

LOS PROGRAMAS DE
TRANSFERENCIAS
CONDICIONADAS:
¿hacia la inclusión
financiera de los pobres
en América Latina?

Jorge Higinio Maldonado / Rocío del Pilar Moreno S.
Isabel Giraldo Pérez / Camila Andrea Barrera Orjuela

Los programas de transferencias condicionadas: ¿hacia la inclusión financiera de los pobres en América Latina?



EL PROYECTO CAPITAL ES UNA INICIATIVA CONJUNTA DE:

Instituto de Estudios Peruanos



LOS PROGRAMAS DE
TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS:
¿hacia la inclusión financiera de los
pobres en América Latina?

Jorge Higinio Maldonado / Rocío del Pilar Moreno S.
Isabel Giraldo Pérez / Camila Andrea Barrera Orjuela

Serie: Análisis Económico, 26

Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo
Ottawa • Dakar • El Cairo • Montevideo • Nairobi • Nueva Delhi • Singapur

Instituto de Estudios Peruanos

Serie: Análisis Económico, 26 (ISSN 1019-4509)

La investigación sobre la cual se elaboró este documento ha sido posible gracias al apoyo del International Development Research Centre- IDRC, en el marco de las actividades del proyecto “Protección Social y Empoderamiento Económico” (Proyecto N.º 105734-002) y del Proyecto Capital (Donación N.º 1080-1203).

La co-edición de este documento ha sido posible gracias al apoyo del International Development Research Centre-IDRC (Contrato N.º114679) y del Instituto de Estudios Peruanos-IEP, en el marco de las actividades del Proyecto Capital, financiado por la Fundación Ford (Donación N.º1100-0548).

© International Development Research Centre 2011

International Development Research Centre
PO Box 8500
Ottawa, ON K1G 3H9
Canadá
www.idrc.ca / info@idrc.ca
ISBN (e-libro) 978-1-55250-540-3

IEP Instituto de Estudios Peruanos

Instituto de Estudios Peruanos
Horacio Urteaga 694 Lima 11
Teléfono: (51-4) 332-6194 / 424-4856
publicaciones@iep.org.pe
www.iep.org.pe

ISBN: 978-9972-51-317-6

Proyecto editorial: 1150113110798

Impreso en Perú

Primera edición, octubre de 2011

1000 ejemplares

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú: 2011--13473

EDICIÓN, DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN: Mónica Ávila Paulette

IMPRESIÓN: Bellido Ediciones E.I.R.L. Los Zafiros 244, La Victoria, Lima

Reservados todos los derechos a los editores, bajo el protocolo 2 de la Convención Universal de Derechos de Autor. Sin embargo, por la presente, se concede permiso para reproducir este material total o parcialmente para propósitos educativos, científicos o en desarrollo, con mención de la fuente.

Maldonado, Jorge

Los programas de transferencias condicionadas: ¿hacia la inclusión financiera de los pobres en América Latina. Jorge Higinio Maldonado, Rocío del Pilar Moreno S., Isabel Giraldo Pérez, Camila Andrea Barrera Orjuela. Lima, IEP; IDRC, 2011 (Serie: Análisis Económico, 26)

W/

PROYECTO CAPITAL; SERVICIOS FINANCIEROS; MUJERES; PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS; PROTECCIÓN SOCIAL; AHORROS; INCLUSIÓN FINANCIERA; AMÉRICA LATINA

ÍNDICE |

Agradecimientos	12
Presentación	14
Resumen Ejecutivo	18
<i>Executive Summary</i>	28
1. Introducción	38
2. Un marco común de partida: la inclusión financiera de hogares pobres y los programas de TMC	42
¿Por qué es importante la inclusión financiera de los hogares pobres?	43
Programas de transferencias condicionadas como mecanismos de inclusión financiera	45
3. Programas de transferencias monetarias condicionadas en América Latina y el Caribe	48
Estado del arte de los programas de TMC en América Latina y el Caribe	49
Características de los mecanismos de pago actuales de los programas de TMC	56
Inclusión financiera y programas de transferencias condicionadas la región	60
Programas complementarios que poseen componentes de inclusión financiera	61
Inclusión financiera en los programas TMC y complementarios	65
Particularidades de los servicios ofrecidos a través de programas de TMC	67

	Educación financiera en los programas de TMC en la región	75
4	Demanda por servicios financieros entre las familias beneficiarias de programas de TMC	86
	Demanda, usos y tipos de ahorros e inversión	88
	Demanda, uso y tipos de crédito formal e informal	95
	Demanda, uso y tipo de seguros	103
5	Resultados de las evaluaciones de los procesos de bancarización e inclusión financiera en los programas de TMC	105
	Aspectos operativos	107
	Efectos sobre el ahorro	113
	Efectos sobre el crédito	118
	Consideraciones de género y empoderamiento	121
	Evaluaciones de la alfabetización financiera	124
6	Discusión	128
7	Fichas de países	138
	Argentina: Asignación Universal por Hijo para la Protección Social	147
	Bolivia: Bono Madre Niña – Niño Juana Azurduy / Bono Juancito Pinto	154
	Renta Dignidad	156
	Brasil: Bolsa Familia	156
	Programa piloto de microcrédito CREDIAMIGO	165
	Chile: Chile Solidario/ Programa Puente	166
	Colombia: Familias en Acción	174
	Mujeres Ahorradoras en Acción (MAA)	177
	Promoción de la Cultura del Ahorro en Familias en Pobreza	179
	Costa Rica: Avancemos	183
	Ecuador: Bono de Desarrollo Humano	186
	Crédito productivo	191
	El Salvador: Comunidades Solidarias	194
	Guatemala: Mi Familia Progresiva y Protección y Desarrollo para la Niñez y Adolescencia Trabajadora	198
	Honduras: Programa de Asignación Familiar/ Bono de 10.000	203
	Jamaica: PATH (<i>Program of Advancement through Health and Education</i>)	206
	México: Programa Progresiva /Oportunidades	210
	Jóvenes Con Oportunidades	215
	Nicaragua: Red de Protección Social	217

Panamá: Red de Oportunidades/Bonos Familiares para la Compra de Alimentos	219
Paraguay: – Tekoporâ y Abrazo	224
Perú: JUNTOS (Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres)	229
Promoción del Ahorro con las beneficiarias de JUNTOS	233
República Dominicana: Solidaridad	235
Uruguay: PANES (Plan de Atención a la Emergencia Social)	
Asignaciones Familiares	238
Referencias	241

LISTA DE CUADROS

Cuadro 1 Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe	50
Cuadro 2 Alcance estimado de los programas de TMC en América Latina y el Caribe	54
Cuadro 3 Medios de pago asociados a las transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe	57
Cuadro 4 Inclusión financiera promovida por los programas de TMC en América Latina y el Caribe	66
Cuadro 5 Características de los servicios financieros ofrecidos en el marco de los programas de TMC en América Latina y el Caribe	68
Cuadro 6 Características de la innovación de los servicios financieros ofrecidos en el marco de los programas de TMC en América Latina y el Caribe	73
Cuadro 7 Objetivos de los programas de TMC en América Latina y el Caribe	140
Cuadro 8 Población objetivo y condiciones para acceder a los beneficios de los programas de TMC en América Latina y el Caribe	143
Cuadro 9 Transferencias de educación y nutrición según ciudad en la que vive el beneficiario	176
Cuadro 10 Municipios seleccionados para la prueba piloto por tipo, región y fase de la intervención al momento de la recolección	182
Cuadro 11 Municipios en donde se realizaron grupos focales	182
Cuadro 12 Transferencias según grado escolar (tarifas para 2009)	185

Cuadro 13 Esquema de Pago Educativo – PATH	209
Cuadro 14 Montos Mensuales de Apoyos para último semestre de 2010	212
Cuadro 15 Transferencias Mensuales de Apoyo Educativo según nivel educativo y sexo del estudiante (julio-diciembre 2010)	213
Cuadro 16 Transferencias por Útiles Escolares Ciclo Escolar 2010-2011	213
Cuadro 17 Puntos para transferencia “Jóvenes con Oportunidades”	217
Cuadro 18 Número de beneficiarios por entidad intermediaria en el programa JUNTOS Perú	232

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 Mapa temporal de los programas de TMC en América Latina y el Caribe	53
Figura 2 Posibles usos de servicios financieros como resultado del acceso a programas TMC	135
Figura 3 Beneficiarios de Familias en Acción 2002-2010	175
Figura 4 Número de Beneficiarios del programa Avancemos de Costa Rica (2006-2010)	184
Figura 5 Ejes Principales del Programa Comunidades Solidarias	196
Figura 6 Focalización de Programas Nacionales e Internacionales	230

| AGRADECIMIENTOS

Queremos agradecer la colaboración de algunas personas a quienes consultamos durante el proceso de levantamiento de información y que nos ayudaron en la actualización de información. En Argentina: Raúl Zavalía - Director Fundación Pro Vivienda Social; en Brasil: Anderson Jorge Lopes Brandão - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome y Eulete Razenda de Lacerda – SENARC; en Chile: Cristian Quinteros - Área Microfinanzas: FOSIS, Carolina Crisóstomo - Programa Puentes: FOSIS; en Colombia: Mariana Paredes - Marulanda Consultores, Jaime Benavides - Acción Social; en El Salvador: Roberto Molina – Oficial de Información y Respuestas: FISDL; en Perú: Óscar Pajuelo - Banco de la Nación, Silvia Ruiz - JUNTOS. También recibimos importante información de Carolina Trivelli, María Luisa Hayem Breve, Pablo Bolívar Rodríguez, y todos los participantes del taller realizado en mayo de 2011 en Cusco, Perú. Queremos también agradecer al International Development Research Centre - IDRC y al Instituto de Estudios Peruanos por su apoyo y empeño para que esta publicación se haga realidad. Finalmente, agradecemos a Mónica Ávila Paulette, quien nos acompañó en todo el proceso de edición definitiva del documento. Cualquier error que haya en el libro es responsabilidad de los autores.

| PRESENTACIÓN

Desde hace más de 20 años en América Latina y el Caribe se proponen iniciativas innovadoras en materia de programas de protección social. Gracias a ello, hace ya una década que los programas de protección social sobre la base de transferencias monetarias condicionadas se expanden alrededor del mundo produciendo un número significativo de investigaciones que documentan los impactos y desafíos vinculados a ellos.

En términos generales parece existir cierto consenso en cuanto al éxito relativo de estos programas, que se refleja en el hecho de que hoy más de 110 millones de personas en la región —cifra que representa más del 20% de la población— son beneficiarias de algún tipo de programa de transferencias condicionadas.

En la medida en que estos programas se expanden y se consolidan, y gracias al desarrollo de las nuevas tecnologías de la información y de las comunicaciones, se han implementado mecanismos que buscan agilizar el sistema de entrega de las transferencias. Dentro de este contexto, muchos programas se vinculan al sector financiero para realizar sus pagos. Surge así la posibilidad de pensar en los programas de transferencias monetarias condicionadas (programas de TMC) como una puerta de entrada para que los beneficiarios, por lo general excluidos, accedan al sector financiero formal. Se abre entonces una oportunidad para potenciar los impactos de los programas de protección social a través de los beneficios que los servicios financieros formales pueden brindar. Este encuentro supone, además, una vinculación de los programas públicos con el sector privado, con relación a estrategias que pueden resultar en un juego de suma positiva para todas las partes.

Desde su creación, hace más de 40 años, el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo de Canadá (IDRC, por sus siglas en inglés) trabaja en estrecha relación con investigadores de América Latina y el Caribe, para encontrar soluciones prácticas y de largo plazo a los problemas sociales, económicos y ambientales que la región enfrenta. De esta forma IDRC ha apoyado más de 3.000 actividades de investigación, en temas diversos como de salud, manejo y gestión de recursos naturales, sistemas de innovación, el rol de las tecnologías de la información y las comunica-

ciones para el desarrollo, y de políticas económicas y sociales. Con relación a este último aspecto se ha enfocado sobre todo en políticas para facilitar el empleo y el emprendimiento productivo, así como en políticas de protección social, cuya potencial interacción es el foco de este libro que examina las experiencias de la región que buscan vincular los programas de protección social con la inclusión financiera.

Con 50 años de presencia y actividad en la región, la Fundación Ford ha tenido un papel importante para grupos y personas con capacidad innovadora. Ha prestado especial atención en crear oportunidades para la inclusión social de los más desfavorecidos. Desde 2008, con el apoyo de Fundación Ford, el Instituto de Estudios Peruanos (IEP), en un trabajo conjunto con la Fundación Capital, ha promovido la integración de herramientas de inclusión financiera en las políticas sociales de lucha contra la pobreza. El esfuerzo conjunto de estas entidades es el Proyecto Capital (www.proyectocapital.org), que ha producido estudios de factibilidad para el desarrollo de programas de transferencias monetarias condicionadas vinculados al ahorro, ha capacitado a decenas de funcionarios del sector público y privado de más de 12 países de América Latina y el Caribe y ha brindado asistencia técnica a organismos de la administración pública para el diseño e implementación de programas piloto que articulen esfuerzos de inclusión financiera a través del uso de cuentas de ahorros con programas de TMC. Así, tenemos que en Perú 24.000 familias de 26 distritos de extrema pobreza reciben sus transferencias en cuentas bancarias y participan en sorteos que benefician sus ahorros; en Colombia, 28.000 familias de 12 municipalidades ingresaron al programa en agosto de 2010; en Chile, se ha completado la fase de diseño de este esquema y el primer programa piloto comenzará antes de terminar el 2011. El Proyecto Capital busca llegar a todos los programas sociales que involucren transferencias monetarias, y en varios casos el trabajo está muy avanzando. En Ecuador, por ejemplo, hay un programa piloto en la fase de diseño; mientras que en Bolivia, Paraguay, República Dominicana y Brasil se encuentran en una fase exploratoria. Gracias a apoyos complementarios de distintas entidades, entre ellas el IDRC y la Fundación Citi, las actividades del Proyecto Capital han logrado expandirse para profundizar en temas complementarios pero claves para mejorar las intervenciones orientadas a dotar de componentes de inclusión financiera a los programas de TMC, como las evaluaciones de impactos y los esquemas alternativos de educación financiera.

Con el propósito de estimular el análisis y la investigación en torno al diseño de estos programas para que impulsen de manera más efectiva el acceso y uso de servicios financieros por parte de la población más vulnerable de la región y que al

mismo tiempo tomen en cuenta los riesgos potenciales asociados a esta vinculación, IDRC junto con el Instituto de Estudios Peruanos, dentro del marco del Proyecto Capital, se enorgullecen de haber apoyado el desarrollo de este libro que documenta el estado de los avances de los procesos de inclusión financiera en los programas de transferencias monetarias condicionadas en América Latina, recopila los principales análisis y evaluaciones de éstas experiencias y su relación con el sistema financiero y que documenta los principales desafíos enfrentados. El libro también examina el estado del conocimiento en cuanto a la demanda por servicios financieros en América Latina de este sector específico de la población. El documento contribuye así a sentar las bases para la discusión y desarrollo de una agenda de investigación que busque producir evidencia relevante para fortalecer los potenciales impactos de los programas de protección social vinculados con el acceso a servicios financieros.

De la misma forma, a la luz de la agenda de investigación discutida en este libro, la Fundación Ford, IDRC y el Programa Vinculación de Pagos de Protección Social con el Ahorro (PRO-SAVINGS) del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) y el Proyecto Capital, han aunado esfuerzos para profundizar el conocimiento sobre cómo y bajo qué condiciones los programas de transferencias condicionadas pueden constituirse en una herramienta que, a través del uso de servicios financieros como depósitos, créditos y microseguros, empodere a los hogares pobres con relación al manejo del riesgo, a la acumulación de activos y a la inversión productiva. De esta manera, confluyen esfuerzos alrededor de una plataforma de investigación y diseminación que generará conocimientos sobre los impactos de la vinculación entre los programas de transferencias condicionadas y la inclusión financiera, el rol de las tecnologías y las necesidades financieras y usos que los beneficiarios dan a estos programas de protección social. Esperamos así que se uniformice el diseño y los objetivos de los programas de protección social y la oferta de servicios financieros disponibles para este sector de la población para contribuir a mejorar las condiciones de vida de los sectores de población más vulnerables de la región.

Federico S. Burone
Centro Internacional de Investigaciones
para el Desarrollo de Canadá - IDRC

Jean Paul Lacoste
Fundación Ford

| RESUMEN EJECUTIVO

En un esfuerzo por mejorar la eficiencia en el proceso de desembolso a los beneficiarios, varios programas de transferencias monetarias condicionadas en América Latina y el Caribe han ajustado sus mecanismos de pago. En ese proceso, los programas han acercado a los beneficiarios al sistema financiero formal permitiéndoles, en algunos casos, acceder a varios de sus productos y servicios.

Tradicionalmente, los hogares pobres en América Latina y el Caribe han tenido escaso o nulo acceso a los servicios financieros formales. Sin embargo, la evidencia demuestra que los hogares pobres sí ahorran y se endeudan. Si bien suelen utilizar estrategias informales, ello refleja una demanda efectiva por servicios financieros. Por otro lado, el vínculo entre inclusión financiera y los programas de transferencias monetarias condicionadas (programas de TMC) parece crear una sinergia útil que ayuda a alcanzar los objetivos de alivio de la pobreza, a través no sólo del aumento en el consumo presente y la inversión en capital humano, sino de la acumulación de activos, de la inversión productiva y del manejo del riesgo.

Con el propósito de estimular el análisis y la investigación en torno al diseño de programas de TMC, que impulsen de manera más efectiva el acceso a y el uso de servicios financieros de esta población vulnerable, este documento presenta el estado del arte de los avances en los procesos de inclusión financiera en los programas de TMC en América Latina y el Caribe. Así, da cuenta de los principales resultados de la evaluación de las experiencias de programas de transferencias monetarias condicionadas y su relación con el sistema financiero, los principales desafíos enfrentados y una revisión de la demanda por servicios financieros en Latinoamérica.

Este estudio forma parte de la iniciativa del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC), en el marco del proyecto “Protección Social y Empoderamiento Económico: Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas,

Inclusión Financiera y Tecnologías de Información y Comunicación” y cuenta con el apoyo del Proyecto Capital y el Instituto de Estudios Peruanos (IEP).

