogares.

Los componentes básicos del programa son alimentación, salud y educación. Existen, sin embargo, diversas escalas en los montos otorgados, según el tipo de subsidio que le corresponda:

1. Apoyo Alimentario \$ 195 pesos o US \$ 17.8
2. Apoyo Adultos Mayores \$ 270 pesos o US\$ 15
3. Apoyo Energético \$ 50 pesos o US\$ 3.31
4. Apoyo Educativo \$ 140 pesos o US \$ 10.9

Es necesario señalar que en las familias con adultos mayores, el monto máximo mensual aumenta en US \$ 25 por cada adulto mayor. Además se considera un incremento semestral, de acuerdo al Índice de Precios de la Canasta Básica, publicada por el Banco de México

Los subsidios se entregan cada dos meses a través de instituciones liquidadoras, entre ellas, Telégrafos de México (TELECOMM), sucursales del Banco de Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI) y cajas de ahorro. Las sucursales BANSEFI y las cajas de ahorro son socias de L@ Red de la Gente (L@RDG)⁸.

⁵ Cf. Diagnóstico de País: México, Damaris Flores, Proyecto Capital, 2008

⁶ www.oportunidades.gob.mx

⁷ Cf. <http://corresponsales.oportunidades.gob.mx/corresponsales/paginainterna/pagina.php?pag=59>

⁸ L@ Red de la Gente es una alianza comercial entre más de 200 sociedades de Ahorro y Crédito Popular (Cajas de Ahorro, Cooperativas, Sociedades Financieras Populares) y el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI) que tiene como fin ofrecer a la población una amplia gama de servicios financieros en forma rápida y eficiente a la población que los utiliza, con la intención de llegar a las regiones de difícil acceso en el país, ofreciendo estos servicios a las personas que más lo requieren. Para mayor información al respecto: www.lareddelagente.com.mx

TELECOMM ha establecido puntos de entrega en lugares lo más cerca posible a donde habita el grueso de beneficiarios. Sin embargo, los costos de transacción, -tiempo y transporte-, siguen siendo altos. Hoy aproximadamente existen 3.500 puntos de entrega en todo el territorio nacional.

Por su parte, el programa tiene un convenio de colaboración con BANSEFI, que brinda la posibilidad de entregar las transferencias bajo dos modalidades: (i) entrega el efectivo ensobretado o (ii) abona en una cuenta de ahorros.

Aproximadamente 50% de las familias inscritas en el programa reciben el apoyo a través de TELECOMM. El 50% restante, a través de L@RDG; de ellas, sólo la mitad está bancarizada, por lo que recibe la transferencia por medio de una cuenta de ahorro, en el caso de hacerlo a través de BANSEFI, sin cargo adicional. Los criterios iniciales para definir qué hogares podían recibirlo a través de cuentas de ahorro se basaron en la distancia. De este modo, lo reciben a través de cuentas de ahorro sólo los hogares que viven a una distancia máxima de 10 Km. respecto a la sucursal en donde el beneficiario tendrá su cuenta.

Sin embargo, solamente alrededor de 25% de las beneficiarias tiene una cuenta de ahorro; y, debido a la ubicación de las sucursales BANSEFI y de las cajas de ahorro, se trata principalmente de beneficiarias urbanas que viven en localidades de baja marginación.

Desde comienzos de este año, es posible cobrar la transferencia en las tiendas sucursales rurales Diconsa⁹, empresa de participación estatal mayoritaria del Sector de Desarrollo Social, cuyo propósito es contribuir a la superación de la pobreza alimentaria, mediante el abasto de productos básicos y complementarios a localidades rurales de alta y muy alta marginación, sobre la base de la organización y la participación comunitaria¹⁰. Estas sucursales ofrecen además servicios adicionales para satisfacer la demanda de la población, como, los pagos del programa Oportunidades.¹¹

A pesar de los esfuerzos por bancarizar a la población, existe aún gran desconocimiento sobre el uso y beneficios de las cuentas de ahorro. Por lo general son vistas únicamente como medio de entrega. Por lo general son vistas únicamente como medio de entrega de la TMC, como cuentas de pago. Solamente un porcentaje mínimo de beneficiarios tiene ahorros a largo plazo. Sin embargo, de las beneficiarias que reciben la transferencia en una cuenta de ahorros personal, solo 10% retira el monto íntegro de la transferencia, efectúan retiros, más bien, a lo largo del bimestre; podríamos pensar entonces que se trata de un ahorro de corto plazo.