OFERTA DE SERVICIOS FINANCIEROS EN LOS PROGRAMAS DE TMC EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

En América Latina y el Caribe existen, al menos, 17 programas de TMC, que a pesar de sus diferencias son todos programas de protección social cuyo fin último es reducir la pobreza y la desigualdad. Estos programas atienden a cerca de 27 millones de familias, que pueden representar 111 millones de personas, lo que quiere decir que benefician a un poco más de 21% de la población total de la región.

La mayoría de programas de TMC tiene una relación con las entidades bancarias, sean públicas o privadas, en la medida en que se sirven de ellas, en diferente grado, para entregar la transferencia a los beneficiarios. Si bien un mismo programa puede emplear más de un modo entrega, en términos generales existen tres tipos de mecanismos de pago:

1. Pagos en efectivo, con cheques o con bonos entregados en oficinas bancarias o en su defecto en instituciones estatales o eventos específicamente pensados para ese fin; esta modalidad incluye pagos entregados por correo postal. Si bien la entrega de la TMC se hace a través de agencias bancarias, ello no implica que exista un componente de inclusión financiera, por ello se afirma que, en este caso, la inclusión financiera es nula. Debemos notar, que esta forma de entregar el dinero puede ser en muchos casos la única alternativa posible, sobre todo cuando se trata de zonas muy alejadas. De los 17 programas analizados, 13 utilizan este mecanismo, que es utilizado por cerca de 17% de los beneficiarios de programas de TMC de la región.
2. Tarjetas monedero, electrónica o prepago, que permiten al beneficiario retirar su TMC en bancos, cajeros automáticos y corresponsales no bancarios. Estas tarjetas no están asociadas a una cuenta de ahorros; por lo tanto, los usuarios sólo se benefician de una gama más amplia de formas de pago, mas no de servicios financieros como créditos o seguros. Se trata, entonces, de una inclusión financiera de alcance medio. De los 17 programas, nueve utilizan este mecanismo, aunque por su costo-eficiencia más de un país planea incorporar a sus programas esta forma de pago. 56% de la población beneficiaria en Amé-

rica Latina y el Caribe recibe su TMC a través de las tarjetas monedero, siendo así el medio de pago más utilizado en la región.

3. Depósito en una cuenta de ahorro a nombre del beneficiario. Esta modalidad permite a los beneficiarios acceder a los servicios financieros ofrecidos por el sistema formal, sobre todo movilizar depósitos, hacer giros y transferencias, e incluso tener la posibilidad de crédito. En este caso, entonces, la inclusión financiera es mucho más profunda, aunque ello no necesariamente implique que los beneficiarios aprovechan los servicios adicionales ofrecidos. Siete de los programas de la región utiliza este sistema. Así, se tiene que este esquema está disponible para 28% de los receptores de TMC.

Los programas de TMC en América Latina y el Caribe utilizan, principalmente, dos estrategias para incluir a sus beneficiarios en el sistema financiero formal:

1. Las cuentas de ahorro, que si bien brindan también la posibilidad de acceder a servicios de depósitos, trasferencias, seguros, entre otros; su uso suele ser limitado o nulo por falta de conocimiento acerca de su existencia o de cómo utilizarlos. El servicio financiero empleado con mayor frecuencia son los depósitos. Por ejemplo siete programas de TMC de la región ofrecen la posibilidad de ahorrar en el sistema financiero formal; mientras que solo dos ofrecen, también, crédito. Entonces, no se puede decir que estos programas hayan adoptado masivamente la inclusión financiera.
2. Los programas complementarios, que al estar específicamente orientados a estimular la inclusión financiera, incorporan un componente importante de educación financiera, favoreciendo una incorporación más efectiva de los hogares pobres al sistema financiero formal. En algunos casos, además, proveen otros servicios como los micro seguros.

Se debe notar que en ambos casos los programas que ofrecen servicios de depósitos han diseñado productos con características específicas de manera tal que se adecúen mejor a esta población objetivo. Entre ellas se tiene cuentas de bajo costo, sin cobro por mantenimiento o por transacciones. No obstante, tienen también una serie de limitaciones, como topes en la cantidad de dinero que se puede mantener en la cuenta, uso de las tarjetas sólo en establecimientos específicos, etcétera.

DEMANDA DE SERVICIOS FINANCIEROS EN HOGARES POBRES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Como se ha dicho, los hogares pobres en América Latina y el Caribe sí ahorran y se endeudan. Lo suelen hacer para múltiples propósitos como suavizar el consumo —ahorros para enfrentar emergencias o para anticipar shocks que puedan afectar sus niveles de ingreso—, pagar servicios, comprar víveres o bienes durables. Cuando es posible, además, acumulan activos para eventualmente invertirlos en capital humano (v.g. salud y educación de sus hijos), en mejorar sus viviendas y en abrir negocios propios.

Ahora, el acceso a servicios financieros formales por parte de los hogares pobres, suele ser, en el mejor de los casos, limitado. Entonces, cuando se presentan emergencias o eventos inesperados, estos hogares deben recurrir a préstamos informales, otorgados, por lo general, por amigos, parientes y prestamistas, entre otros.

Existe una serie de factores tanto desde la demanda como desde la oferta que limita el acceso de los pobres al sistema financiero formal. En el lado de la demanda, se destacan no tener ingresos suficientes; altos costos de transacción y de manejo; excesiva documentación y trámites; desconocimiento y falta de confianza en el sistema financiero. En el lado de la oferta, el acceso a servicios financieros formales, como el crédito, se ve limitado por la falta de cobertura y por la escasez de servicios especialmente adaptados a las necesidades de este tipo de hogares.

Frente a ello, los hogares pobres recurren a estrategias tradicionales e informales como ahorrar en alcancías, en materiales de construcción, en efectivo en la casa, en animales, en joyas o invirtiendo en sus negocios. Forman también clubes de ahorro, grupos de autoayuda y cadenas o tandas. No obstante, estas estrategias se caracterizan por ser de alto riesgo o de baja liquidez.

Diversas experiencias indican que cuando a los hogares pobres se les ofrece la posibilidad de acceder a los servicios financieros ofrecidos por el sistema formal, siempre y cuando se les brinde una educación financiera adecuada, no solamente pierden sus miedos hacia el sector financiero, sino que reconocen las ventajas que pueden obtener de ellos. Algunos estudios señalan que las mujeres receptoras de las TMC no solo tienen capacidad de ahorrar en el sistema formal, sino que desean hacerlo, y que rápidamente desarrollan habilidades para utilizar otros servicios como los micro-seguros o los seguros de vida.

Se reporta también que las TMC afectan los comportamientos de inversión y ahorro de sus beneficiarios; sin embargo, este efecto es ambiguo. Está sujeto a múltiples variables, entre ellas, el tamaño de la transferencia, las tasas de retorno de las inversiones productivas, las tasas de interés, la cobertura de servicios financieros, y las alternativas productivas de los hogares.

EVALUACIONES DE LOS PROCESOS DE BANCARIZACIÓN E INCLUSIÓN FINANCIERA DE LOS PROGRAMAS DE TMC EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Los diferentes medios de pago empleados por los programas de TMC en la región han generado beneficios tanto a los programas como a los receptores, en términos de reducción de costos, ahorros en tiempo invertido, comodidad, seguridad, independencia en el retiro y manejo del dinero, entre otros.

Las tarjetas monedero, a pesar de las dificultades iniciales que suelen tener los beneficiarios debido a su limitado o nulo contacto con el sistema financiero, son un mecanismo que genera alta satisfacción y preferencia entre los usuarios. Sin embargo no se ha encontrado un efecto positivo, tampoco una relación directa, entre el uso de estas tarjetas y la decisión de ahorro de los usuarios.

En el caso de la vinculación de los beneficiarios al sistema financiero por medio de las cuentas de ahorro, los estudios reportan efectos positivos, tanto en términos de mejoras en la eficiencia y seguridad, como en términos de incrementos en los depósitos. No obstante, hay quienes afirman que este aumento en los ahorros no siempre es el resultado del deseo, capacidad y facilidad para ahorrar; estudios reportan que los receptores de TMC pueden sentirse presionados por los programas o funcionarios de los bancos para utilizar estos servicios. Además, el hecho que los beneficiarios utilicen el sistema financiero formal no quiere decir que hayan renunciado a sus formas tradicionales o informales de ahorro y crédito.

La literatura muestra, además, que el comportamiento de ahorro varía dependiendo de si el beneficiario es solamente receptor de un programa de transferencias, donde el mecanismo de pago se realiza a través de un depósito en su cuenta de ahorros personal; o si el receptor es parte también de un programa complementario que incentive el ahorro.

Con relación al crédito, hay estudios que afirman que existen relaciones positivas entre la vinculación financiera de los receptores de las transferencias y el uso del

crédito. De la misma forma que los ahorros, la bancarización o inclusión financiera de los beneficiarios de programas de TMC puede afectar el acceso al crédito de tres formas:

1. Acercando a los beneficiarios al sistema financiero por medio de tarjetas prepagadas.
2. A través de mecanismos de pago acompañados por productos financieros, como cuentas de ahorro con o sin tarjeta magnética, que ofrezcan servicios de crédito además de depósitos.
3. A través de programas específicos que favorezcan el acceso al crédito exclusivamente diseñados para los beneficiarios de programas de TMC.

La bancarización y la inclusión financiera, particularmente los programas complementarios de ahorro, como en los casos de Colombia y Perú, han favorecido el empoderamiento de las mujeres receptoras en varios aspectos: control sobre el manejo y uso del dinero, conocimiento acerca del sistema financiero y su funcionamiento, autoestima, sentido de ciudadanía económica, autovaloración y reconocimiento de su contribución al hogar, seguridad, mejoramiento de relaciones intrafamiliares, toma de decisiones dentro del hogar y en la comunidad y entendimiento de aspectos empresariales y de negocios.

DISCUSIÓN

- ▶ A pesar de sus bajos niveles de ingreso, la población objetivo de los programas de TMC y sus familias, sí presentan una demanda por servicios financieros; sin embargo, a causa de su aislamiento del sector financiero formal, muchas veces deben recurrir a servicios informales.
- ▶ A pesar de que las estrategias informales son oportunas y se asocian a bajos costos de transacción, suelen ser riesgosas y estar atadas a otros costos no monetarios que pueden terminar por convertirse en trampas de pobreza para sus usuarios.
- ▶ Los ahorros informales, a pesar de ajustarse a las condiciones particulares, no son lo suficientemente líquidos o divisibles para enfrentar un *shock*. Además no son seguros, no tienen retornos y no están protegidos contra la inflación.
- ▶ Los préstamos informales presentan, al menos, dos desventajas: son montos pequeños y de alto costo y, por lo general, no cubren *shocks* sistémicos que afectan a toda la comunidad. Además, como proveen intermediación limitada

(en el espacio, tiempo y estados de la naturaleza), su papel para asignar los recursos económicos es también limitado.

- ▶ Los servicios financieros formales contribuyen a escapar de estas trampas, mejorar la asignación inter temporal del consumo al interior del hogar y explotar oportunidades productivas que de otra forma serían imposibles de llevar a cabo. Sin embargo, como se evidencia en este documento, el acceso a servicios financieros formales por parte de los hogares pobres es, en el mejor de los casos, limitado.
- ▶ Entre las principales razones identificadas para la baja inclusión financiera de los pobres se encuentran, por el lado de la oferta, la baja cobertura de entidades financieras en zonas rurales y urbanas marginales, altos costos operativos, riesgo asociado a las transacciones, inestabilidad jurídica, límites a las tasas de interés. Por el lado de la demanda, desconocimiento y desconfianza hacia las instituciones financieras, requerimientos de depósitos mínimos, documentos de identificación, falta de colateral o garantías (crédito), excesivos trámites y documentación, cuotas de manejo e impuestos a las transacciones.
- ▶ Uno de los principales retos de la banca formal consiste, entonces, en diseñar productos financieros adecuados a las necesidades de estos usuarios, que reduzcan los costos de transacción en términos de trámites y requisitos, y acerquen efectivamente los servicios a estas poblaciones. Además, se requiere un esfuerzo en el tema de educación financiera que reduzca de forma transparente y efectiva las dudas e incertidumbres acerca del funcionamiento del sector financiero y el uso de sus servicios.
- ▶ El uso de la tarjeta electrónica, incluso sin acceso a cuentas de ahorro u otros servicios financieros, ha mostrado ser una primera ventana de acceso al sistema financiero formal para los beneficiarios de los programas de TMC. No obstante, el reto principal de este sistema es ampliar la cobertura de las opciones de retiro, especialmente en pequeños centros urbanos y en las zonas rurales, donde la presencia de bancos, cajeros automáticos y almacenes de cadena es muy escasa. En este sentido, el papel que pueden jugar los responsables no bancarios (CNB) en suplir esta demanda cobra cada vez más importancia. En la misma línea, experiencias de banca móvil o de pagos a través de telefonía celular también deben considerarse, pues la amplia cobertura y penetración de la telefonía celular permitiría que el uso de este medio llegara prácticamente a toda la población beneficiaria.

- ▶ Una oportunidad evidente de los sistemas de pago que utilizan tarjetas prepago es que facilitan la transición hacia un mecanismo con mayor inclusión financiera, como la creación de cuentas de ahorro. El caso de Colombia ilustra cómo las madres beneficiarias que ya tenían tarjetas electrónicas tuvieron pocos inconvenientes para adoptar el esquema de cuentas de ahorro con tarjeta.
- ▶ En algunos casos, los beneficiarios han aprovechado las cuentas para mantener algunos excedentes. Sin embargo, si retirar el dinero en una emergencia no es fácil o si los rendimientos financieros ofrecidos por las cuentas son muy bajos y existen cargos adicionales o comisiones al momento de acceder al servicio, es probable que los hogares prefieran seguir usando formas tradicionales de ahorro. En zonas remotas, el costo del transporte (monetario y en tiempo) hasta el lugar donde hacer el retiro puede ser prohibitivamente alto. Por otra parte, en algunos casos aun prevalece la desconfianza al sector financiero y los beneficiarios preferirán no dejar el dinero en el banco.
- ▶ Cualquier nivel de ahorro por parte de estos hogares requiere un esfuerzo significativo y el sacrificio en consumo. Por ello, si los beneficios de ahorrar en el sistema formal no son evidentes, la racionalidad de los hogares los llevará a preferir no ahorrar o ahorrar bajo otros esquemas. Los hogares siempre estarán combinando alternativas tanto formales como informales para manejar el riesgo, que es una variable de alto impacto en estas poblaciones.
- ▶ En ese sentido, la apertura de cuentas debe ser vista como una puerta de acceso al sector financiero para este grupo de la población más que como un objetivo en sí mismo. Cuando los beneficiarios detectan que el servicio es útil para reasignar inter temporalmente sus decisiones de consumo e inversión, y cuando los rendimientos son suficientes para cubrir los costos administrativos y de transacción, la demanda se hará efectiva. Lo importante es garantizar que el servicio esté allí disponible para estos hogares.
- ▶ Si el reto es aumentar los ahorros formales de los beneficiarios de programas de TMC, se deben atender los factores que inciden en la baja disponibilidad de los hogares a dejar sus depósitos allí. En este sentido, se requiere el uso de cuentas de bajo costo, adaptadas a las condiciones de esta población. Además es especialmente importante la educación financiera para garantizar que los beneficiarios conozcan las posibilidades y limitaciones del sistema financiero formal y cómo utilizarlo.

- ▶ Una vez que los hogares tienen acceso al sector financiero formal y se sienten cómodos en él, un paso natural es explorar otros servicios como el crédito o los seguros. Existe evidencia de que una vez ganado el acceso, el crédito formal puede desplazar al crédito informal, que suele ser mucho más costoso, y los hogares pueden embarcarse en empresas de tipo productivo.
- ▶ Los efectos de la inclusión financiera de los receptores de TMC sobre crédito y/o ahorros no son claros. Se requieren estudios que muestren estas relaciones con rigurosidad y las variables que intervienen. En particular el uso del crédito dependerá no solo del acceso, sino de múltiples variables entre las que se encuentran las tasas de retorno a las inversiones, las tasas de interés y las alternativas productivas disponibles.
- ▶ La demanda de otros servicios financieros como micro-seguros es especialmente relevante entre las poblaciones beneficiarias de los programas de TMC. Esquemas de seguros contra muerte o invalidez o servicios de ayuda para gastos funerarios, juegan un papel muy importante en esta población donde los shocks pueden conducir al uso de estrategias con consecuencias negativas en el largo plazo y a la formación de capital humano.
- ▶ El reto principal de las entidades financieras consiste en diseñar tecnologías de servicios financieros adecuadas para este sector de la población, en términos de costos, acceso y facilidad de uso. Eventualmente, ello puede requerir una revisión cuidadosa del marco regulatorio de las entidades financieras, para reducir los obstáculos encontrados por las entidades para ofrecer estos productos especializados.

| EXECUTIVE SUMMARY

In an effort for improving efficiency along the disbursement process, many conditioned cash transfer programs (CCT programs) in Latin American and the Caribbean have adjusted their payment methods. In the process, beneficiaries have become closer to the formal financial system, allowing them in some cases to gain access to many of its products and services.

Traditionally, poor households in Latin America and the Caribbean have had little or no access to formal financial services. However, evidence shows that poor households do save and borrow. Therefore, even if they use informal strategies, an effective demand for financial services does exist. On the other side, linking conditioned cash transfer programs to financial inclusion seems to create a useful synergy for achieving poverty alleviation objectives, not only by increasing current consumption levels and investment in human capital, but also through asset accumulation, productive investment and risk management.

With the purpose of stimulating analysis and research related to the design of CCT programs, so that they will encourage more effectively the access and use of financial services among this vulnerable population, this document presents the state of the art of financial inclusion progress with the framework of CCT programs in Latin America and the Caribbean. It presents evaluations results of conditioned cash transfer experiences and their relationship with the financial system, their main challenges, and a review of the demand for financial services in Latin America.

This study is part of an International Development Research Centre (IDRC) initiative, within the framework of the project “Social Protection and Economic Empowerment: Conditional Cash Transfer Programs, Financial Inclusion and Information and Communication Technologies”. It is also supported by the Capital Project and the Instituto de Estudios Peruanos (IEP).

OFFER OF FINANCIAL SERVICES IN CONDITIONAL CASH TRANSFER PROGRAMS IN LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN

In Latin America and the Caribbean there are, at least, 17 CCT programs, which in spite of their differences; they are all social protection programs aiming at reducing poverty and inequality. These programs serve around 27 million families, which is equivalent to approximately 111 million people, meaning that they benefit over 21% of the region's total population.

Most CCT programs are related to banking institutions, public and private, in the measure that the transfers are delivered through them. Even if one program may work with more than one delivery channel, three types of payment mechanisms can be identified:

1. Cash, checks or vouchers delivered at banking institutions, public facilities or at events specially arranged for this purpose. Payments by postal service are also included in this category. Even if CCT deliveries are made through banks, it doesn't mean that the program has a financial inclusion component. Therefore in these cases *financial inclusion does not exist*. We should note that this payment system is, usually, the only alternative possible, particularly in remote areas. Out of the 17 programs analyzed for this study, 13 use this mechanism, which is equivalent to 17% of the region's CCT programs' beneficiaries.
2. Magnetic or prepaid cards that allow beneficiaries to withdraw their CCT in banks, ATMs, retail outlets or non-bank agencies. These cards are not linked to a savings account, so cardholders only benefit from a wider range of delivery options, not from services such as credit and insurance. Therefore, in this case *financial inclusion is partly achieved*. Out of the 17 programs analyzed for this study, 13 use this mechanism. In Latin America and the Caribbean, 56% of CCT beneficiaries use this payment alternative, making it the most used mechanism of the region.
3. Depositing the CCT in the beneficiaries' personal savings accounts. This alternative gives beneficiaries access to financial services offered by the formal financial system, especially the possibility of mobilizing deposits, transfers, wire transfers, and even borrowing. In this case *financial inclusion is achieved in*

a higher degree, even if it does not necessarily imply that beneficiaries will take advantage of other services offered by the system. Out of the 17 programs analyzed for this study, seven use this mechanism. This means that this payment system is available to 28% of CCT beneficiaries.

For including their beneficiaries in the formal financial system, CCT programs in Latin America and the Caribbean mostly rely on two strategies:

1. Savings accounts, which also open the possibility of accessing deposits, transfers, insurance, among other services. However its use is mostly limited or nonexistent due to a lack of knowledge. The most frequently used service are deposits. For example, seven programs in the region offer the possibility of saving in the formal financial system, while only two also offer credit. Therefore it cannot be said that these programs have widely embraced financial inclusion.
2. Complementary programs that due to their specific orientation towards financial inclusion incorporate a significant financial education component, favoring a more effective incorporation of beneficiary households to the formal financial system. In some cases, they also provide other services such as microinsurance.

It must be noted that in both cases programs that offer deposit services have designed products with specific characteristics, so that they adapt better to this target public, such as low cost accounts, without maintenance or transaction fees. However, there are also some limitations such as limits on the amount of money saved, or that cards can only be used in certain, use of cards exclusively in account-providing banks, among others.

DEMAND FOR FINANCIAL SERVICES IN LATIN AMERICAN AND THE CARIBBEAN POOR HOUSEHOLDS

As it has been said, poor households in Latin America and the Caribbean do save and borrow, mostly for multiple purposes such as smoothing consumption—savings for facing emergencies or anticipating shocks that may affect their income levels—, paying services, buying groceries or durable goods. When possible, they

also accumulate assets for eventually investing them in human capital (e.g. health and education for their children), in improving their homes, and opening their own businesses.

However, access to formal financial services for poor households can be, at best, limited. Therefore in case of emergencies or unexpected events, these households must turn to informal loans mostly granted by friends, relatives, lenders, among others.

There are a series of factors both from the offer and the demand sides that limit the poor's access to the formal financial system. On the demand side, we found no insufficient income levels, high transaction and managing costs, excessive documentation and bureaucratic proceedings, lack of knowledge and trust in the financial system. On the offer side, access to formal financial services is limited by lack of coverage and specially designed products to fit this type of households' needs.

Therefore, poor households turn to traditional and informal strategies, such as saving in piggy banks, construction materials, at home, in animals, in jewelry or investing in their businesses. They also form saving groups, self-help groups, chains or *tandas*. However, these strategies are characterized for their high risk and low liquidity levels.

Many experiences show that when poor households are presented with the possibility of accessing financial services offered by the formal system, they not only lose their fears towards the financial sector, but they become aware of the advantages they hold—that is only if they receive suitable financial education. Some studies point out that beneficiary women not only have the capacity to save in the financial system but they want to, therefore they quickly develop abilities for using other services such as microinsurance or life insurance.

It also reported that CCT affects its beneficiaries' investment and savings behavior. However, this effect is ambiguous. It is subjected to multiple variables, among them, the amount of the transference, productive investment return rates, financial services coverage, and the household's productive alternatives.

ASSESSMENTS OF THE FORMAL BANKING AND FINANCIAL SYSTEM INCLUSION PROCESS IN CCT PROGRAMS IN LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN

All different payment mechanisms used by CCT programs in the region have benefitted, both, programs and recipients, in terms of costs and time reduction, convenience, security, independence when withdrawing and managing the money, among others.

Magnetic cards, in spite of the initial difficulties beneficiaries tend to experience due to their scarce or nonexistent contact with the financial system, are a mechanism that generates high satisfaction and preference levels among their users. However, a positive effect or a direct relation between the use of these cards and the beneficiaries' savings decisions has not been found yet.

In the case of linking beneficiaries to the financial system by means of savings accounts, studies report positive effects in terms of improvements in efficiency and security, as well as in terms of deposits' increase. However, some point out that this increase in savings is not always a result of the beneficiaries' desire, capacity and ability to save. Studies report that CCT recipients may often feel pressured by programs or by bank workers to use these services. Also, the fact that beneficiaries use the formal financial system, does not mean that they have given up other their traditional or informal ways of saving and borrowing.

Literature shows that savings behavior varies according to whether the beneficiary is only the recipient of a transfer program that deposits the payment in her personal savings account, or if she is also part of a complementary program that promotes savings.

Regarding credit, studies affirm that there are positive relationships between financially linking transfer recipients and the use of credit. Like savings, banking or financial inclusion of CCT recipients can affect credit access in three ways:

1. Bringing beneficiaries closer to the financial system through prepaid cards.
2. Through payment mechanisms accompanied by financial products such as savings accounts with or without an electronic card that also offer credit services.

3. Through specific programs that favor access to credit, exclusively designed for CCT programs' beneficiaries.

Banking and financial inclusion and complementary savings programs in particular, as is the case of Colombia and Peru, have favored women recipient empowerment in many aspects: control over money use and management, knowledge about the financial system and how it operates, self esteem, sense of economic citizenship, self-worth, awareness of their contribution to their homes and communities, and understanding entrepreneurial and business aspects.

DISCUSSION

- ▶ Despite their low income levels, the CCT programs' targeted population and their families demand financial services. However, because of their isolation from the formal financial system they have to resort to informal services.
- ▶ Even if informal strategies are timely and have low transaction costs, their risk levels are high and tied to non monetary costs that may end up becoming poverty traps.
- ▶ Informal savings, even if they adapt to particular conditions, are not liquid or divisible enough for facing a shock. They are not safe, have no returns, and are not protected against inflation.
- ▶ Informal loans have at least two disadvantages: they come in small amounts and at high costs, and they do not cover systemic shocks that may affect the whole community. Furthermore, given that they provide limited intermediation (in space, time and nature), their capacity of assigning economic resources is also limited.
- ▶ Formal financial systems help escape these traps, improve inter-temporal allocation of household consumption and take advantage of productive opportunities that otherwise would be impossible to carry out. However, as it can be seen in this document, poor households' access to formal financial systems is limited, at best.
- ▶ Among the main identified reasons for a low level of financial inclusion of the poor are: on the side of the offer, low financial institutions' coverage

of rural and marginal urban areas, high operative costs, risk associated to transactions, legal instability, and limited interest rates. On demand side, lack of knowledge and distrust towards financial institutions, requirements for deposits, requirement of identification documents, lack of collateral or guarantees (credit), excessive red tape paperwork, maintenance and transaction fees.

- ▶ One of the main challenges for formal banking is, therefore, designing financial products suitable for these costumers' needs. Products with low transaction costs in terms of paperwork and requirements, and will effectively bring these people closer to financial services. Also, an effort is needed regarding financial education, so that doubts and uncertainty regarding the financial system and its products may be significantly and transparently reduced.
- ▶ The use of a magnetic card, even without access to savings accounts or other financial services, has proven to be a first entry point into the formal financial system for CCT programs' beneficiaries. However, the system's main challenge is to broaden the coverage of withdrawal options, especially in small urban areas and in rural areas where the presence of banks, ATMs and chain stores is scarce. In that sense the role non-bank correspondent entities in meeting this demand even more important. Likewise, mobile banking or mobile payments experiences should be considered, in the measure that widespread coverage and penetration of mobile telephony would allow this mechanism to reach nearly the entire beneficiary population.
- ▶ Payment systems that use prepaid cards constituent an obvious opportunity: they facilitate the transition to more financially inclusive mechanisms, such as the opening of savings accounts. The case of Colombia illustrates how beneficiary mothers who already had magnetic cards had little trouble adapting to the savings accounts model.
- ▶ In some cases, beneficiaries have taken advantage of savings accounts for storing their surplus. However, if withdrawing the money in case of an emergency is not easy or if yields offered by the accounts are too low, and there are additional charges or fees for accessing the services, it is very likely that these households will keep on using traditional savings. In remote areas, the cost (money and time) of transportation for withdrawing the CCT can be

prohibitively high. On the other side, in some cases, beneficiaries still distrust the financial sector and prefer not to leave their money at the bank.

- ▶ For these households, any level of savings implies significant effort and sacrifice in consumption. Therefore, if the benefits of saving in the formal system are not evident, they will rather not saving or saving under other schemes. Households always combine alternatives, formal and informal, for managing risk, a variable of high impact for these segment of the population.
- ▶ In that sense, the opening of savings accounts should be seen as an entrance alternative to the financial system for this segment of the population, rather than an end itself. When beneficiaries realize the service is useful for intertemporally allocating their consumption and investment decisions, and when returns are enough to cover administrative and transaction costs, the demand will become effective. What is important is to guarantee that the service is available for these households.
- ▶ If the challenge is to increase CCT programs beneficiaries' formal savings, factors that affect households' unwillingness to leave their deposits there. In that sense, low cost savings accounts, adapted to this population's characteristics is required. Also, financial education is especially important for guaranteeing that beneficiary know the formal financial system's possibilities and limitations, as well as how to use it.
- ▶ Once households have access to the formal financial system and they feel comfortable in it, the next natural step is to explore other services such as credit and insurance. Evidence points out that once access is gained; formal credit can displace informal credit that tends to be much more expensive. Furthermore, households can embrace productive initiatives.
- ▶ CCT recipients' financial inclusion effects over credit and/or savings are not clear. Further research that thoroughly presents these relationships and the variables involved is needed. The use of credit in particular will depend not only on access, but on multiple variables, among which we find the investments' return rates and the productive alternatives available.
- ▶ The demand for other financial services such as micro insurance is especially relevant among CCT programs' beneficiaries. Insurance alternatives against

death or disability or assistance for funerary services play an important role among this population where shocks can lead to the use of strategies with negative consequences at the long term and on the formation of human capital.

- ▶ The main challenge for financial entities is to design financial services technologies suitable for this sector of the population, in terms of costs, access and simplicity of use. Eventually, this may require a thorough review of the regulatory framework for reducing obstacles identified by financial entities for offering these specialized products.

1 | INTRODUCCIÓN

La implementación de programas de transferencias monetarias condicionadas (TMC) en Latinoamérica se ha venido consolidando, no solo en términos del número de familias en situación de pobreza y vulnerabilidad atendidas, sino de la eficiencia en su ejecución. Aspectos como la focalización de las familias beneficiarias, el seguimiento de las condicionalidades y los mecanismos de pago muestran avances importantes.

En varios países de la región, los gobiernos han optado por utilizar mecanismos de pago que mejoren la eficiencia y la efectividad en la entrega de las transferencias. Estos reducen los costos tanto para las entidades encargadas como para los beneficiarios de los programas (costos monetarios directos, costos en tiempo, costos de oportunidad de los beneficiarios, etcétera), así como los riesgos asociados al transporte y a la entrega de dinero en efectivo. Aunque desde su inicio varios programas se han apoyado en instituciones bancarias, generalmente del Estado, el proceso de pago no difería de los programas cuyos pagos se realizaban en instalaciones públicas (oficinas del gobierno, estadios, coliseos, colegios) y se caracterizaban por su baja eficiencia, como largas filas, desorganización y largas esperas para obtener el subsidio. La búsqueda de eficiencia en los mecanismos de pago ha llevado a los gobiernos a diseñar soluciones que han acercado, en diferentes grados, a los beneficiarios de los programas al sistema financiero. Ello ha permitido también que tanto formuladores de políticas públicas y planificadores como investigadores interesados en temas de desarrollo se den cuenta de la potencialidad de los programas de transferencias monetarias condicionadas, como mecanismos para favorecer la inclusión financiera de la población más pobre, generalmente excluida de la economía formal, particularmente de los mercados financieros.

Asimismo, el acercamiento, cada vez mayor, que los programas de TMC hace entre las familias beneficiarias y la banca también ha permitido pensar la inclusión financiera como una estrategia de salida para las familias de los programas, aspecto que, con algunas excepciones, ha sido insuficientemente planificado. La intersección entre la inclusión financiera y los programas de transferencias condicionadas parece ser un complemento útil para lograr los objetivos de alivio de la pobreza, no sólo

a través del aumento en el consumo presente y de la inversión en capital humano —objetivos de los programas de TMC—, sino de la acumulación de activos, la inversión productiva y el manejo del riesgo a partir de servicios financieros como depósitos, créditos y microseguros.

El Proyecto Capital promueve el debate de estos temas en América Latina, realizando importantes aportes en el análisis y estudio de los mismos. Ha contribuido también en el diseño e implementación de ejercicios piloto que combinan las fortalezas de los programas de transferencias monetarias condicionadas y de la movilización financiera, dentro del marco de la lucha contra la pobreza en la región. Otras entidades como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Fundación Grameen también promueven y exploran las posibilidades de favorecer la inclusión financiera de los más pobres, particularmente de los beneficiarios de los programas de transferencias condicionadas.

No obstante, a pesar de los esfuerzos recientes de estas entidades, se requiere fortalecer la investigación para guiar a los gobiernos en el diseño de programas sociales que impulsen el acceso de esta población vulnerable a servicios financieros, fortaleciendo el alcance de los programas de TMC.

En este marco, el Proyecto Capital junto con el *International Development Research Center* (IDRC) y el Instituto de Estudios Peruanos (IEP) trabajan en el proyecto “Protección social y empoderamiento económico: programas de transferencias monetarias condicionadas, inclusión financiera y tecnologías de información y comunicación”. Como parte del mismo, se programó una reunión de trabajo en Cusco (Perú) en mayo de 2011, con una convocatoria amplia de actores relevantes en América Latina, entre ellos investigadores, bancos e intermediarios financieros y representantes de los gobiernos y de los programas de TMC, para revisar el estado del arte de la vinculación del sistema financiero en los programas de transferencias condicionadas; para analizar los factores limitantes y los desafíos encontrados; y para plantear una agenda de investigación que permita consolidar el concepto de programas de transferencias condicionadas que favorezcan efectivamente la inclusión financiera de sus poblaciones beneficiarias.

Este documento contribuye a esa reunión y a la posterior discusión y como tal, se trata del estado del arte de la inclusión financiera en los programas de transferencias monetarias condicionadas en América Latina. El documento incluye una revisión de las experiencias implementadas en América Latina que vinculan los programas de TMC al componente de inclusión financiera, las lecciones aprendidas y los principales desafíos a enfrentar.

La metodología utilizada para esta revisión consistió, básicamente, en la recolección de información secundaria de diferentes fuentes, complementada con algunas fuentes primarias. Por el lado de la oferta, la identificación del estado actual de los programas y sus avances en aspectos de vinculación con la banca e inclusión financiera provino esencialmente de la revisión de las páginas web de los programas, entrevistas escritas enviadas vía correo electrónico y entrevistas telefónicas a actores clave de los programas. Por otro lado, la identificación de la demanda por servicios financieros y la revisión de evaluaciones de la vinculación del sistema financiero a los programas de TMC provienen de artículos indexados, literatura gris (por ejemplo tesis, reportes e informes), documentos de trabajo y publicaciones de universidades, institutos de investigación, donantes y los mismos programas, entre otros.

Este documento está organizado de la siguiente manera: en el capítulo dos se presenta un breve marco de partida donde se exponen generalidades de los programas de transferencias monetarias condicionadas, la relevancia del acceso a servicios financieros formales como mecanismo de alivio a la pobreza y la potencialidad de complementar programas de transferencias monetarias condicionadas con programas de inclusión financiera, para alcanzar los objetivos de las políticas contra la pobreza en la región. En el capítulo tres se presenta el estado del arte de los programas de TMC en América Latina incluyendo, entre otros, objetivos, beneficiarios, condicionalidades, mecanismos de pago, alfabetización financiera y alcance de la inclusión financiera. La identificación de la demanda por servicios financieros entre la población pobre y/o beneficiaria de los programas de TMC se presenta en el capítulo cuatro, en el que también se muestran algunos resultados de estudios que analizan los efectos de las transferencias sobre el uso de ahorros y de crédito, formales e informales. El capítulo cinco, describe resultados de estudios que analizan el efecto de la inclusión financiera en programas de TMC sobre el acceso a servicios financieros como depósitos y créditos, la eficiencia en la entrega del subsidio —aspectos operativos— y el empoderamiento de las mujeres. El capítulo seis recoge la discusión sobre los principales obstáculos y retos que enfrenta la inclusión financiera en relación con estos programas, que es la base para la definición de los pasos a seguir en este proceso.