Queda clara la necesidad de informar mejor a esta población con programas de educación financiera para el uso de los instrumentos disponibles y sobre la existencia de otros intermediarios para que la gente pueda elegir las condiciones que más le convenga.

Colombia¹²

A fines de 2001, se creó el programa Familias en Acción¹³ con el objetivo de contribuir a la formación de capital humano. Su población objetivo son familias en extrema pobreza; entre ellos, solamente aquellas que se encuentren en el SISBEN 1 (Sistema de Selección de

⁹ Cf. Link: http://www.diconsa.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=5&Itemid=2

¹⁰ *Ibíd.*

¹¹ *Ibíd.*

¹² Cf. Diagnóstico de País: Colombia, Pablo Andrés Dussan, Proyecto Capital, 2008

¹³ <http://www.accionsocial.gov.co/contenido/categoria.aspx?catID=204>

Beneficiarios para Programas Sociales), es decir, población en condición de desplazamiento y comunidades indígenas.

Para lograr su objetivo principal, el programa ha desarrollado dos estrategias: (i) complementar el ingreso de las familias con niños menores de 18 años para mejorar los hábitos alimenticios, la salud, y garantizar la asistencia y permanencia escolar de los niños.; y (ii) servir como eje articulador de la Red de Protección Social - JUNTOS.¹⁴ A diciembre del 2007, el programa ha beneficiado a 1'505 870 de hogares con un presupuesto total anual al 2008 de US \$1,159 millones.

Familias en Acción paga las transferencias condicionadas por ciclo, es decir cada dos meses, y el monto varía de acuerdo a la edad del niño y el grado de curse en la escuela. Además, el monto del subsidio varía de acuerdo a cálculos realizados para las distintas ciudades dado que tanto el costo de la canasta familiar varía en estos espacios como el costo de oportunidad de estar trabajando o estudiando.

Hay tres tipos de pagos:

1. Transferencia condicionada de nutrición para familias con hijos menores de siete años, equivalentes a \$100.000 por ciclo (USD 50)¹⁵
2. Transferencia condicionada de educación primaria para niños mayores de siete años cursando la escuela primaria, el pago es \$ 30.000 por ciclo (USD 15)
3. Transferencia condicionada educación secundaria para niños cursando desde el grado sexto hasta el decimoprimer, el pago es de \$ 60.000 por ciclo (USD 30).

El Programa decidió realizar los pagos a las beneficiaras a través de entidades financieras reguladas por la Superintendencia Financiera en los espacios dispuestos por ellas. En consecuencia, la responsabilidad por el adecuado manejo del dinero es competencia directa de la entidad bancaria, y su distribución se realiza a través de su red de oficinas o en espacios más amplios como coliseos, con apoyo de las autoridades locales y del programa mismo.

Luego de evaluar distintas opciones, las entidades financieras y el programa optaron pagar las transferencias a través del giro bancario. Esta operación implica un pago directo a la beneficiaria en la ventanilla de la institución financiera. Si bien se cobra por la transacción, hace posible llevar un mejor registro y contribuye a la legalidad. Actualmente hay contratos con 7 establecimientos bancarios que cubren 1097 de los 1098 municipios del país.

El 81% de los municipios es atendido por el Banco Agrario, a partir de un agresivo programa de bancarización impulsado por Familias en Acción con el apoyo de la Banca de las Oportunidades. Si bien Banco Agrario tiene presencia en una cantidad considerable de municipalidades (701), es una institución más bien rezagada en innovaciones tecnológicas y es la menos competitiva de todas las entidades bancarias. A demás debido a la dispersión de sus oficinas –sumado a sus limitaciones tecnológicas cobra la comisión más alta por transacción. De la misma manera, los costos marginales de llevar dinero a los municipios más alejados (generalmente desplazamiento aéreo) son bastante elevados.

¹⁴ “Documento Conpes Social 102 Red de protección social contra la extrema pobreza” Consejo Nacional de Política Económica y Social, República de Colombia y Departamento Nacional de Planeación Bogotá, D.C., 25 de Septiembre de 2006.