Además, el capítulo siete incluye la descripción con mayor detalle de las características de los programas de TMC de la región analizados país por país.

2 | UN MARCO COMÚN DE PARTIDA:

LA INCLUSIÓN FINANCIERA DE HOGARES POBRES Y LOS PROGRAMAS DE TMC

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE LA INCLUSIÓN FINANCIERA DE LOS HOGARES POBRES?

Por varias razones el acceso a servicios financieros es de especial relevancia para los hogares pobres.

Primero, gran parte de los hogares en condición de pobreza genera sus ingresos a partir de actividades económicas informales, inestables o que pueden ser afectadas por factores impredecibles o no controlables, que los obliga a vivir con flujos irregulares o estacionales de ingreso y, por tanto, de consumo. Los servicios de depósitos y créditos, al permitirles suavizar sus flujos de ingreso y de consumo, constituyen una herramienta para optimizar la asignación inter-temporal de sus recursos y mejorar el bienestar del hogar en el tiempo.

Igualmente, el acceso a productos financieros permite a los hogares pobres suavizar el ingreso y el consumo cuando se enfrentan a *shocks* sistémicos, que afectan a la comunidad, como desastres naturales, sequías, inundaciones; o idiosincráticos, que afectan a hogares específicos, como enfermedad o muerte del jefe del hogar y desempleo. Si bien estos hogares encaran los *shocks* a partir de diferentes estrategias como la diversificación de actividades productivas al interior del hogar, diversificación de cultivos, ahorros informales preventivos, préstamos de diferentes fuentes, redes informales de apoyo; y aunque estas estrategias se ajustan a sus necesidades y algunas de ellas se caracterizan por ser oportunas, no siempre son exitosas y en algunos casos, incluso, empeoran su situación, porque los usuarios terminan perdiendo activos productivos —o del hogar— o sacrificando la acumulación de otros capitales, como capital humano (deserción escolar). Por ejemplo, con respecto a los ahorros informales como estrategia preventiva, generalmente los pequeños excedentes de los hogares pobres son acumulados en efectivo en sitios inseguros, sin retorno y sin protección contra la inflación, o son invertidos en activos de baja liquidez y divisibilidad. Por otro lado, las fuentes de

crédito informal (amigos o familiares) con las que cuentan con más frecuencia los hogares pobres no están disponibles cuando hay *shocks* sistémicos que afectan a todo su entorno. Es frente a estas situaciones que los mercados de servicios financieros permiten a los hogares manejar o enfrentar mejor el riesgo y los *shocks*, a través de productos como ahorros, créditos y microseguros.

Por otro lado, el acceso a servicios financieros, particularmente el crédito y los seguros, también permite a los pobres realizar las inversiones para sus emprendimientos productivos, escoger entre varias posibilidades y tecnologías de producción, tener acceso a otros mercados y cambiar su comportamiento frente al riesgo, ante alternativas productivas de mayor rentabilidad.

Los ahorros formales además permiten a los hogares pobres construir activos y acumular riqueza de manera segura. Como afirman Zimmerman y Moury (2009), la pobreza, entendida como la escasez de activos, puede ser enfrentada facilitando la acumulación y la protección de los mismos, así como favoreciendo el autodesarrollo a través, por ejemplo, del acceso a ahorros formales que se transformen en inversión de tipo productivo.

Frente a la informalidad en la que se desenvuelven los hogares pobres, facilitar su acceso a los mercados financieros y con esto a otros mercados, significa convertirlos en ciudadanos económicos. Desafortunadamente, este acceso es aún, en el mejor de los casos, limitado y en general nulo para la población pobre.

Estas y otras razones han conducido a algunos gobiernos de los países en desarrollo a incorporar la inclusión financiera (IF) de los hogares pobres dentro de sus políticas de protección social. De esta manera, la inclusión financiera, definida como un proceso que permite el acceso y uso de productos y servicios financieros, se ha convertido en otra herramienta de política social que apunta al logro de los objetivos de reducción y alivio de pobreza, tal y como sucede con los programas de transferencias monetarias condicionadas. No obstante, como veremos adelante, los programas de inclusión financiera y los programas de TMC, más que instrumentos aislados, tienen debido a sus características particulares la potencialidad de generar sinergias que favorezcan el logro de los objetivos de política de protección social propuestos.

PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS COMO MECANISMOS DE INCLUSIÓN FINANCIERA

Los programas de transferencias monetarias condicionadas constituyen una de las estrategias más importantes de las políticas de protección social orientadas al alivio y la reducción de la pobreza. En términos simples, los programas de TMC consisten en subvenciones en efectivo que el gobierno entrega directamente a los hogares en condición de pobreza o vulnerabilidad, a cambio, los beneficiarios deben cumplir ciertas condicionalidades, generalmente relacionadas con inversión en capital humano, como cuidados de salud y asistencia escolar de niños y jóvenes (Paqueo 2009; Fiszbein, Schady *et al.* 2009; New America Foundation y UNDP 2010).

Los objetivos principales de los programas de TMC son aumentar el consumo en el corto plazo, mitigando las restricciones de liquidez y favorecer la acumulación de capital humano para romper, en el largo plazo, el ciclo de pobreza inter generacional. Es así como la entrega de dinero en efectivo apunta al primer objetivo, mientras las condicionalidades le apuntan al segundo, incentivando cambios en el comportamiento de los hogares (por ejemplo aumentar las inversiones de hogar en capital humano), que generan beneficios a los mismos en el largo plazo y externalidades positivas a la sociedad (Winder 2010; Svarch 2009).

En América Latina y el Caribe existen más de 17 programas de TMC que, aunque varían en términos de focalización, montos, mecanismos de pago, condicionalidades, entre otros, son todos programas de protección social cuyo propósito es esencialmente reducir la pobreza y la desigualdad

Como mencionan Samaniego y Tejerina (2010), los programas de TMC en la región han tenido desde su concepción una asociación natural con el sector financiero porque, en varios países, las sucursales bancarias son el principal medio de pago de las transferencias.

Sin negar la importancia que ha tenido el mecanismo de pago en efectivo para llevar los programas de TMC a comunidades aisladas con baja o nula infraestructura, este mecanismo, ya sea en bancos u otras instalaciones, se ha caracterizado por tener altos costos administrativos, hacer uso intensivo del personal, ocasionar largas filas y tiempos de espera, que afectan tanto el desempeño de los programas como a los beneficiarios.

En los últimos años, con el propósito principal de mejorar la eficiencia, las condiciones de entrega y reducir los riesgos asociados al transporte de grandes cantidades de dinero, los gobiernos han ajustado los mecanismos de pago de las TMC. En este proceso, se han probado dos estrategias: i) el pago a través de tarjetas electrónicas prepagadas, que los beneficiarios pueden utilizar en cajeros automáticos, almacenes autorizados y corresponsales no bancarios; y ii) el depósito de la transferencia en cuentas de ahorro generalmente ligadas a tarjetas magnéticas.

Si bien la entrega de dinero a través de un banco, el uso de tarjetas prepagadas, o la apertura de cuentas de ahorro no implican una inclusión financiera efectiva, definida no sólo como el acceso a los medios de pago, sino al uso de los servicios financieros; estos mecanismos sí han permitido, al menos, un acercamiento de los hogares beneficiarios al sector financiero formal, del cual estaban básicamente excluidos. Es ahí justamente, donde se presenta la intersección entre los programas de transferencias monetarias condicionadas y aquellos que apuntan a favorecer la inclusión financiera de los pobres, así como la sinergia que podría fortalecer los impactos de ambos tipos de programas.

De los Ríos y Trivelli (2011) mencionan claramente los puntos de encuentro y de complementariedad entre los programas de TMC y los programas de inclusión financiera dirigidos a la población pobre. Entre los puntos de encuentro, las autoras destacan por un lado, que los objetivos de ambos programas están orientados a mejorar el bienestar de los hogares en condición de pobreza. Ambos programas “buscan dotar a los pobres y excluidos con recursos y estrategias que faciliten su habilidad para salir de la pobreza” (De los Ríos y Trivelli 2011). Por otro lado sostienen que en la mayoría de los casos los pagos de los programas TMC se realizan a través de instituciones financieras. Entre los aspectos complementarios, destacan los siguientes: i) impactos a largo plazo en, al menos, dos tipos de capital: capital humano en los programas de TMC y capital financiero en programas de inclusión financiera; ii) impactos de corto plazo no sólo en aumentos en consumo (TMC), sino en ahorros seguros y efectivos (IF); iii) economías de escala y costos de transacción en la entrega de los recursos: los programas de transferencias monetarias condicionadas pueden aprovechar la infraestructura y tecnología del sector financiero para mejorar la eficiencia del mecanismo de pago y la escala y cobertura de los programas de TMC para expandir el acceso a sus servicios y productos; iv) la entrega de pagos en comunidades aisladas o con baja infraestructura financiera se convertiría en un reto cuya solución favorecería no sólo a los programas y beneficiarios residentes en estas zonas, sino que permitiría al

sector financiero utilizar nuevas tecnologías de información y comunicación para llevar sus productos a zonas sin infraestructura financiera física; v) los programas de TMC y de inclusión financiera se fortalecen mutuamente: hay evidencia que muestra, por ejemplo, que el acceso a los servicios financieros afecta las decisiones sobre asistencia escolar y trabajo infantil, tiene un efecto sobre los resultados escolares de los niños (Maldonado y González-Vega 2008). De la misma manera, se ha encontrado que el acceso a las transferencias públicas aumenta la posibilidad de tener depósitos en instituciones financieras y, a su vez, tener depósitos mejora los resultados escolares (García de la Cruz 2008 en Svarch 2009). Finalmente, la inclusión financiera en programas de transferencias monetarias condicionadas puede ser diseñada como una estrategia de salida exitosa, a través de varias vías: facilitando a los hogares la acumulación de activos financieros que pueden ser invertidos posteriormente en actividades productivas o capital humano; brindando oportunidades para adquirir créditos para sus emprendimientos; y asegurarlos en contra de *shocks* e imprevistos, entre otros.

Como veremos en el siguiente capítulo, en Latinoamérica varios países se están comprometiendo con la inclusión financiera a través de los programas de TMC; aunque la IF de los países de la región se ha llevado a cabo utilizando diferentes estrategias y exhibe amplias variaciones en sus avances, las diversas experiencias a la fecha permiten identificar los retos y los obstáculos pero también los logros que se constituyen en insumos para el diseño, implementación y ajuste de las estrategias de inclusión financiera en los programas de transferencias monetarias condicionadas de la región.

3 | PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

En este capítulo se presenta un resumen de las principales características de los programas de TMC en América Latina y el Caribe. Se ha procurado contar con la información lo más actualizada posible sobre sus avances y sobre la presencia de planes de inclusión financiera.

ESTADO DEL ARTE DE LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

A partir de la revisión de la información recogida, se encontró 18 programas de TMC en la región, de los cuales sólo uno —en Nicaragua— está actualmente inactivo. El nombre de cada uno de estos programas, junto con las entidades encargadas de la ejecución y de los pagos se presentan en el Cuadro 1. Como se mencionó antes, en este cuadro es evidente la estrecha relación entre entidades bancarias, tanto públicas como privadas, con el pago de las transferencias condicionadas en la región.

Algunos de estos programas se remontan a finales de la década de los noventa e inicios del siglo XXI, como es el caso de México, programa pionero en el tema de transferencias monetarias condicionadas (TMC), y otros como Honduras, Ecuador (que no estaba asociado a condicionalidades inicialmente), Colombia, Costa Rica, Nicaragua, Brasil y Jamaica, programas conocidos como la primera generación. Sin embargo, es durante la primera década del siglo XXI que se consolida la presencia de los programas de TMC en la región, por lo general asociados a esquemas claros de condicionalidades (ver Figura 1). También, como se observa en la Figura 1 y se explica más adelante, en algunos casos los programas de TMC son reforzados con otros programas o planes con componentes de inclusión financiera claramente establecidos. Otros han evolucionado en el tiempo, cambiando su nombre e incluso algunas veces sus objetivos y focalización. Hay, también, los que han iniciado procesos recientes de inclusión financiera, con el objetivo complementario de ofrecer acceso a servicios financieros a los beneficiarios. Esta evolución y su desempeño es el objeto de este capítulo, en el que tratan diferentes componentes del comportamiento de los programas.

CUADRO 1

PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

PAÍS	NOMBRE DEL PROGRAMA	ENTIDAD RESPONSABLE / EJECUTORA ^a	ENTIDAD ENCARGADA DE LOS PAGOS
ARGENTINA	Asignación Universal por Hijo para la Protección Social	Administración Nacional de Seguridad Social - ANSES	Banco de la Nación Argentina
BOLIVIA ^b	Bono Madre Niño-Niña Juana Azurduy	Ministerio de Salud y Deportes	Urbano: Banco Unión Rural: Agencias PRODEM y Fuerzas Armadas ^c
	Bono Juancito Pinto	Ministerio de Educación	Fuerzas Armadas ^d
BRASIL	Bolsa Família	Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS)/ Secretaría Nacional de Renta de Ciudadanía (SENARC) y el Consejo Gestor del Programa Bolsa Família (CGPBF)	Caixa Económica Federal ^e
COLOMBIA	Familias en Acción	Acción Social	Banco Agrario ^f
COSTA RICA	Avancemos	Vice Ministerio de Desarrollo Social (Secretaría Técnica del Programa)/Instituto Mixto de Ayuda Social	Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) ^g
CHILE	Chile Solidario	Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN)/ Secretaría Ejecutiva de Protección Social	Instituto de Normalización Provisional/ BancoEstado ^h
ECUADOR	Bono de Desarrollo Humano	Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES)/ Programa de Protección Social (PPS)	Banco Nacional de Fomento, BANRED, UNIBANCO
EL SALVADOR	Comunidades Solidarias Rurales	Presidencia de la República/ Fondo de Inversión Social para el Desarrollo (FISDL) y Secretaría Técnica de la Presidencia	FISDL, Citibank, Banco de América Central (BAC).
GUATEMALA	Mi Familia Progresá	Ministerio de Educación/ Unidad de Ejecución Especial, Consejo de Cohesión Social	Banco de Desarrollo Rural (BANRURAL) ⁱ
	Protección y Desarrollo de la Niñez y Adolescencia Trabajadora		

continúa en la página siguiente

País	NOMBRE DEL PROGRAMA	ENTIDAD RESPONSABLE / EJECUTORA ^a	ENTIDAD ENCARGADA DE LOS PAGOS
HONDURAS	Bono de 10.000	Secretaría de Estado en el Despacho Presidencia - Programa Asignación Familiar (PRAF)	Banco de Honduras ^j
JAMAICA	PATH - Promoción por medio de la salud y educación	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	National Commercial Bank, Postal Corporation of Jamaica ^k
MÉXICO	Oportunidades	Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)/Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	BANSEFI, TELECOMM, Cajas de Ahorro asociadas a la Red de la Gente y DICONSA ^l
NICARAGUA	Red de Protección Social	Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE) y el Ministerio de la Familia	Compañías financieras privadas ^m
PANAMÁ	Red de Oportunidades	Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)/Secretaría del Sistema de Protección Social	Banco Nacional de Panamá ⁿ , Dirección de Correos y Telégrafos ^o
PARAGUAY	Tekoporã	Presidencia de la República/Secretaría de Acción Social	Visión Banco, Banco Itaú, PRONET Red de Pagos, Citibank Sucursal Paraguay, Banco Nacional de Fomento ^p
PERÚ	JUNTOS	Presidencia de Consejo de Ministros	Banco de la Nación ^q
REPÚBLICA DOMINICANA	Solidaridad ^r	Presidencia de la República/Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales (Administradora de Subsidios Sociales)	Administradora de Subsidios Sociales ^s
URUGUAY	Asignaciones Familiares	Ministerio de Desarrollo Social/Banco de Previsión Social	Banco de Provisión Pública ^t

Fuente: Elaboración propia.

- Véase <<http://dds.cepal.org/bdptc/>> (3/2011).
- En Bolivia existe un programa de apoyo para ciudadanos de la tercera edad, llamado Renta Dignidad, pero no se incluye acá por no ser de carácter condicionado.
- Véase <<http://www.bolivia.nutrinet.org/areas-tematicas/materno-infantil/introduccion/estrategias/532-guia-para-recibir-el-bono-madre-nino-nina-juana-azurduy>> (18/3/2011).
- Véase <<http://www.jornadanet.com/Hemeroteca/n.php?a=37523-1&f=20090922>> (2/4/2011).
- Véase <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/beneficios>> (8/3/2011).
- Maldonado, J. y Urrea, M. 2010. *Bancarización y acceso a servicios financieros de beneficiarios urbanos del Programa Familias en Acción*. Documentos Cede 2010-41. Universidad de los Andes, Bogotá.
- Véase <http://www.imas.go.cr/prog_soc/beneficios_ind/ps-avancemos.html> (9/3/2011)

- h. Puentes, G. 2008. *Diagnóstico de país: Chile*. Proyecto Capital.
- i. Véase <<http://mifamiliaprogesa.gob.gt/joomla/ciclo-del-programa.html>> (11/3/2011).
- j. Véase <<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35189287>> (20/3/2011).
- k. Véase <<http://www.mlss.gov.jm/pub/index.php?artid=57>> (10/3/2011).
- l. La Red de la Gente es una alianza comercial entre BANSEFI y 283 entidades Crédito Popular y Ahorro que tiene como objetivo ofrecer a la población más necesitada una gran cantidad de servicios financieros. DICONSA es una empresa de participación estatal mayoritaria que pertenece al Sector Desarrollo Social. Tiene el propósito de 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, con base en la organización y la participación comunitaria.
- m. Francke, P. y Cruzado, E. 2009. *Transferencias monetarias condicionadas e instrumentos financieros en la lucha contra la pobreza*. Proyecto Capital.
- n. Véase <<http://www.mides.gov.pa/wp-content/uploads/2010/08/Avance-del-mes-de-agosto-de-2010.pdf>> (11/3/2011).
- o. Véase <<http://dds.cepal.org/bdptc/programa/componentes.php?id=25>> (11/3/2011).
- p. Véase <<http://www.sas.gov.py/index.php>> (16/3/2011).
- q. Francke, P. y Cruzado, E. 2009. *Transferencias Monetarias Condicionadas e Instrumentos Financieros en la lucha contra la Pobreza*. Proyecto Capital.
- r. El programa Solidaridad de República Dominicana sólo permite retirar el subsidio en especie en ciertos comercios identificados por la Adess (Administradora de Subsidios Sociales); en ese sentido, no es estrictamente un programa de transferencias monetarias.
- s. Véase <http://www.adess.gov.do/v2/P_SoloTexto.aspx?Entid=205> (26/3/2011).
- t. Véase <<http://dds.cepal.org/bdptc/programa/?id=38>> (11/3/2011).