¹⁵ Sólo con carácter comparativo se utilizará una tasa de cambio de 1USD = 2.000 COP, todas las cifras presentadas en dólares son una aproximación que para tener validez tienen que confirmarse con la tasa de cambio vigente el día de la consulta.

Ahora bien, los pagos a los beneficiarios se realizan a través de cuatro modalidades:

1. Pago municipio beneficiario: Cuando el municipio cuenta con la presencia de la entidad bancaria, los pagos se realizan en las agencias u oficinas, o espacios acondicionados como coliseos o colegios.
2. Caja extendida: Cuando el municipio no cuenta con la presencia de la entidad bancaria, se establece una oficina temporal para realizar el pago: la oficina se traslada a las familias.
3. Pago municipio vecino: las familias de municipios sin entidad bancaria, se trasladan al municipio vecino para realizar el cobro en la agencia pertinente.
4. Pago con tarjeta recargable. Permite a las beneficiarias retirar el dinero en cajeros electrónicos o comprar por datafono. Cabe señalar acá, que la idea surgió como posible solución a los cuellos de botella, consecuencia del alto volumen de beneficiarios que debían acudir a los agentes pagadores.

En esta tarjeta se almacenan, en la banda magnética, los datos de la beneficiaria y el sistema de pago, y el programa alimenta en cada ciclo la tarjeta con el pago que permitirá a la madre retirar el dinero en los cajeros electrónicos que usan el sistema. Es por ello que el programa adelantó un proceso licitatorio en el 2007 que fue adjudicado al banco popular quién propuso una tarjeta recargable usando la red de cajeros del Grupo Aval (2.067 cajeros en todo el país).

Consideramos importante detenernos en la última modalidad de pago, pues este sistema que funciona desde marzo del 2008, tiene la ventaja de permitir que el pago sea instantáneo. Además, hace posible que la administración personal de los recursos promueva agilidad, movilidad, empoderamiento, confianza, y acercamiento al sistema financiero formal. Tiene la desventaja, sin embargo, de como la tarjeta contiene toda la información, es inflexible e implica a una costosa reexpedición por bloqueos, pérdidas, robos, etc. Además, cada transacción cuesta 2,5 veces más que los canales tradicionales.

Actualmente el programa no promociona ningún otro servicio financiero. Debemos reconocer, no obstante, que por medio de la implementación de las tarjetas recargables, se ha conseguido acercar a los beneficiarios al uso de instrumentos como cajeros electrónicos y pagos por *datafono*, promoviendo de esta manera, productos financieros pasivos.

Perú

El 7 de abril de 2005, se creó el Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres – JUNTOS¹⁶ que busca beneficiar a los hogares más pobres del país, designando a la mujer, como representante para el cobro de la transferencia, que es además, de libre disponibilidad. Entre la población objetivo, el programa prioriza hogares con madres gestantes, padres viudos, personas de la tercera edad o apoderados que tengan bajo su tutela a niños o niñas que sean menores de 14 años.

Para seleccionar a las familias beneficiarias a establecido en siguiente mecanismo:

1. Focalización geográfica (evaluación del mapa de pobreza elaborado por el MEF¹⁷)
2. Focalización de hogares (identificar los hogares pobres que poseen miembros objetivos del programa)

¹⁶ www.juntos.gob.pe

¹⁷ Ministerio de Economía y Finanzas

3. Focalización comunal (JUNTOS envía la base de datos realizada a sus sedes regionales para que los representantes regionales, coordinadores regionales y promotores de JUNTOS, efectúen las asambleas de validación comunal)

El presupuesto anual al 2008 del JUNTOS fue de US \$ 244'411,765 dólares, logrando beneficiar a 420,574 hogares (a febrero del 2009).

JUNTOS, realiza los pagos a las madres a través de las agencias del Banco de la Nación (en adelante, BN). El BN, es una empresa de derecho público, integrante del MEF, cuyo objetivo es administrar las subcuentas del Tesoro Público y proporcionar al Gobierno Central los servicios bancarios para la administración de los fondos públicos. Cuenta con 407 oficinas a nivel nacional –de las cuales 276 (67.8%) son UOB- y 545 cajeros automáticos (306 provincias)¹⁸.

El programa Juntos, entrega a las madres, a través del Banco de la Nación, un subsidio mensual de S/. 100 (US\$ 30), siempre y cuando cumplan con las condicionalidades en las áreas de nutrición, salud, educación e identidad. De los cinco países presentados, Perú es el único caso de un programa netamente rural, lo que impone mayores dificultades para la distribución de la TMC.