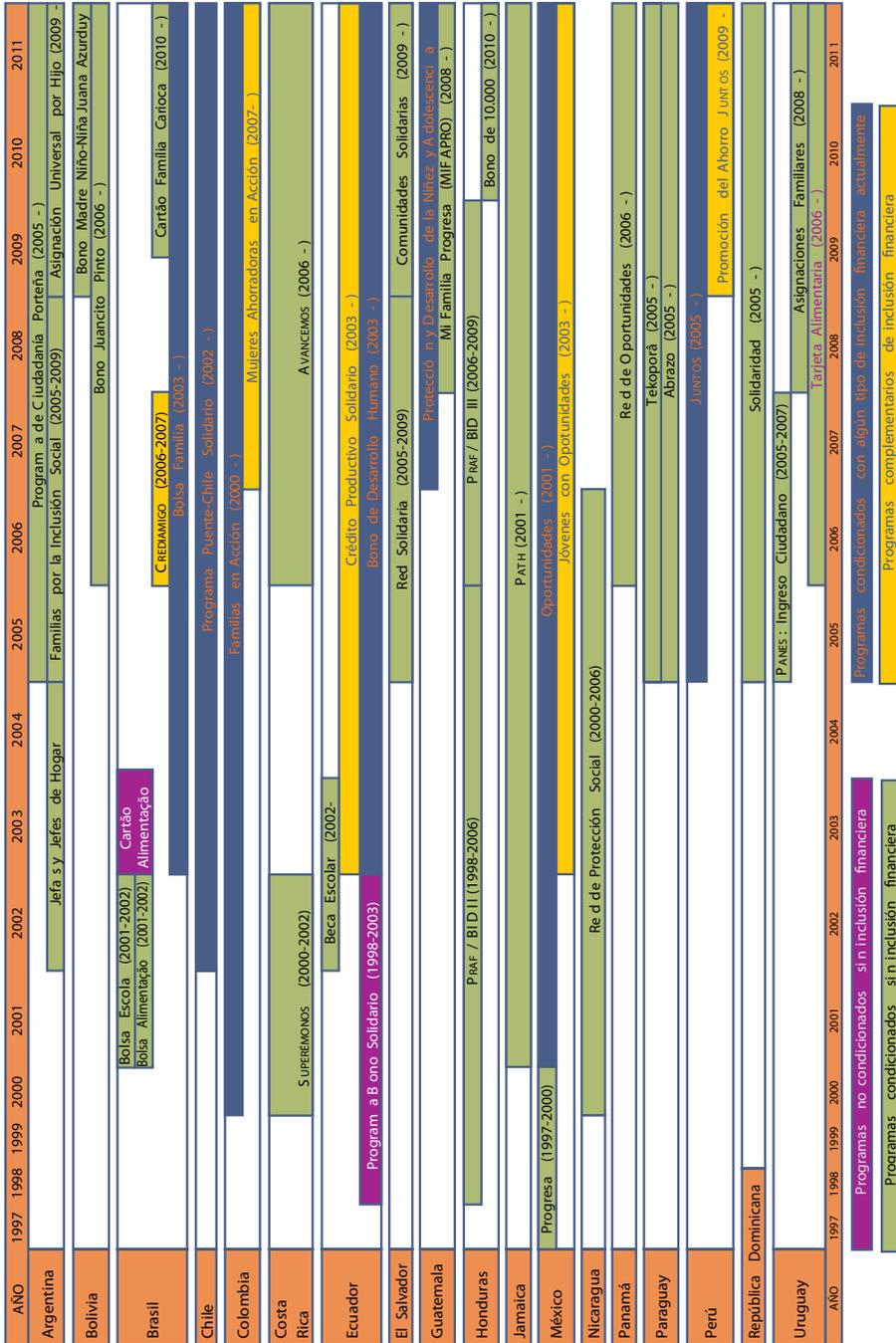
En este proceso también es evidente el avance en la cobertura de la población objetivo. En el Cuadro 2 se observa la población beneficiaria actual de los programas mencionados, así como su participación con respecto a la cobertura a nivel nacional.

En el capítulo 7 de este libro se presentan los objetivos establecidos por cada uno de los programas (Cuadro 7) y el detalle sobre la población objetivo así como la condicionalidad propuesta para realizar el pago de la transferencia (Cuadro 8). Aunque cada programa tiene objetivos definidos, y en algunos casos se da más importancia al componente de reducción de pobreza en el corto plazo que a las estrategias de largo plazo, en todos los casos la población objetivo apunta a que los niños tengan mayor acceso y contacto con las facilidades de salud y educación, a fin de fortalecer el capital humano y garantizar mejores condiciones para cuando crezcan y se incorporen a la fuerza laboral.

De acuerdo con el Cuadro 2, los programas de TMC estarían atendiendo a cerca de 26.8 millones de familias, que representan a aproximadamente 111 millones de personas. Es decir, los programas de transferencias monetarias condicionadas estarían beneficiando (directa o indirectamente) a un poco más de 21% de la población total en la región. Esto da una idea de la magnitud, alcance e importancia de estos programas sobre todo cuando se trata de las poblaciones más vulnerables.

FIGURA 1

MAPA TEMPORAL DE LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 2 |

ALCANCE ESTIMADO DE LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

PAÍS	COBERTURA ACTUAL (BENEFICIARIOS) (A)	POBLACIÓN TOTAL EN EL PAÍS (C) ^a	POBLACIÓN BENEFICIARIA (A/C)
Argentina <i>Asignación Universal por Hijo para la Protección Social</i>	755.556 familias 3.400.000 personas (2010) ^b	40.671.706	8,3%
Bolivia <i>Bono Madre Niño-Niña Juana Azurduy</i> / (Bono Juancito Pinto)	340.021 familias (2009) ^c 1.700.000 personas ^d	10.033.067	16,9% 13,7%
Brasil <i>Bolsa Família</i>	12.851.345 familias y 49.614.506 personas (2010) ^e 12.946.313 familias (febrero 2011) 51.589.660 personas (2011) ^f	195.504.148	26,3%
Colombia <i>Familias en Acción</i>	2.589.064 familias 11.650.788 personas ^g (julio 2010)	46.311.959	25,1%
Costa Rica <i>Avancemos</i>	185.214 personas ^h (dic. 2010)	4.639.158	3,9%
Chile <i>Chile Solidario</i>	332.955 familias (2009) ⁱ 1.198.138 personas ^j	17.137.398 16.970.265 (2009)	7,0%
Ecuador <i>Bono de Desarrollo Humano</i>	1.178.921 familias; 6.100.311 personas (noviembre 2010) ^k	13.769.477	44,3%
El Salvador <i>Comunidades Solidarias Rurales</i>	102.450 familias ^l 508.320 personas (2009) ^m	6.192.259 6.163.050 (2009)	8,2%
Guatemala <i>Mi Familia Progres Protección y Desarrollo de la Niñez y Adolescencia Trabajadora</i>	917.330 familias ⁿ 3.253.635 personas (2010) ^o 1.190 menores en edad escolar (2008)	14.371.975	22,6%
Honduras <i>Bono de 10.000</i>	409.555 personas (2010) 81.911 hogares ^p	7.614.678	5,3%
Jamaica <i>PATH – Promoción por medio de la Salud y Educación</i>	307.000 personas (febrero 2009) ^q	2.712.062 2.699.617 (2009)	11,3%
México <i>Oportunidades</i>	5.560.540 familias (2010) 27.246.646 ^r personas	108.517.490	25,1%
Nicaragua <i>Red de Protección Social</i>	136.300 personas 23.500 familias (2006) ^s	5.524.718	2,4

continúa en la página siguiente

PAÍS	COBERTURA ACTUAL (BENEFICIARIOS) (A)	POBLACIÓN TOTAL EN EL PAÍS (C) ^a	POBLACIÓN BENEFICIARIA (A/C)
Panamá <i>Red de Oportunidades</i>	63.425 familias ⁱ	3.509.417	Al menos 1,8%
Paraguay^u <i>Tekoporá</i>	109.692 familias (2011) 554.484 personas (abril 2010) ^y	6.460.962	8,5%
Perú <i>JUNTOS</i>	490.563 familias 2.252.855 personas ^w	29.494.926	7,6%
República Dominicana <i>Solidaridad</i>	763.069 familias (octubre de 2010) ^x	10.228.536	Al menos 7,5%
Uruguay <i>Asignaciones Familiares</i>	90.623 familias (2009) ^y	3.355.842	Al menos 2,7% 8,1% ^z
TOTAL APROXIMADO	26.815.837 familias 111.275.413 personas	520.525.060	21,4%

Fuente: Elaboración propia.

- a. Proyección de población total para 2010 calculada con la tasa de crecimiento anual de la población de 2009. Para datos de cobertura de 2009 se toma la población para dicho año. Véase base de datos *World Development Indicators & Global Development Finance*. (2010). Banco Mundial.
- b. Véase <<http://dds.cepal.org/bdptc/programa/?id=33>>.
- c. Véase <<http://dds.cepal.org/bdptc/programa/?id=5>> (11/3/2011).
- d. Véase <<http://dds.cepal.org/bdptc/programa/?id=4>> (8/3/2011).
- e. Información obtenida mediante comunicación directa con el MDS (14/4/2011).
- f. Véase <<http://dds.cepal.org/bdptc/programa/?id=6>> (3/4/2011).
- g. Véase <<http://dds.cepal.org/bdptc/programa/?id=12>> (9/3/2011).
- h. Véase <<http://costaricahoy.info/nacionales/programa-avancemos-aumenta-cobertura-y-reduce-la-desercion-estudiantil/80616/>> (18/3/2011).
- i. Rangel, M. 2011. Pobreza Rural y los Programas de Transferencias Condicionadas en América Latina y el Caribe. Rimisp. Santiago de Chile.
- j. Véase <<http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/tamano-de-las-familias-latinoamericanas-disminuir-hasta-un-18-en-doce-anos-378314.html>> (14/4/2011).
- k. Véase <<http://dds.cepal.org/bdptc/programa/?id=15>> (10/3/2011).
- l. Información suministrada por Roberto Molina, Oficial de Información y Respuestas, Oficina de Información y Respuestas, Departamento de Relaciones Exteriores, Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local, FisdL, (4/5/2011).
- m. Véase <<http://dds.cepal.org/bdptc/programa/?id=16>> (11/3/2011).
- n. Véase <<http://mifamiliaprogresa.gob.gt/joomla/mi-familia-progres.html>> (11/3/2011).
- o. Véase <<http://dds.cepal.org/bdptc/programa/?id=17>> (3/4/2011).
- p. Véase <<http://dds.cepal.org/bdptc/programa/?id=37>> (11/3/2011).
- q. Véase <<http://dds.cepal.org/bdptc/programa/?id=21>> (10/3/2011).
- r. Véase <<http://dds.cepal.org/bdptc/programa/?id=22>> (8/3/2011).
- s. Véase <<http://dds.cepal.org/bdptc/programa/?id=23>> (10/3/2011).
- t. Véase <http://www.mides.gob.pa/?page_id=2927> (11/3/2011).
- u. Véase <<http://www.dgeec.gov.py/>> (25/3/2011).
- v. Véase <<http://dds.cepal.org/bdptc/programa/?id=27>> (3/4/2011).
- w. Véase <http://www.juntos.gob.pe/?page_id=10> (9/3/2011).
- x. Véase <Condicionadas: <http://dds.cepal.org/bdptc/programa/?id=30>> (9/3/2011).
- y. Véase <Condicionadas: <http://dds.cepal.org/bdptc/programa/?id=38>> (11/3/2011).
- z. Cálculo basado en el número de hogares promedio según Niedworok (2008).

CARACTERÍSTICAS DE LOS MECANISMOS DE PAGO ACTUALES DE LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS

Uno de los retos más importantes para los programas de transferencias monetarias condicionadas es la entrega del pago a los beneficiarios. Dadas las precarias condiciones de la población objetivo, la presencia de instituciones públicas o privadas, a través de las cuales se puede hacer el pago, no es abundante. Es por esta razón, que la mayoría de gobiernos opta por trabajar en conjunto con los bancos (sean públicos o privados), o con otras entidades financieras, para garantizar la entrega efectiva de la transferencia a los beneficiarios. Las diferentes formas bajo las cuales se han hecho los pagos pueden clasificarse en tres categorías (ver Cuadro 3).

1. Pago en efectivo

En sus primeras etapas en casi todos los países se optó por entregar el dinero directamente a los beneficiarios. Esta modalidad incluye pagos en efectivo, con cheques o con bonos que se entregan en oficinas bancarias, cuando tienen presencia en la localidad, o en instituciones oficiales como colegios o estadios. En otros casos, se organizan eventos o jornadas de pago, en los que las entidades responsables movilizan equipos, personal y el dinero para entregar los recursos. Ahora, aunque en algunos casos esta modalidad de pago se hace a través de bancos, la entrega del dinero no está acompañada de ningún elemento de inclusión financiera. Es decir, los beneficiarios no tienen acceso a ninguno de los servicios financieros ofrecidos por la institución bancaria. Por lo tanto, podemos afirmar que bajo esta modalidad, la *inclusión financiera es nula*. Por lo menos en 13 de los casos analizados se utiliza parcial o totalmente esta modalidad como forma de entrega de la transferencia. Si bien algunos países han migrado a otras formas de pago, en zonas muy apartadas y con mínima infraestructura, ésta sigue siendo la única alternativa para llevar el dinero a los beneficiarios.

CUADRO 3

MEDIOS DE PAGO ASOCIADOS A LAS TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

PAÍS	EFFECTIVO	TARJETA MONEDERO O ELECTRÓNICA	CUENTA DE AHORROS
Argentina <i>Asignación Universal</i>		Tarjeta débito	
Bolivia <i>Bono Madre Niño-Niña / Bono Juancito Pinto</i>	Efectivo Efectivo		
Brasil <i>Bolsa Família</i>		Cartão Bolsa Família (febrero 2011: 11.182.856 familias)	Cuenta Caixa Fácil (1.763.457 familias, febrero 2011) ^a
Colombia <i>Familias en Acción</i>	Retiro por ventanilla o eventos de pago	Tarjeta Eficaz	Tarjeta de BANAGRARIO (2.500.000) ^b
Costa Rica <i>Avancemos</i>		Tarjeta Prepago	Cuenta de ahorros para estudiante; en desuso desde 2009 Tarjeta de Ahorros a nombre de la madre (únicamente para quienes recibían pagos del IMAS hasta 2008) ^c
Chile <i>Chile Solidario</i>	Cheque Retiro por ventanilla		Cuenta RUT
Ecuador <i>Bono de Desarrollo Humano</i>	Retiro por ventanilla	Tarjeta MIES Bono Rápido (562.470 tarjetas solicitadas a febrero, 2010) ^d	Cuenta UBC (UNIBANCO) (504 cuentas a julio 2010) ^e
El Salvador <i>Comunidades Solidarias Rurales</i>	Eventos de pago	Tarjeta electrónica	
Guatemala <i>Mi Familia Progresá / Protección y Desarrollo de la Niñez y Adolescencia Trabajadora</i>	Retiro por ventanilla Pago en efectivo		Cuenta de ahorro
Honduras <i>Bono de 10.000</i>	Retiro por ventanilla		
Jamaica <i>PATH - Promoción por medio de la Salud y Educación</i>	Cheques enviados por correo	Tarjeta Keycard Cash	

continúa en la página siguiente

PAÍS	EFFECTIVO	TARJETA MONEDERO O ELECTRÓNICA	CUENTA DE AHORROS
México <i>Oportunidades</i>	Retiro por ventanilla o eventos de pago	Tarjeta prepago (desde 2008) (415.000 familias) ^f	DEBICUENTA (desde 2009) Cuenta sin tarjeta (talonario) (2.300.000 familias bajo estas dos modalidades de pago) ^g
Nicaragua <i>Red de Protección Social</i>	Entrega en efectivo		
Panamá <i>Red de Oportunidades</i>	Retiro por ventanilla		
Paraguay <i>Tekoporã</i>	Eventos de pago	Tarjeta Tekoporã (9.458 del Visión Banco a agosto 2010 ^h ; 7.076 del Banco Itaú a junio 2010) ⁱ	
Perú <i>JUNTOS</i>	Pago directo en efectivo (20.000)		Cuenta de ahorros (470.030) ^j
República Dominicana <i>Solidaridad</i>		Tarjeta Solidaridad)	
Uruguay <i>Asignaciones Familiares</i>	Retiro por ventanilla		

Fuente: Elaboración propia.

- Comunicación personal con Aderson Jorge Lopes del Ministério Do Desenvolvimento Social (8 /4/ 2011).
- Véase <http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2011/Enero/Paginas/20110128_09.aspx> (18/3/2011).
- Véase <http://www2.ohchr.org/english/issues/poverty/expert/docs/responses/Costa_Rica.pdf> (18/3/2011).
- Véase <<http://www.pps.gov.ec/PPS/PPS/BDH/ESTADISTICAS/EstadisticasPagos.aspx>> (10/3/2011).
- Salazar, R. F. 2010. *Experiencia UNIBANCO y su Programa de Cuentas a Beneficiarios del Bono de Desarrollo Humano*. Proyecto Capital.
- Véase <<http://eleconomista.com.mx/sistema-financiero/2011/01/19/oportunidades-ayuda-bancarizar>> (19/1/2011).
- Véase <<http://eleconomista.com.mx/sistema-financiero/2011/01/19/oportunidades-ayuda-bancarizar>> (9/3/2011).
- Véase <<http://www.youtube.com/watch?v=zw-8mZIRVWY>> (9/3/2011).
- Itaú. 2010. SAS Proyecto Tekoporã. Disponible en <(http://www.sas.gov.py/xhtml/notisas/archivo/2010/ago/noti_amplio/13_08_10_dos+anos+gestion+bancaria+ppt+itau+sas.pdf)>.
- Comunicación personal con Óscar Pajuelo del Banco de la Nación de Perú (5/4/2011).