La transferencia se puede entregar bajo dos modalidades:

- i) Por la red de agencias (en 156 de sus oficinas y 1 entidad corresponsal)
- ii) Por las empresas transportadoras de caudales (263 puntos móvil de pago).

Con ello, 41.6% de los hogares beneficiarios ubicados en 271 de los 638 distritos que abarca el programa reciben, el pago de los incentivos en sus propios centros poblados y capital del distrito.

Si bien cada beneficiaria recibe el subsidio en sus cuentas de ahorro; no se trata de un mecanismo que las empuje e incentive a ahorrar. Para retirar la transferencia solo necesitan presentar su tarjeta de identificación (DNI); y aunque el programa les entrega una tarjeta, ésta no puede ser utilizada en cajeros automáticos. El BN tampoco les ofrece o promociona alguno de sus productos como cuentas de ahorro, préstamos a empleados, giros bancarios, pagos de servicios.

No obstante, queremos señalar que el BN está considerando atender las necesidades de financiamiento que pudieran ser solicitadas por los beneficiarios. En vista de ello, el banco se ha propuesto que, eventualmente, para cualquier operación de préstamo y/o financiamiento solicitada, no evaluará ni calificará a los posibles sujetos de crédito, puesto que residirá en la función y responsabilidad que deberá estar a cargo del Programa JUNTOS¹⁹.

Chile

En mayo de 2002, se creó el programa Chile Solidario²⁰, como componente del Sistema de Protección Social que atiende a familias, personas y territorios en situación de vulnerabilidad.

¹⁸ Cf.. Diagnóstico de País: Perú, Johanna Yancari, Proyecto Capital

¹⁹ Cf. Samanez, Jorge, *Informe sobre Identificación de Limitaciones o Cuellos de Botella para la ejecución de posibles programas de ahorro que complementen las acciones de JUNTOS*, (informe preliminar)

²⁰ <http://www.chilesolidario.gov.cl/?language=spanish>

El programa busca poder ayudar a los hogares más pobres del país, a aquellos clasificados en estado de “Pobreza Dura”. El programa prioriza a hogares con niños menores de 18 años, ancianos mayores de 65 años y personas con alguna discapacidad.

Desde su creación, Chile Solidario, ha atendido a más de 300,000 familias, con un presupuesto anual al 2008 de US \$25.2 millones. A noviembre del 2008, encontramos a 332,995 familias beneficiarias del Programa Puente, sin embargo vale la pena recalcar que la permanencia máxima en este programa es de dos años.

Ahora bien, el proceso de selección de beneficiarios tiene un cierto mecanismo: se selecciona a las familias en extrema pobreza, identificadas en base a la información de la Ficha Familia aplicada por los municipios correspondientes, quienes a su vez, proceden, de ser el caso, a invitarlos a participar en el programa. Una vez que las familias acceden a pertenecer al programa, siguen la siguiente secuencia:

- Programa Puente (Apoyo Psicosocial y Aporte Voluntario): se brinda un apoyo profesional por 24 meses para ayudarles a que emprendan alguna actividad, además en esta etapa el gobierno da un aporte decreciente (de libre disponibilidad) de preferencia a la mujer.

El Bono de **Programa Puente** es:

1. \$ 10,500 pesos mensuales durante los seis primeros meses o US\$ 22.05
2. \$ 8,000 mensuales entre el séptimo mes y el año o US\$ 16.8
3. \$ 5,500 mensuales entre el 18-18 mes o US \$ 11.6.
4. Monto equivalente al SUF durante los últimos seis meses

Después de 24 meses en el Programa Puente, las familias reciben un bono de Egreso durante tres años que también tiene un monto de un SUF mensual.

La relación del Programa Puente no ha logrado articularse plenamente con los agentes pagadores (que en muchos casos resultan ser parte del sistema financiero). Se ha tratado, simplemente, de relaciones aisladas entre los programas de transferencia condicionada y el sistema financiero, a nivel de los programas de vivienda. Ello en la medida en que los últimos exigen para poder obtener un subsidio, contar con ahorros suficientes y depositados en una cuenta de ahorro. Es así como los beneficiarios del Programa Puente, no poseen una cuenta de ahorros para poder contar con los depósitos de sus transferencias.