2. Tarjeta monedero o electrónica

Debido a los altos costos logísticos y administrativos del pago en efectivo, además de las connotaciones de seguridad asociadas y las largas jornadas que debían soportar tanto beneficiarios como empleados a cargo, varios de los gobiernos empezaron a buscar mecanismos de pago más eficaces y econó-

micos. Surge, entonces, la opción de utilizar tarjetas electrónicas en las que se deposita el dinero y con las que los beneficiarios pueden hacer retiros en bancos, cajeros automáticos y, en algunos casos, en *retails*, como almacenes de cadena y supermercados; así como en corresponsales no bancarios (CnB). Esta categoría incluye tarjetas de débito (sin cuenta de ahorros asociada), tarjetas prepago, tarjetas monedero y otras de denominación local como *keycard cash*, Tarjeta Eficaz, Tekoporô o Solidaridad. Por lo menos en nueve de los casos analizados, se ha reportado el uso de estas tarjetas y varios de los países están tratando de consolidar este medio de pago por su eficiencia. Para las entidades la principal ventaja que este sistema ofrece es el bajo costo asociado a los pagos. Es importante resaltar que esta categoría no incluye tarjetas asociadas a cuentas de ahorros. Es decir, bajo esta modalidad, los usuarios perciben los beneficios asociados al acceso a medios de pago financieros, mas no aquellos asociados a los servicios financieros, como depósitos, créditos o seguros. En este caso, *la inclusión financiera puede ser considerada de alcance medio*. Para los beneficiarios generalmente redundan en reducción del tiempo para obtener el pago y facilidad para retirarlo en cajeros automáticos, *retails* o corresponsales no bancarios, y se convierten en una primera aproximación al sector financiero por el acceso a los medios de pago. No obstante, continúan aislados de los servicios financieros.

3. Cuentas de ahorro con o sin tarjeta

Otra modalidad de pago consiste en involucrar directamente a los beneficiarios con una cuenta de ahorros o un servicio financiero ofrecido por el sector financiero formal, como depósitos o créditos. Bajo este esquema, se asume que los beneficiarios ganan completo acceso a los servicios financieros ofrecidos por el sistema, especialmente la posibilidad de movilizar depósitos, hacer giros y transferencias, y en menor grado, acceso a posibilidades de crédito. Bajo este sistema en la región se registran ocho casos, con diferentes niveles de profundización en términos de acceso al sector financiero. Esta es una modalidad asociada a *una inclusión financiera mucho más profunda* que los casos anteriores, aunque no garantiza que los beneficiarios tomen total ventaja de o tengan total acceso a los servicios ofrecidos.

Como se observa en el Cuadro 3 en varios países se utiliza más de una modalidad, dependiendo de las posibilidades de cobertura y atención. En Brasil, cerca de 15% de la población beneficiaria utiliza el sistema de cuentas, mientras que el resto recibe el pago a través de tarjetas monedero. En países como México y Colombia se ha avanzado significativamente en la bancarización de los beneficiarios. En Ecuador es muy reducida la población beneficiaria que actualmente usa cuentas de

ahorro, aunque como veremos más adelante, hay un componente de crédito muy importante, que destaca por sus alcances en toda la región¹. Costa Rica tiene aún algunos beneficiarios con cuentas de ahorro, pero está en el proceso de migración a un sistema basado exclusivamente en tarjetas monedero. En Perú, la mayoría de beneficiarios posee cuentas de ahorro pero su aprovechamiento en términos de acceso a servicios financieros ha sido marginal debido a la poca difusión de las ventajas para los clientes y a las limitaciones particulares en la oferta de servicios de las cuentas asociadas, como veremos más adelante.

A partir de la información disponible, se estima que cerca de 56% de la población beneficiaria recibe el pago a través de la tarjeta monedero o electrónica, siendo así el medio de pago más difundido, sirviendo a cerca de 15 millones de personas. Cerca de 17% aun recibe el dinero a través de pagos en efectivo y el esquema de cuentas de ahorros está disponible para 28% de los beneficiarios, porcentaje que equivale a cerca de 7.4 millones de familias. Visto de esta forma, el proceso de inclusión financiera en la región muestra avances significativos. Sin embargo, para poder entender este proceso, es necesario analizar cada caso en detalle.

INCLUSIÓN FINANCIERA Y PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS EN LA REGIÓN

La inclusión financiera implica encontrar mecanismos que permitan a los hogares tomar ventaja de los servicios financieros ofrecidos por la banca formal. Los principales servicios financieros a los que puede acceder la población son depósitos, créditos y seguros. Hay también otros servicios como la posibilidad de hacer giros o transferencias, o recibir remesas y cambiar moneda extranjera, que en algunos contextos cobran especial relevancia. Algunos de los programas de TMC en la región ofrecen uno o varios de estos servicios como parte de su propuesta de apoyo a la superación de la pobreza. Además, algunos gobiernos de la región han creado programas complementarios o planes orientados a la inclusión financiera de sus beneficiarios. En seguida, antes de analizar la oferta de inclusión financiera, se presenta una revisión de los programas complementarios de interés en la región.

1. En las discusiones del taller realizado en Cusco en mayo de 2011, se planteó la pregunta de si el programa de crédito de Ecuador puede ser realmente considerado como un programa de crédito. Las opiniones en contra dicen que no puede serlo porque: i) no cuenta con un proceso de evaluación para asignarlo, ii) no se verifican las condicionalidades, iii) no tiene un estudio real del proyecto productivo que se quiere implementar, y iv) es en realidad, un bono adelantado. Por otro lado, las opiniones a favor parten de la definición de crédito como una asignación intertemporal del dinero, lo que les permite a los hogares suavizar sus flujos de ingreso y de consumo, o acceder a bienes que de otra forma no les serían asequibles.

Programas complementarios que poseen componentes de inclusión financiera

Actualmente, existen programas complementarios con componentes de inclusión financiera en Colombia, México, Perú y Ecuador. En Brasil se ha realizado un ejercicio piloto de crédito para beneficiarios de programas de TMC; y Chile está en proceso de implementar un programa de ahorro. A continuación se detalla cada caso.

Colombia: Mujeres Ahorradoras en Acción

El objetivo de este programa es

Crear procesos de fortalecimiento socio empresarial de las mujeres en situación de vulnerabilidad social, generando en ellas cultura de ahorro y empoderamiento, a través de la sensibilización de género, la educación financiera, la instalación de capacidades empresariales, la vinculación formal a los servicios financieros y la aplicación de un incentivo al ahorro para la promoción de emprendimientos productivos (ICA, 2009a).

El programa está orientado a

mujeres clasificadas en los niveles uno y dos del SISBEN², mayores de edad, que tienen alguna actividad productiva y están ubicadas en municipios vulnerables que el Gobierno Nacional ha determinado como prioritarios por las cifras de pobreza, desplazamiento, violencia, narcotráfico y cultivos ilícitos con las que cuentan” (Zilveti y Fuentes 2010), beneficiarias de Familias en Acción.

De acuerdo con Zilveti y Fuentes (2010), en su primera etapa de ejecución (2007-2008), el programa vinculó al sistema financiero a 5.971 mujeres, y en las dos etapas de consolidación siguientes (febrero 2009-abril 2011), el programa vinculó al sistema financiero a 26.937 mujeres. Durante 2010, el programa entró en la fase de consolidación; periodo durante el cual logró llegar a 56 organizaciones y 2.000 mujeres más (Zilveti y Fuentes 2010).

El incentivo funciona de la siguiente manera: la beneficiaria abre una cuenta de ahorros en una entidad bancaria adscrita al programa. Esta cuenta se congela du-

2. Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales es un instrumento que sirve para identificar la situación socioeconómica de una persona. Está dividido en seis categorías (1-6), siendo 1 la población más pobre y 6 la más adinerada.

rante el ciclo de ahorro. El periodo de ahorro es de tres trimestres, tiempo durante el cual las mujeres se comprometen a ahorrar un mínimo de COP\$ 1.100 (US\$ 0,59³) diarios, de tal manera que al final de cada trimestre tengan COP\$ 100.000 (US\$ 53) ahorrados. Esta suma debe ser consignada en la cuenta de ahorros. El programa tiene un componente de incentivo al ahorro por medio del cual las madres pueden recibir hasta 50% de la cantidad ahorrada, es decir COP\$ 150.000 (US\$ 80) al finalizar el ciclo del ahorro (nueve meses). Es un programa que busca empoderar a la mujer a través de la educación financiera y la cultura del ahorro.

Colombia: Proyecto de Promoción de la Cultura del Ahorro en Familias en Pobreza

Este proyecto⁴ consiste en un ejercicio piloto en 12 municipios del país, que busca incentivar entre las beneficiarias de Familias en Acción, prácticas de ahorro formal que incrementen el ahorro, transformen parte del ahorro no formal en ahorro financiero, faciliten transacciones financieras por medios seguros y eficientes, así como que contribuyan a la superación de la pobreza de las familias, suavizando el consumo ante fluctuaciones del ingreso, y con la posibilidad de enfrentar choques no anticipados. El programa se desarrolla con cuatro grupos de intervención y con 28.000 madres titulares del programa Familias en Acción. El objetivo de este piloto es determinar la efectividad del programa, generar lecciones aprendidas y tras los ajustes necesarios, poder replicarlo a mayor escala.

El programa busca incentivar la cultura del ahorro formal, a través de dos estrategias: educación financiera, con seis talleres mensuales por seis meses e incentivos al ahorro, sorteos trimestrales durante dos años que multiplican 10 veces el saldo de la ganadora. Se proponen cuatro formas de intervención: control, educación financiera, incentivo al ahorro y ambas.

Perú: Programa de promoción del ahorro con los beneficiarios de JUNTOS

El objetivo de este programa es “promover y fomentar con las beneficiarias del Programa JUNTOS el acceso y uso de servicios financieros, en especial el uso de sus cuentas de ahorro y el ahorro financiero” (Proyecto Capital 2010). Está dirigido a beneficiarias de Juntos de los distritos Coporaque y San Jerónimo. Según el Pro-

3. Tasa de cambio de Pesos colombianos por Dólares americanos (US\$). Valor promedio de la tasa interbancaria para el período entre el 15 de febrero y el 15 de marzo de 2011. Esta conversión y todas las subsiguientes se consultaron en <www.oanda.com>.

4. Información suministrada por Carolina Trivelli, de Proyecto Capital en Mayo 10 de 2011 y complementada por Banca de Oportunidades el 20 de mayo de 2011.

yecto Capital (2010), el programa durante el proyecto piloto (2009-2010) ayudó a 3.800.000 beneficiarias.

El programa tiene tres componentes para lograr su objetivo. El primero es la capacitación y sensibilización financiera. En esta parte del proceso, las beneficiarias aprenden conceptos básicos sobre el funcionamiento del sistema financiero y cómo fomentar el ahorro. El segundo es el acompañamiento financiero; en el que las madres líderes juegan un papel muy importante reforzando y fomentando el cumplimiento de las corresponsabilidades. El tercero está asociado con incentivos y promoción del ahorro. En esta última parte las beneficiarias con un saldo positivo en la cuenta participan en una serie de sorteos. El objetivo primordial de este componente es incentivar el uso de la cuenta (De los Ríos y Trivelli 2011).

Ecuador: Crédito productivo solidario

El crédito productivo, al que tienen acceso los tarjetahabientes del Bono de Desarrollo Humano (BDH), forma parte del Programa Crédito Productivo Solidario orientado a dinamizar la economía de los grupos en situación de vulnerabilidad en la medida en que se les otorga la posibilidad de iniciar una actividad productiva sostenible que les permite generar ingresos y empleo. Existen dos líneas de microcrédito disponibles, el Crédito de Desarrollo Humano (CDH) y el Crédito Productivo Solidario (CPS)⁵. El Crédito de Desarrollo Humano, es un crédito de máximo US\$ 840 a un plazo de hasta dos años. Su es fortalecer las iniciativas productivas de la población marginada, por lo que se requiere que el negocio para el que se esté pidiendo el crédito tenga como mínimo seis meses de funcionamiento⁶. Lo interesante del CDH es que los prestatarios pagan el crédito con cargo a los pagos hechos a través de la transferencia, es decir con el bono de desarrollo humano. En las discusiones del taller realizado en Cusco en mayo de 2011, surgió la pregunta de si esta iniciativa puede ser considerada realmente como un programa de crédito. Las opiniones en contra dicen que éste no puede ser considerado un crédito porque: i) no hay un proceso de evaluación para asignarlo, ii) no se verifican las condicionalidades, iii) no se hace un estudio real del proyecto productivo que se quiere implementar, y iv) es en realidad, el bono adelantado. Las opiniones a favor de considerarlo crédito parten de la definición de crédito como una asignación inter temporal del dinero, lo que les permite a los hogares suavizar su senda de ingreso y de consumo, o acceder a bienes que de otra forma sería imposible.

5. Véase <<http://www.pps.gov.ec/PPS/PPS/CPS/INF/InformacionGeneral.aspx>> (10/3/2011).

6. Véase <<http://www.pps.gov.ec/PPS/PPS/CPS/INF/InformacionCDH.aspx>> (10/3/2011).

México, América Latina y el Caribe: Jóvenes con Oportunidades

El objetivo de este programa es

Incentivar entre los jóvenes de familias pobres extremas, a que continúen sus estudios medios y superiores hasta concluir el bachillerato, buscando prevenir la deserción escolar, y asimismo, proporcionarles algún capital incipiente que luego puedan utilizar en estudios, micronegocios, etcétera (Francke y Cruzado 2009).

Está dirigido a jóvenes beneficiarios del programa Oportunidades que hayan terminado la educación media superior antes de los 22 años (Francke y Cruzado 2009). De acuerdo con Zimmerman y Moury (2009), la población beneficiaria es de 330.000 jóvenes. Sin embargo, de acuerdo con Sámano (2010) la población beneficiaria es solamente de 218.000.

El componente de Jóvenes con Oportunidades funciona mediante un mecanismo de puntos acumulables, otorgados a los estudiantes que aprueben el grado escolar. El estudiante puede acumular hasta 3.000 puntos, cada punto tiene un valor de US\$ 0,10. Al finalizar la educación superior, el beneficiario tiene cuatro alternativas para utilizar el dinero obtenido con sus puntos: seguir estudiando, mejorar su vivienda, adquirir un seguro de salud o iniciar un negocio.

Brasil: Programa piloto CREDIAMIGO

En 2006 se implementó una experiencia piloto del sistema de crédito llamado CREDIAMIGO en Brasil. Su objetivo era verificar la posibilidad de complementar los programas de transferencias monetarias con posibilidades de microcrédito, y estaba dirigido a beneficiarios del Programa Bolsa Família residentes en Río de Janeiro en situación de pobreza extrema. El proyecto contó con la participación de 143 familias, a quienes entre 2006 y 2007 se les ofreció la posibilidad de un microcrédito de la línea urbana (CREDIAMIGO) en el Banco del Nordeste de Brasil (BNB). El valor del primer préstamo variaba entre US\$ 60 y US\$ 180 aproximadamente. Para 97% de los participantes era la primera vez que tenían acceso al crédito formal. De ellos 91% afirmó que volvería a solicitarlo, 16% empezó un micro-negocio y 82% tuvo la opción de ampliar el crédito. Se demostró que el acceso al microcrédito es una buena herramienta para personas de bajos ingresos.

Chile: Programa Ahorro

De acuerdo con FOSIS (2011), este programa busca “Promover la apertura y uso de cuentas de ahorro de Banco Estado a un grupo de beneficiarios Puente para

evaluar el impacto de estos productos en Chile”. Es un programa piloto que se lanzará en las regiones de Coquimbo, Temuco y Metropolitana. El servicio se ofrecerá de manera aleatoria a mayores de 18 años que hayan ingresado al Programa Puente a partir de junio de 2010 y que no tengan más de tres cuentas en BANCOESTADO. La idea es ofrecer cuatro tipos de cuentas de ahorros con el fin de estimular el ahorro de los beneficiarios del Programa Puente: con incentivos mensuales fijos y variables, con lotería y con la cuenta de ahorros tradicional.

A lo largo de todo el proceso de oferta y apertura de la cuenta, las familias serán acompañadas por el personal de apoyo familiar del Programa, incluso hasta por el banco para asegurar que hayan entendido completamente el servicio y para que aclaren sus dudas. Se espera realizar una evaluación de impacto de las diferentes formas de acceso al servicio.

Inclusión financiera en los programas de TMC y complementarios

Una vez revisados tanto los programas de transferencias monetarias condicionadas como sus programas complementarios, es posible examinar cuáles son los servicios financieros que éstos ofrecen. En el Cuadro 4 se muestra la oferta de servicios financieros para cada uno de los programas.

A partir de la información recopilada, se ha encontrado que el servicio financiero más común en términos de oferta son los depósitos: en siete programas de TMC, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guatemala, México y Perú se ofrece la posibilidad de ahorrar en una cuenta de ahorros formal. La oferta de servicios financieros es seguida por el crédito, con dos casos en Ecuador y Brasil. De forma similar, se encontraron dos casos, Ecuador y México, —tres si incluye el programa de Mujeres Ahorradoras en Acción de Colombia— que brindan servicios de seguros, usualmente microseguros de salud, de vida o funerarios. Otros servicios financieros ofrecidos son giros y transferencias, en tres casos, Colombia, Chile y México así como la posibilidad de recibir o enviar remesas en dos casos, México y Colombia.