Los bonos entregados por el Sistema Chile Solidario (aquí, el Programa Puente), como los restantes subsidios que entrega el Estado Chileno, son pagados por el Instituto de Normalización Provisional (INP)²¹.

El INP es una institución pública con cobertura nacional, cuya función central es el pago de pensiones y beneficios provisionales. Junto al pago de pensiones, el INP asumió el pago de todos los subsidios monetarios que entrega el Estado, incluyendo el Bono Chile Solidario, el SUF y la PASIS. Para ello, cuenta con una red de sucursales de cobertura nacional²².

Además, cuenta con un centro de atención instalado en un vehículo especialmente acondicionado para atender a usuarios adultos mayores o personas con discapacidad que residen en sectores rurales o urbanos (INP Móvil).

²¹ Cf: www.inp.cl

²² Para ver la red de sucursales: <http://inp.cl>

Finalmente, el INP paga sus beneficios directamente en sus sucursales, por correo (cheques), en sucursales del BancoEstado y mediante depósito bancario directo. Esta última forma de pago debe solicitarse en las sucursales del INP²³.

Ecuador²⁴

El Programa de Protección Social (PPS) es un programa del gobierno nacional, adscrito al Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) que acompaña y asiste a todos los grupos humanos del Ecuador que están en situación de vulnerabilidad o que han sido vulnerabilizados, mediante una transferencia mensual de dinero. Lo que se busca desde el Programa es garantizar los derechos de estos grupos sociales, entre los que están las madres jefas de familia con niños/niñas y adolescentes menores de edad (de entre 0 y 16 años), adultos mayores y personas con discapacidad. Con ello se está realizando programas de capacitación y entrega de créditos, para romper con el asistencialismo y buscar la reducción de la pobreza.

Dentro del Programa de Protección Social, se encuentra el **Bono de Desarrollo Humano** (creado en el 2002), anteriormente conocido como Bono de Solidaridad. El bono de Desarrollo Humano es un beneficio monetario mensual que está condicionado al cumplimiento de requisitos establecidos por el Programa de Protección Social, en el caso de las madres, y sin ningún tipo de condicionalidad para adultos mayores y personas con discapacidad, ubicadas en el primero y segundo quintil más pobre según el índice de bienestar, conocido como SELBEN (Sistema de Identificación y Selección de Beneficiarios de Programas Sociales)

Para la focalización, se sigue la siguiente secuencia:

1. El hogar debe clasificar por SELBEN entre el 1ro y 2do quintil
2. El titular debe contar con documentos de identificación, y documentos probatorios de su discapacidad (carne de CONADIS) o con partidas de nacimientos y certificados de matrículas y vacunas en caso tenga hijos menores de 1 año.
3. Una vez que cumple con todos los requisitos, se debe llevar personalmente al Ministerio de Bienestar Social o enviar la documentación por correspondencia.
4. Aproximadamente dos meses después del envío, queda habilitado para el pago.

El Bono de Desarrollo Humano, desde su creación y hasta septiembre del 2008, a beneficiado a 1, 305,876²⁵; con un presupuesto anual al 2008 de 374 millones de dólares.

La entrega del bono es de 30 USD mensuales (de libre disponibilidad) a todos los hogares ecuatorianos que han sido seleccionados como beneficiarios por el índice de bienestar establecido por el SELBEN. El BDH es una transferencia condicionada, ya que posee corresponsabilidad de educación y salud para poblaciones generales.

²³ Cf. Diagnóstico de País: Chile, Germán Puentes, Proyecto Capital, 2008

²⁴ Cf. Diagnóstico de País: Ecuador, Roberto Salazar, HEXAGON Consultores, 2008

²⁵ Salazar, Roberto, Hexagon Consultores, Proyecto Capital – Diciembre 2008

Los beneficiarios se acercan cada mes a las instituciones correspondientes (privadas o públicas), que señalaremos a continuación, para retirar la transferencia ya sea en persona o por delegación.

Los pagos del BDH se realizan desde BANRED (“MIES BONO RÁPIDO”), sin embargo queremos mencionar que el costo transaccional en Banred es de 40 ctv per. cápita. La empresa provee soluciones e integra servicios, tanto al sector público como privado, especializándose, en el caso del PPS, en el procesamiento de sus transacciones financieras, compensación de cobros y pagos, e intercambio de información, brindando además soporte secundario por medio de una red de teleproceso de tecnología propia, capaz de reducir costos al contar con economías de escala por la magnitud del programa y el apalancamiento sobre costos previamente hundidos. Adicionalmente, facilita al PPS su infraestructura de telecomunicaciones que permite la conexión con múltiples instituciones.

En lo público, los pagos se efectúan a través del Banco Nacional de Fomento (BNF), entidad financiera de desarrollo, autónoma, de derecho privado y finalidad social y pública. Su funcionamiento se basa en su Ley Orgánica, Estatuto, Reglamentos y Regulaciones; y, su política crediticia se orienta de conformidad con los planes y programas de desarrollo económico y social que expida el Gobierno Nacional.

Las demás Instituciones Financieras que pagan el Bono de Desarrollo Humano son²⁶:

1. Bancos: Austro, Bolivariano, Guayaquil, Loja, Machala, Pacífico, Pichincha, Internacional, Rumiñahui, Solidario, Prohubanco
2. Cooperativas: Alianza del Valle, Calceta Ltda., Chone, Guamote, El Sagrario, Minga Ltda., Pablo Muñoz Vega, Riobamba, Santa Rosa, Santa Ana, Tulcán, 29 de Octubre, CCI Guamote, San José, Hermes Gaibor, 4 de Octubre, Guaranda, Olmedo, Nuestros Abuelos, San Miguel de Pallatanga, Macará, Acción Rural, Amazonas, Jardín Azuayo, Ambato, Artesanos, Unión El Ejido, 1 de Julio, Lucha Campesina, Codesarrollo, Salitre, Santa Anita, Por el Pan y el Agua, San Gabriel, Abdón Calderón, Junín, Unapemat, Chibuleo, Arco Iris, Kullki Wasi, San Alfonso.
3. Mutualistas: Imbabura

Ahora bien, Banred ha implementado “Mies bono Rápido”, una tarjeta que se proporciona a los usuarios. Es un proyecto del Ministerio de Inclusión Económica y Social implementado el PPS para mejorar los servicios y la atención a las personas beneficiarias con derecho a cobrar el BDH, mediante la entrega de una tarjeta magnética que les permita acceder al cobro a través de la red de cajeros automáticos acreditados. “MIES Bono Rápido” permite a las personas acceder al BDH de una manera más rápida ya que podrán cobrar los 365 días del año, las 24 horas del día, de acuerdo al último dígito de la cédula de ciudadanía, evitándose las filas para cobrar por ventanilla.

Los principales objetivos para entregar tarjetas a las personas con derecho al BDH son:

1. Descongestionar los puntos de pago.

²⁶ Todas las instituciones se encuentran reguladas por la superintendencia de bancos

2. Brindar una alternativa adicional, ya que el cobro lo puede seguir haciendo por ventanilla y si lo desean por cajero automático.
3. Ampliar la red de puntos de pago incorporando a más de 2.000 cajeros automáticos a nivel nacional.

¿Cómo consiguen los beneficiarios el “MIES Bono Rápido”? Al momento de cobrar el BDH por ventanilla, la persona solicita la tarjeta MIES Bono Rápido para acceder a este beneficio a través del cajero automático. Ahí se le informa la fecha a partir de la cual puede retirar la tarjeta con la misma agencia que la solicitó. La persona con derecho al BDH, retira la tarjeta en la fecha en que se le indicó el momento de hacer la solicitud, conjuntamente con un instructivo de su uso, con el cual podrá seguir los pasos y acercarse a cobrar en el cajero automático. La persona deberá verificar que el sobre de seguridad que contiene la tarjeta y la clave de seguridad se encuentren sellado correctamente, sin ninguna alteración. Al mes posterior a la entrega de la tarjeta MIES Bono Rápido, la persona con derecho al bono podrá acercarse a cobrar en cualquier cajero automático de las instituciones financieras participantes de esta nueva modalidad de pago, de acuerdo al último dígito de su cédula de ciudadanía, durante las 24 horas del día, incluyendo fines de semana²⁷.