Sin embargo, considerando todos los programas en conjunto, se encuentra que solamente siete de los programas ofrecen, por lo menos, un servicio financiero como parte de su estrategia, lo que equivale a 41% de los programas de TMC. Entonces, como se observa, la inclusión financiera no ha sido masivamente incorporada por los programas. No obstante, se requiere mayor análisis para entender la dinámica de la inclusión financiera en la región, las dificultades y los retos asociados, así como las ventajas tanto para las instituciones oferentes como para la población demandante.

CUADRO 4

INCLUSIÓN FINANCIERA PROMOVIDA POR LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS
CONDICIONADAS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

PAÍS	DEPÓSITOS	CRÉDITO	SEGUROS	OTROS SERVICIOS
ARGENTINA <i>Asignación Universal</i>		No	No	No
BOLIVIA <i>Bono Madre Niño-Niña</i>	No	No	No	No
<i>Juana Azurduy /</i>				
<i>Bono Juancito Pinto</i>	No	No	No	No
BRASIL <i>Bolsa Família</i>	Cuenta Caixa Fácil	Crédito Caixa Fácil Rotativo	Sí	
COLOMBIA <i>Familias en Acción /</i>	BANAGRARIO	No	No	Giros, remesas y
<i>Mujeres Ahorradoras en</i>	Sí	No	Seguro de vida	transferencias
<i>Acción /</i>			incapacidad,	
<i>Promoción de la cultura del</i>	Sí	No	funerario	
<i>ahorro en Familias en Pobreza</i>				
COSTA RICA <i>Avanceamos</i>	Tuvo, pero ahora no	No	No	No
CHILE <i>Chile Solidario</i>	Cuenta RUT		No	Giros y transferencias
ECUADOR <i>Bono de Desarrollo Humano</i>	Cuenta UNIBANCO	Crédito Productivo Solidario y de Desarrollo Humano	Seguro de vida y servicio funerario	
EL SALVADOR <i>Comunidades Solidarias Rurales</i>	No	No	No	No
GUATEMALA <i>Mi Familia Progresiva /</i>	No	No	No	No
<i>Protección y Desarrollo de</i>	Sí			No
<i>la Niñez y Adolescencia</i>				
<i>Trabajadora</i>				
HONDURAS <i>Bono de 10.000</i>	No	No	No	No
JAMAICA <i>PATH - Promoción por medio de la Salud y Educación</i>	No	No	No	No

continúa en la página siguiente

PAÍS	DEPÓSITOS	CRÉDITO	SEGUROS	OTROS SERVICIOS
México <i>Oportunidades / Jóvenes con Oportunidades</i>	Sí Sí	No No	Microseguros (Red de la Gente) No	Remesas, moneda, giros, transferencias
Nicaragua <i>Red de Protección Social</i>	No	No	No	No
Panamá <i>Red de Oportunidades</i>	No		No	No
Paraguay <i>Tekoporã</i>	No			
Perú <i>Juntos / Promoción de Ahorro con las Beneficiarias de Juntos</i>	Cuenta pasiva Sí	No No	No No	No No
República Dominicana <i>Solidaridad</i>	No	No	No	No
Uruguay <i>Asignaciones Familiares</i>	No	No	No	No

Fuente: Elaboración propia.

Particularidades de los servicios ofrecidos a través de programas de TMC

Para que los programas de TMC y sus complementos ofrezcan de forma efectiva servicios financieros a los beneficiarios —caracterizados por tener escasa o nula experiencia en los mercados financieros, bajos niveles de educación y estar marginados de la economía formal—, necesitan adaptarse a las características de las tecnologías financieras, de manera que faciliten el acceso y permitan una ágil y oportuna inclusión financiera. Algunos programas han hecho un gran trabajo al respecto; otros no tanto. En el Cuadro 5 se presentan las principales características de los servicios financieros ofrecidos a través de programas de TMC que contienen algún componente de inclusión financiera o a través de programas complementarios.

En algunos casos, los programas se apoyan en esquemas financieros ya existentes dirigidos a poblaciones similares a las de los beneficiarios de los programas de TMC, para lograr una mayor penetración. En otros casos, sin embargo, ha sido necesario crear nuevas alternativas tecnológicas para incentivar el uso o adecuar los alcances de los servicios financieros. En el Cuadro 6 se resume las principales innovaciones desarrolladas por el sector financiero para mejorar el acceso a los servicios financieros ofrecidos exclusivamente para beneficiarios de programas de TMC o de programas complementarios.

Aunque no se trata de una gran cantidad de casos, sí se observa un desarrollo de tecnologías novedosas para acercar la población beneficiaria a los servicios financieros, una población que puede ganar mucho de este acceso y que, como veremos en el siguiente capítulo, demanda de servicios financieros para suavizar sus sendas de consumo, de ingreso y enfrentar *shocks* de manera más efectiva.

CUADRO 5 |

CARACTERÍSTICAS DE LOS SERVICIOS FINANCIEROS OFRECIDOS EN EL MARCO DE LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

PAÍS (PROGRAMA)	SERVICIO FINANCIERO	CARACTERÍSTICAS
Brasil <i>Bolsa Família</i>	Cuenta corriente Caixa Fácil	No tiene costo de apertura o de manejo. Se puede realizar cuatro retiros y consulta de extractos mensuales sin costo, hacer depósitos y consultar el saldo (también por internet) así como hacer pagos y retiros en las loterías que tengan el aviso “Caixa Aquí”. La consulta de saldos y los depósitos son gratuitos e ilimitados ^a .
	Crédito Caixa Fácil Rotativo	Hasta R\$ 200 (US\$ 120) por mes con una validez del contrato de máximo 120 días. El dinero abonado en la cuenta puede ser usado libremente y no necesita presentar garantías de pago para su solicitud. Tiene una tasa de interés de 2% al mes, que se cobra el primer día del mismo. La tarifa para la contratación y renovación del contrato es de R\$ 4 (US\$ 2.41). Para acceder a dicho crédito, se tiene que ser mayor de 18 años, tener la cuenta Caixa Fácil por más de 90 días y no tener un saldo de ahorros superior a R\$ 1.000 (US\$ 602). Tampoco se puede tener una operación de crédito activa en el banco ^b .
Colombia <i>FEA</i>	Cuenta de ahorros	Las dos primeras transacciones del mes son gratis, la primera consulta de saldo de la cuenta de cada mes es gratis, devuelve dos puntos del IVA, no tiene cuota de manejo, no se cobra el impuesto del cuatro por mil, no requiere saldo mínimo ^c .
<i>Mujeres Ahorradoras en Acción</i>	Cuenta de ahorros	No tiene costo de apertura, están exentas del impuesto del cuatro por mil, tasa de interés del 1% (EA). Permite dos transacciones al mes sin costo. Durante el ciclo de ahorro, la cuenta de ahorros se congela. Al finalizar este ciclo, las beneficiarias pueden utilizar su dinero y recibir un incentivo de acuerdo con el monto ahorrado ^d .
	Microseguros	Es un producto voluntario que por US\$ 5,34 cubre: a) muerte por cualquier causa no preexistente (US\$ 2.672); b) incapacidad total y permanente por enfermedad o accidente (US\$ 2.672); c) auxilio funerario para libre destinación (US\$ 534) ^e .
<i>Promoción de la cultura del ahorro en Familias en Pobreza</i>	Cuenta de ahorros	Es una prueba piloto que busca incentivar la cultura del ahorro formal, a través de dos estrategias: educación financiera e incentivos al ahorro. Se proponen cuatro formas de intervención: control, educación financiera, incentivo al ahorro y ambas, en 12 municipios del país. Las cuentas de ahorro son las mismas que se ofrecen a las beneficiarias de Familias en Acción a través de BANAGRARIO.

continúa en la página siguiente

PAÍS (PROGRAMA)	SERVICIO FINANCIERO	CARACTERÍSTICAS
Chile <i>Chile Solidario</i>	Cuenta RUT	No tiene cuota de apertura, de manejo o impuestos. Permite abonar, depositar, transferir, girar y comprar. EL saldo máximo es US\$ 6.393,4 y los depósitos máximos por mes, US\$ 4.262,3 ^f .
	Cuenta de ahorros bajo Piloto Programa Ahorro	Las cuentas de ahorro no tienen costo de apertura ni de mantenimiento y permiten nueve giros anuales gratis. Los giros adicionales realizados a través de los cajeros cuestan US\$ 2,2 + IVA o de US\$ 4,4 + IVA si se realizan en las sucursales del banco o en SERVIESTADO; consulta de saldos en toda la red de cajeros automáticos del país, Caja Vecina, máquinas de consulta de saldo en los bancos o por Internet de manera gratuita. Las consultas que se hacen en las sucursales bancarias cuestan US\$ 2,2 + IVA; tasa de interés anual sobre los saldos de 1,7%. No tienen penalidad por no depositar dinero a las cuentas ^g .
Ecuador <i>Bono de Desarrollo Humano</i>	Crédito Productivo Solidario	Hasta US\$ 840, máximo por dos años. Los requisitos, condiciones, y tasa de interés son establecidas por la entidad otorgante. Para ser validado como entidad oferente, se debe firmar un contrato con el fideicomiso del PPS ^h . Tiene la intención de apoyar la creación de micro-emprendimientos ⁱ .
	Crédito de Desarrollo Humano	Máximo de US\$ 840 por dos años, que son pagados directamente con la totalidad del beneficio del BDH mensual. Tiene una tasa de interés anual sobre los saldos del 5% ^j . Los solicitantes deben pagar una cuota de US\$ 1 por cada crédito aprobado, mientras que el PPS le debe pagar a la institución proveedora del crédito una suma de US\$ 5,4 por crédito aprobado ^k .
	Cuenta de ahorros	En convenio con Unibanco, se pueden abrir cuentas de ahorros de manera gratuita y sin costo de manejo que permiten acceso a todos los servicios del banco. Permite tres retiros en cajeros automáticos del banco gratis por mes, en cajeros de otros bancos tiene un costo de US\$ 0,50. Los servicios en las ventanillas son gratuitos e ilimitados. Es posible hacer compras en todos los comercios adscritos a la Tarjeta Cuota Fácil ^l .
	Seguro de vida	Bajo la responsabilidad de Sucre Seguros, cada titular del bono responsable por el núcleo familiar, al igual que los adultos mayores y discapacitados, tienen un seguro de vida con una cobertura de US\$ 500. Además, se cubren los servicios funerarios hasta por US\$ 750, incluyendo servicios de capilla ardiente por 24 horas, traslado del sitio de muerte al lugar de velación y luego al cementerio, así como servicio de formolización. Una vez recibidos los servicios funerarios a satisfacción, se tiene un plazo de dos años para reclamar el valor del seguro presentando la documentación requerida, incluida el acta de defunción y la posesión efectiva de los bienes.

PAÍS (PROGRAMA)	SERVICIO FINANCIERO	CARACTERÍSTICAS
Guatemala <i>Protección y Desarrollo de la Niñez y Adolescencia Trabajadora</i>	Cuenta de ahorros	Los beneficios del programa son depositados en una cuenta de ahorros en BANRURAL a nombre de la madre de la familia. Los fondos del programa provienen del Gobierno de Italia a través de su agencia para la cooperación internacional, la municipalidad de la ciudad es solamente facilitadora ^m .
México <i>Oportunidades</i>	Cuenta de ahorros	DEBICUENTA: Requiere un monto mínimo de apertura en efectivo (US\$ 4,1). Los beneficiarios pueden retirar su dinero a través de la RED de cajeros de México y en las ventanillas de BANSEFI, las cuentas participan en sorteos por más de US\$ 582 al año, las consultas de saldo son gratis, la cuenta requiere un promedio mensual de US\$ 4,1, se pueden realizar depósitos desde US\$ 2,4 y cuenta con un servicio de retiro de hasta MXN\$ 1.000 en tiendas de autoservicio afiliadas (Wal Mart, Superama, SAM's, Bodega Aurrera, Office Depot, Comercial Mexicana, Mega, Bodega Comercial Mexicana y Sumesa) ⁿ . Sin tarjeta (talonario): Requiere un monto mínimo de apertura en efectivo (US\$ 4,1). Las cuentas participan en sorteos por más de US\$ 582 al año. Se reciben depósitos desde US\$ 2,4 y requiere un promedio mensual de US\$ 4.15 ⁿ . Además, los beneficiarios pueden hacer uso de los servicios de la Red de la Gente: pago de remesas desde Estados Unidos, envío y liquidación de envíos nacionales dentro de la Red, y recepción de pagos por cuenta de terceros ^o .
Jóvenes con Oportunidades	Seguro de vida	Los beneficiarios que reciben su apoyo a través de tarjeta débito tienen derecho a un seguro de vida por US\$ 4.156 ⁿ .
	Cuenta de ahorros	Es una cuenta de ahorros que está congelada mientras que el estudiante termina su educación superior. Al finalizar este proceso, el estudiante puede acercarse a una sucursal de BANSEFI e invertir su dinero en cuatro opciones: seguir estudiando, mejorar vivienda, adquirir un seguro de salud o iniciar un negocio ^r .
Perú <i>JUNTOS</i>	Cuenta de ahorros	No tiene un monto mínimo de apertura. No tienen costo: los depósitos retiros y/o transferencias desde otras plazas, los retiros en ventanilla, la consulta de saldo, la consulta de los últimos movimientos. La reposición de la tarjeta por pérdida tiene un costo de US\$ 1,82 ^s . Las cuentas no permiten uso de cajeros automáticos ni paga intereses, no tiene un límite de transacciones y tiene atención preferencial ^t .
<i>Promoción del Ahorro con las Beneficiarias de JUNTOS</i>	Cuenta de ahorros	No tiene costos de mantenimiento ni comisiones. No tiene límite de transacciones mensuales, cuenta con operaciones acreditadas con vouchers de cajero como depósitos, pagos y retiros ^u .

Fuente: Elaboración propia.

- a. Véase <<http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/bolsa-familia/beneficios/beneficiario/cartao>> (8/3/2011).
- b. Véase <http://www.caixa.gov.br/voce/Credito/CDC_ChequeEspecial/caixa_facil/index.asp> (28/3/2011).
- c. Maldonado, J. & Urrea, M. 2010. Bancarización y acceso a servicios financieros de beneficiarios urbanos del Programa Familias en Acción. Documentos CEDE 2010-41. Universidad de los Andes, Bogotá.
- d. Véase <http://arboletes-antioquia.gov.co/apc-aa-files/3861633832366666331633738396235/Mujeres_Ahorradoras.pdf> (9/3/2011).
- e. Véase <<http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=252&conID=179&pagID=8830>> (1/4/2011).
- f. Véase <<http://www.bancoestado.cl/83617C429A994E009BA0B6DFB9916156/2600FCBA22114E36931C5D80A1D5A917/A9EC49966D2D4FAC8CA190213B4222FD/articulo/12060.asp>> (12/3/2011).
- g. Fosis. 2011. Manual de marketing sobre el Programa de Ahorro PROGRAMA AHORRO FOSIS, Santiago de Chile.
- h. Véase <<http://www.pps.gov.ec/PPS/PPS/CPS/INF/RequisitosCreditoProductivo.aspx>> (10/3/2011).
- i. Cecchini, S. y Madariaga, A. 2011. La trayectoria de los programas de transferencias con corresponsabilidad (PTC) en América Latina y el Caribe. División de Desarrollo Social. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (Borrador para comentarios, 16/3/2011). Véase <<http://www.ritc.fao.org/iniciativa/expertos/documentos/interes/22.pdf>>.
- j. Véase <<http://www.pps.gov.ec/PPS/PPS/CPS/INF/InformacionCDH.aspx>> (10/3/2011).
- k. Samaniego, P. & Tejerina, L. 2010. *Financial Inclusion Through the Bono de Desarrollo Humano in Ecuador. Exploring options and beneficiary readiness*. Inter-American Development Bank. Social Protection and Health Division. Technical Notes n.º IDB-TN-206.
- l. Salazar, R. F. 2010. *Experiencia Unibanco y su Programa de Cuentas a Beneficiarios del Bono de Desarrollo Humano*. Proyecto Capital.
- m. Roca, O. y Grajeda, O. 2010. Programa de transferencias condicionadas en efectivo en ciudad de Guatemala: experiencia de una interrelación de actores que trabajan para reducir la pobreza urbana. En: *Transferencias Condicionadas como estrategia para la reducción de la pobreza: Lecciones aprendidas en América Latina*. Serviprensa: Guatemala.
- n. Véase <<http://www.bansefi.gob.mx/prodyserv/personas/ahorro/Paginas/Debicuenta.aspx>> (2/4/2011).
- o. Véase <<http://www.bansefi.gob.mx/prodyserv/personas/ahorro/Paginas/Cuentahorro.aspx>> (2/4/2011).
- p. Véase <<http://www.bansefi.gob.mx/redgente/Paginas/ServiciosLRDLG.aspx>> (2/4/2011).
- q. Véase <<http://eleconomista.com.mx/sistema-financiero/2011/01/19/oportunidades-ayuda-bancarizar>> (19/1/2011)
- r. Véase <http://www.oportunidades.gob.mx/JOVENES/usar_ahorro.htm#seguir> (28/3/2011).
- s. Véase <<http://www.bn.com.pe/tarifario/ahorro-programa-juntos.asp>> (2/4/2011).
- t. Rosen, B. 2010. *The Experience of Participants in both an Incentivized Savings and CCT Program in Rural Peru*. Proyecto Capital.
- u. Proyecto Capital. 2010. "Promoción del Ahorro con las Beneficiarias del Programa Juntos" - Primeros resultados de una experiencia Piloto en el Perú. Proyecto Capital. *Enbreve*. Documento de trabajo Número 14.