Sin embargo, a través de esta tarjeta únicamente se efectúan los retiros del BDH. La posesión de esta tarjeta, no está implicando la posibilidad de emplear una cuenta de ahorros. Como señala Salazar, en el Ecuador el salario mínimo vital para el año 2008 se encontró alrededor de los 200 US \$ por trabajador, teniendo en cuenta que una canasta básica familiar se encuentra alrededor de los 500 US \$, y se ha establecido como restricción para el ahorro en bancos el tener como requisito de apertura de cuenta, un monto mínimo de apertura equivalente al salario mínimo vital, es decir 200 US \$. Aún así, el Banco de Fomento, a la par que el Banco Ecuatoriano se encuentran activamente entre las instituciones públicas las cuales estarían incentivando el ahorro a las personas de bajos recursos.

Las transferencias condicionadas y la banca de desarrollo

Como hemos visto los programas de transferencias condicionadas están progresivamente tomando ventaja de las oportunidades que los sistemas financieros de cada país les ofrecen para hacer más eficiente la entrega de las transferencias a las que se han comprometido. En este marco queremos destacar el rol que estaría cumpliendo la Banca de Desarrollo en dicho proceso, en particular en los cinco casos expuestos.

Estos bancos de desarrollo, en su mayoría de propiedad del sector público, tienen como objetivos y finalidad promover el desarrollo económico de una determinada región o país. Los bancos de desarrollo suelen ser entidades que operan con tasas de interés inferiores a las del mercado, sin embargo estas tasas de interés están en función a los costos del fondeo, siempre y cuando se obtenga una rentabilidad mínima²⁸.

Como mencionamos, son precisamente estos Bancos de Desarrollo quienes se vinculan con los programas TMC: Bansefi (México), Banco de la Nación (Perú), Banco Estado (Chile), Banagrario (Colombia) y Banco de Fomento (Ecuador). Los productos y servicios financieros de la banca de

²⁷ Cf. Programa de Protección Social

Link: <http://www.pps.gov.ec/PPS/PPS/Inicio.aspx>

²⁸ Cf. Trivelli y Venero, *Banca de Desarrollo para el agro: Experiencias en curso en América Latina*, IEP, 2007.

desarrollo que más utilizan estos programas son las transferencias mensuales a través de cuentas de pago y las cuentas de ahorro²⁹.

Sin embargo, queda claro, que muchas veces la banca de desarrollo estaría desaprovechando la posibilidad de ofrecer adicionalmente otros servicios a esta nueva cartera de clientes que son los beneficiarios de los programas sociales, aprovechando la ya establecida relación – basada muchas veces en la confianza entre los beneficiarios y las entidades- con ellos³⁰.

Los posibles servicios a ofrecer más adelante y de manera más extensiva para todos los posibles beneficiarios podrían ser , la introducción de cuentas de ahorro a la vista y a plazo; el uso de las tarjetas de débito y de los cajeros automáticos; el uso de monederos electrónicos (tarjetas que sirven para cobrar las transferencias ya sea por ventanilla o a través de cajeros electrónico); el uso de servicios bancarios para recibir y enviar remesas al interior del país o al exterior; la compra y venta de dólares de una forma garantizada - tal vez con un tipo de cambio preferencial; la introducción de Micro seguros; entre otras cosas³¹.

Es así, como finalmente, podemos señalar que hay actualmente una oportunidad de generar un desafío para la banca de desarrollo en tanto estos actores que están cerca de los beneficiarios de los programas de TMC en particular en el medio rural donde justamente estas entidades financieras tienen mayor importancia ante la menor presencia de otros intermediarios financieros³².

La acción conjunta de los programas de TMC y la banca de desarrollo podría constituirse en la definición de agresivas políticas de inclusión financiera a partir de la política social de los estados. Este desafío está planteado y queda esperar la reacción de los programas de TMC y de los bancos de desarrollo con quienes estos programas ya trabajan.

Finalmente, queremos presentarles unos cuadros a modo de resumen que incluyen otros países que no hemos mencionado en este documento, pero que sin embargo vale la pena tenerlos en cuenta. Los cuadros a continuación se encuentran a su libre disposición en el **Boletín Informativo Nº 7: Bancos Públicos y Finanzas Rurales**³³.

²⁹ Ver link: http://www.bancosdesarrollo.org/index.php?fp_verpub=true&idpub=301

³⁰ Ver Link: http://www.bancosdesarrollo.org/index.php?fp_verpub=true&idpub=301

³¹ *Ibíd.*

³² Cf. Trivelli y Venero, *Banca de Desarrollo para el agro: Experiencias en curso en América Latina*, Cáp. 3, IEP, 2007.

³³ Link: www.bancosdesarrollo.org

Cuadro N° 2
Relación del Sistema Financiero y los Programas de Transferencias Condicionadas

País	Medio de pago y % de cobertura	Forma de entrega	Puntos de entrega	Problemas
Perú	Banco de la Nación: Transportadora (41.6%)	En efectivo	Centros poblados y capital del distrito	Funcionarios no hablan el idioma nativo y no conocen bien el mecanismo de entrega
	Banco de la Nación: Agencias (58.4%)	En cuentas de ahorro sin límite de operaciones	Red de agencias del BN	Accede a los servicios de un cuenta de ahorros
Chile	Instituto de Normalización Provisional (INP) (100%)	En efectivo, en cheques y depósitos bancarios directos	En sus sucursales, por correo, en Sucursales del BancoEstado y otros Bancos y una Móvil del INP	No hay relación directa entre el sistema financieros y los beneficiarios, lo determina la INP
Colombia	Banco Agrario –ASSEENDA (100%)	Sucursales bancarias, colegios u oficina temporal para dar el pago.	Cuentas de ahorro electrónicas y tarjetas de débito	Capacitar en el uso de cuentas y tarjetas de débito en campañas masivas
Ecuador	BANRED, conformado por 43 entidades financieras (100%)	Bancos, Cooperativas, Mutualistas y BNF	Entrega en efectivo de la entidades supervisadas	No se desarrollan servicios financieros para este grupo
Guatemala	Banrural S.A.	Entidad Bancaria	Entrega Monetaria en efectivo	Aún no se usan otros servicios financieros
México	Telecomm México	Efectivo (51.7%)	3,500 puntos de entrega: Localidades cercanas a los beneficiarios	Costos de transacción altos
	Bansefi	Entrega efectivo ensobretado (23.7%)	457 sucursales de Bansefi	
	Bansefi y 12 cajas de Ahorro	Abono en cuenta corriente ahorros a la vista (24.6%)	457 sucursales de Bansefi y de 200 sociedades de Ahorro y Crédito Popular	

Fuente: www.proyectocapital.org
 Elaboración: IEP.

Cuadro N° 3
Productos financieros de la banca de Desarrollo (US\$)

País/Banco de desarrollo	Productos que opera la Banca de Desarrollo, para la entrega de las Transferencias Condicionadas
Perú –Banco de la Nación	Transferencias de efectivo y depósito en un cuenta de ahorro sin límite de operaciones
Chile –BancoEstado	En caso el beneficiario es poseedor de algún tipo de cuenta en BancoEstado, entonces se le deposita en la cuenta. Si no es cliente, puede recibir el subsidio en el banco como transferencia.
Colombia- Banagrario de Colombia	Cuentas de ahorro, tarjetas de débito y el compromiso de implementar otros servicios financieros adicionales.
Ecuador –Banco Nacional de Fomento	Transferencia en efectivo.
Guatemala –Banrural S.A.	Transferencia en efectivo.
México -Bansefi	25% del total de beneficiario tiene cuenta de ahorros

Fuente: www.proyectocapital.org y páginas Web de los programas sociales
 Elaboración: IEP.

Bibliografía

- Flores Ortiz, Damaris, *Diagnóstico de País: México*, Proyecto Capital, Enero 2009
- Dussán, Pablo Andrés, *Diagnóstico de País: Colombia*, Proyecto Capital, Diciembre 2008
- Yancari, Johanna, *Diagnóstico de País: Perú*, Instituto de Estudios Peruanos-Proyecto Capital, Diciembre 2008
- Puentes, Germán, *Diagnóstico de País: Chile*, Proyecto Capital, Diciembre 2008
- Salazar, Roberto, *Diagnóstico de País: Ecuador*, Hexagon Consultores-Proyecto Capital, Diciembre 2008
- Trivelli y Venero, *Banca de desarrollo para el agro: Experiencias en curso en América Latina*, Instituto de Estudios Peruanos, Octubre 2007
- Samanez, Jorge, *Informe sobre Identificación de Limitaciones o Cuellos de Botella para la ejecución de posibles programas de ahorro que complementen las acciones de JUNTOS*, Proyecto Capital