CUADRO 6 |

CARACTERÍSTICAS DE LA INNOVACIÓN DE LOS SERVICIOS FINANCIEROS OFRECIDOS EN EL MARCO DE LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

PAÍS	SERVICIO FINANCIERO	INNOVACIÓN	
BRASIL <i>Bolsa Família</i>	Notificación	A partir de enero de 2010 se empezó a notificar a los beneficiarios acerca de las ventajas de la inclusión financiera a través de sus extractos de pago, en un mensaje que decía: “Usted podrá recibir su beneficio en una cuenta bancaria. Es fácil, seguro y usted podrá utilizarla para pagar sus cuentas y hacer compras. Abra la suya en las loterías o en CaixaAqui”. A mayo de 2010 ya se había notificado alrededor de cinco millones de beneficiarios. De igual forma se distribuyeron folletos, volantes y se enviaron kits con información acerca del traspaso a la Cuenta Caixa Fácil con el fin de incentivar la inclusión bancaria ^a .	
	Cuenta corriente Caixa Fácil	No fue creada específicamente para el programa, sino con la intención de garantizar el acceso gratuito a los servicios financieros a personas de bajos ingresos ^b .	
	Crédito	Tampoco fue creado específicamente para el programa, cualquier persona que cumpla las condiciones y los requisitos lo puede solicitar.	
COLOMBIA <i>Familias en Acción</i>	Cuenta de ahorros	<i>Banca Celular</i> : los beneficiarios pueden utilizar su teléfono celular sin importar la gama para consultar el saldo y los últimos cinco movimientos, realizar pagos y consultas de servicios públicos, y realizar consultas y pagos de cartera. Para conservar los beneficios de la cuenta el beneficiario no puede tener más de un millón de pesos ^c .	
	Mujeres Ahorradoras en Acción	Cuenta de ahorros	El programa tiene un incentivo al ahorro por medio del cual las beneficiarias pueden recibir hasta el 50% de sus ahorros en un periodo de nueve meses ^d . El programa va acompañado de lecciones de educación financiera y generación de cultura de ahorro (panfletos, libros, capacitaciones, etcétera). Para complementar este proceso, las beneficiarias son asesoradas en la solicitud de los microcréditos en el Banco Agrario. Es un programa de empoderamiento de la mujer a través del estudio y aprendizaje de la cultura del ahorro ^e .
	Promoción de la cultura del ahorro en Familias en Pobreza	Microseguros	Es un producto financiero que por un precio “moderado” (US\$ 5,3) previene la descapitalización de la familia por medio de la venta de activos para cubrir gastos de muerte o incapacidad ^f .
		Cuenta de ahorros	Se proponen cuatro formas de intervención: control, educación financiera, incentivo al ahorro y ambas, en 12 municipios del país. La educación financiera implica seis talleres mensuales por seis meses. Los incentivos al ahorro consisten en sorteos trimestrales durante dos años que multiplican 10 veces el saldo de la ganadora.

continúa en la página siguiente

PAÍS	SERVICIO FINANCIERO	INNOVACIÓN
CHILE <i>Chile Solidario</i>	Cuenta RUT Cuenta de ahorros bajo programa ahorro	No fue creada específicamente para el programa, todo beneficiario que tenga una cuenta de ahorros la puede reportar para que se le deposite ahí la transferencia. Son cuentas con incentivos monetarios que brinda el Fosis ^g para estimular el ahorro de los beneficiarios del Programa Puente. Los estímulos varían dependiendo del tipo de cuenta: Cuenta incentivo variable: Fosis deposita 25% del monto depositado cuando éste es superior a los US\$ 10,6 mensuales. Cuenta incentivo fijo: Fosis depositará US\$ 3,2 por depósitos superiores a los US\$ 10,6 mensuales. Lotería: por depósitos superiores a US\$ 10,6 mensuales, se participa en una lotería por un premio de US\$ 213. Tradicional: no tiene incentivo monetario adicional. Aunque recién se empezará con el plan piloto, se espera poder ofrecer el servicio a gran escala una vez evaluados los resultados. Los profesionales del Apoyo Familiar encargados de ofrecer personalmente el servicio deben seguir un guión estricto y ser motivadores para no desincentivar el servicio ^h .
ECUADOR <i>Bono de Desarrollo Humano, BDH</i>	Tarjeta MIES Bono Rápido Crédito de Desarrollo Humano Cuenta de ahorros	Es una tarjeta monedero que permite retirar los beneficios del bono de la red de cajeros habilitada, su solicitud es obligatoria y entregada al mes siguiente. Al realizar compras de víveres en los almacenes Aki, Mi Comisariato y Tía se recibe un descuento de 8%. Permite la solicitud del CDH, el seguro de vida y los servicios funerarios, y además, atención médica gratuita en SOLCA (Sociedad de Lucha Contra el Cáncer del Ecuador) ⁱ Las entidades financieras encargadas de otorgar el crédito informan directamente al Programa de Protección Social, PPS, de dicha solicitud en caso de ser aprobada para que el mismo PPS aparte los US\$ 35 mensuales del solicitante para el pago directo de su crédito. En caso de haber alguna diferencia a favor del crédito habiente, se abrirá una cuenta a su nombre donde será depositada. Tiene la intención de fortalecer las iniciativas productivas de la población marginada por lo que se requiere que el negocio para el cual esté pidiendo el crédito tenga como mínimo seis meses de funcionamiento; además de la presentación de facturas de insumos que lo comprueben del mes anterior ^j . Para fomentar el ahorro de los beneficiarios el convenio pactado establece una serie de compromisos para ambas partes, entre las que se resalta que el PPS suministra a UNIBANCO las tarjetas MIES Bono Rápido, emitidas por el banco y vinculadas a la cuenta. Es con recursos propios del banco que se abonan los beneficios a los clientes receptores del BDH. El PPS remite al banco un reporte con la información de los beneficiarios autorizados a recibir el bono y luego reembolsa a UNIBANCO el monto reportado; el PPS no reembolsará a UNIBANCO por consignaciones erróneas. UNIBANCO debe reportar cada mes a la PPS la información de los beneficiarios que no hayan realizado ningún movimiento en sus cuentas en los últimos cuatro meses. De igual manera UNIBANCO es el responsable de cubrir todos los gastos relacionados con el perfeccionamiento de las operaciones y debe permitirle acceso a la información referente a las operaciones realizadas por cada beneficiario al PPS mensual. Esta comunicación constante entre ambas partes se realiza mediante el <i>Web Service</i> del PPS y acuerdos de envío de reportes constantes entre ambas partes. El diseño del manejo de las cuentas y la promoción del servicio están a cargo de UNIBANCO ^k .

País	Servicio financiero	INNOVACIÓN
GUATEMALA <i>Protección y Desarrollo</i>	Cuenta de ahorros	Diseñada especialmente para que las madres beneficiarias puedan acceder a su complemento monetario cuándo y dónde más les convenga, para que se acomode mejor al consumo familiar y sus necesidades. Permite mayor independencia en el uso de los recursos de acuerdo a las prioridades de cada familia. Se empodera a la mujer como administradora de los fondos.
México <i>Oportunidades</i>	Cuenta de ahorros	BANSEFI realiza talleres de educación financiera para beneficiarios de programas gubernamentales como Oportunidades y el Programa de Apoyo Alimentario (PAAL). Para enero de 2010, 50.000 personas habían participado del curso de educación financiera “Su dinero, su futuro”.
Jóvenes con <i>Oportunidades</i>	Esquema de ahorros	Sistema de puntos acumulables que luego son canjeables por dinero para adquirir una casa, continuar con los estudios, comprar un seguro de vida o iniciar un negocio propio. Es un programa de empoderamiento para los jóvenes, a través del cual el beneficiario adquiere cierta independencia económica, por medio de la cual puede, de acuerdo a sus necesidades, tomar decisiones respecto a la inversión futura de su dinero.
PARAGUAY <i>Tekoporã</i>	Tarjeta Tekoporã	Es una tarjeta monedero entregada a los beneficiarios en los eventos de pago. Con la ayuda de personal del banco y voluntarios previamente capacitados, se les capacitó con un cajero real en cómo usar la tarjeta.
	Pago de beneficios	Los beneficios a cargo de PRONET S.A., han implementado un mecanismo de digitalización de la huella dactilar por medio de cual los beneficiarios se identifican y cobran su bono. Esto es de gran importancia para las personas con bajos niveles de alfabetismo ^m .
PERÚ <i>Promoción del ahorro a las beneficiarias de JUNTOS</i>	Cuenta de ahorros	Las beneficiarias reciben capacitación financiera por parte de AGRORURAL, con el objetivo principal de enseñarles cómo generar recursos y/o ejecutar proyectos de emprendimiento por medio de la cultura del ahorro ⁿ . Los talleres empezaron a finales de 2009, y se realizan bimestralmente en grupos de 40 mujeres ⁿ . Es un programa de empoderamiento de la mujer a través de la inclusión financiera. El programa tiene un componente de incentivo y promoción del ahorro a través del cual se premia a las beneficiarias que tienen un saldo positivo en su cuenta y que no han incumplido las condicionalidades de JUNTOS. Los premios son canastas con productos para el hogar por un valor de US\$ 65, que se entregan en eventos públicos. Por cada distrito hay dos madres ganadoras ⁿ .

Fuente: Elaboración propia.

- Bolsa Família. 2010. *Bolsa Família Informa: MDS realiza campanha de incentivo à inclusão bancária dos beneficiários do Bolsa Família*. No. 218. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome: Brasília.
- Véase <<http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/bolsa-familia/beneficios/beneficiario/cartao>> (8/3/2011).

- c. Véase <<http://www.bancoagrario.gov.co/webapp/PaintServlet?articleId=284&node=001&treeId=1&treeManagerId=1>> (31/3/2011).
- d. Véase <http://arboletes-antioquia.gov.co/apc-aa-files/3861633832366666331633738396235/Mujeres_Ahorradoras.pdf> (9/3/2011).
- e. Dussán, P. 2008. *Diagnóstico País: Colombia*. Proyecto Capital.
- f. Véase <<http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=252&conID=179&pagID=8830>> (1/4/2011).
- g. Fosis. 2011. *Manual de marketing sobre el Programa de Ahorro* Fosis. Santiago de Chile.
- h. Fosis. 2011. *Manual de marketing sobre el Programa de Ahorro* Fosis. Santiago de Chile.
- i. Véase <<http://www.cdh.gob.ec/>> (10/3/2011).
- j. Salazar, R. F. 2010. *Experiencia UNIBANCO y su Programa de Cuentas a Beneficiarios del Bono de Desarrollo Humano*. Proyecto Capital.
- k. Véase <<http://www.bansefi.gob.mx/comsocial/comunicados/Paginas/BOLET%3%8DN0110.aspx>> (28/3/2011).
- l. Véase http://www.vivaparaguay.com/new/index.php?option=com_content&view=article&id=32203:audiencia-publica-redes-bancarias-en-el-programa-tekopora&catid=4:nacionales&Itemid=7> (16/3/2011).
- m. Véase <<http://www.agrorural.gob.pe/noticias-agro-rural/noticias-agro-rural/beneficiarias-del-programa-juntos-muestran-tendencia-hacia-el-ahorro.html>> (2/4/2011).
- n. Proyecto Capital. 2010. "Promoción del Ahorro con las Beneficiarias del Programa Juntos" – Primeros resultados de una experiencia Piloto en el Perú. Proyecto Capital. *EnBreve*. Documento de trabajo Número 14.
- o. Proyecto Capital. 2010. "Promoción del Ahorro con las Beneficiarias del Programa Juntos" – Primeros resultados de una experiencia Piloto en el Perú. Proyecto Capital. *EnBreve*. Documento de trabajo Número 14.

EDUCACIÓN FINANCIERA EN LOS PROGRAMAS DE TMC EN LA REGIÓN

La mayor parte de estos programas de transferencias monetarias condicionadas, como se ha explicado, están dirigidos a la población más marginada y vulnerable de los países. Por lo tanto es importante considerar los bajos niveles de educación y escaso conocimiento sobre el sistema financiero formal que dichas familias beneficiadas suelen tener. Entre mitos, rumores y mentiras autogeneradas sobre los servicios financieros que prestan los bancos, existe una distancia innecesaria entre ambas partes. Es por esto que una adecuada alfabetización financiera por parte del organismo ejecutor del programa es fundamental para acortar, y en lo posible eliminar dicha distancia al esclarecer información sobre los servicios financieros.

Folletos entregados y pancartas o trípticos en las entidades bancarias, cursos estructurados alrededor de temas claves o vídeos, y atención personalizada, son algunos de los ejemplos de educación financiera que se han dado en los diferentes países. Estas variaciones dependen del enfoque particular de cada programa: la entrega de tarjeta y cuentas de ahorro no estimula *per se* el ahorro, mientras que los programas especialmente creados para incentivarlo sí dedican buena parte de su tiempo a capacitación financiera.

En esta sección se presentan las principales características de alfabetización financiera en cada uno de los casos analizados, incluyendo su finalidad y los diversos componentes propuestos.

Argentina: Para el caso argentino, la principal etapa de alfabetización financiera se dio dentro del Programa Jefas y Jefes del Hogar Desocupados, en 2005. Fue en ese momento en que se realizó la transición en la modalidad de pago: de retiro en efectivo a tarjeta magnética. La alfabetización financiera en ese proceso consistió en el uso de los cajeros electrónicos. El gobierno contrató a estudiantes universitarios para que explicaran a los beneficiarios cómo usar la tarjeta y los cajeros. Incluso, al mes siguiente de la entrega de las tarjetas, en ciertos cajeros electrónicos los estudiantes capacitados volvieron a estar presentes para ayudar a los nuevos tarjetahabientes (Duryea y Schargrodsky 2007). La transición se realizó paulatinamente, y con la sucesión de ese programa a Familias por la Inclusión Social y ahora a la Asignación Universal por Hijo, el medio de pago ha permanecido constante por lo que hasta donde se sabe, no se han dado nuevas capacitaciones.

Brasil: Para el programa de bancarización de Bolsa Família, el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS) y la Caixa Económica Federal lanzaron varias estrategias —en conjunto y de manera independiente— para brindar mayor educación financiera a los beneficiarios del programa. Los mecanismos de alfabetización variaron ligeramente en cada una de las etapas del proceso de bancarización. En la segunda fase del proyecto de inclusión bancaria, destinada a los beneficiarios que ya tenían una cuenta bancaria, se imprimió un mensaje en los extractos de pagos que anunciaban que a partir del mes siguiente, su transferencia sería depositada en su cuenta Caixa Fácil. Además se les envió información por correo describiendo las ventajas de recibir el dinero en sus cuentas bancarias. Para la tercera fase del proyecto, se empleó desde avisos públicos en los municipios hasta la entrega de cartillas y folletos explicativos. La principal función era incentivar la apertura de una cuenta bancaria, eliminando los miedos y rompiendo las barreras entre los beneficiarios del programa Bolsa Família y el sistema financiero formal. Para gran parte de los beneficiarios era frecuente la idea de que los bancos eran sólo para gente con ingresos relativamente altos; de ahí la importancia del acercamiento generado entre ambas partes por medio de los incentivos. También se enviaron mensajes similares a los enviados durante la segunda fase en los extractos de pago, que promovían la apertura de cuentas (Bolsa Família 2009b). Por último, a finales de 2009 se

divulgó una cartilla con la intención específica de ilustrar la importancia del buen manejo de los recursos financieros del hogar, abarcando temas generales más amplios. Estas explicaban cómo hacer un balance de ingresos y egresos, la importancia del ahorro; cómo hacer un presupuesto familiar; y cómo hacer compras inteligentes. También explicaban qué son y cómo funcionan los seguros, los préstamos bancarios y las cuentas de ahorro —en algunos casos con ilustraciones y en otros con ejemplos— así como las ventajas de dichos servicios y los beneficios asociados para incentivar la implementación de dichos conceptos en los hogares (Bolsa Familia 2009c).

Por otra parte, además de alfabetizar en temas financieros a los beneficiarios del programa Bolsa Familia, también se capacitó a los gestores municipales del programa para que entendieran a fondo los componentes del proyecto de inclusión bancaria y puedan entonces transmitir correctamente la información disponible a los beneficiarios para guiarlos en el proceso. Ahora en asociación con la Caixa Económica Federal, realizan charlas informativas y visitas para los beneficiarios con el fin de ampliar su comprensión del sistema financiero formal, incentivándolos a ser titulares de una cuenta bancaria (Bolsa Familia, 2009b).

Colombia: Familias en Acción ha implementado varias estrategias de capacitación y educación financiera con el objetivo de mejorar el uso de las cuentas de ahorros asociadas a la Tarjeta BANAGRARIO y aprovechar los servicios financieros que éstas ofrecen. En un principio, Acción Social promovió una serie de videos que enseñaban a los beneficiarios cómo utilizar la Tarjeta BANAGRARIO en los cajeros automáticos y supermercados autorizados. Daban también una serie de consejos a los beneficiarios sobre cómo proteger su dinero, entre ellos que nunca den su clave de seguridad, que al retirar su dinero en supermercados no pierdan su tarjeta de vista, que tapen la clave con sus manos o cuerpo al momento de retirar su dinero, que no acepten ayuda de extraños, que guarden su tarjeta y dinero antes de salir del supermercado o cajero automático⁷.

Con el surgimiento del programa “Mujeres Ahorradoras en Acción”, las directivas del mismo abrieron un espacio de capacitación para las mujeres beneficiarias. Estos encuentros tienen lugar en salones comunales, iglesias, escuelas, colegios y en las viviendas familiares. Las capacitaciones se llevan a cabo en grupos de 30 personas durante jornadas de ocho horas y las actividades son dirigidas por un

7. Véase <<http://www.youtube.com/watch?v=z8AtzofT4jQ>> (10/4/2010).

capacitador o facilitador, cuya labor es cubrir temas tanto personales como financieros a través de una metodología lúdica y pedagógica (ICA 2009b).

La capacitación es un espacio donde se intercambia información y conocimientos a través del libro *Mujeres Ahorradoras en Acción*. Este texto explica los conceptos básicos del sistema financiero, de la bancarización y de ahorro. Además, busca interactuar con la beneficiaria luego de la exposición de la teoría. Es decir, explica la teoría y luego formula preguntas en relación con lo estudiado o propone alguna actividad en grupo, con el objetivo de verificar que las beneficiarias hayan comprendido lo que han estudiado.

Durante cada jornada de capacitación, el capacitador o facilitador cubre uno de los siete módulos del programa de educación financiera:

1. **Equidad de género.** El objetivo de este módulo es crear capacidades para que la mujer se conozca, crea en sus habilidades y se perciba como una mujer ahorradora y emprendedora.
2. **Contexto local.** En este módulo, las mujeres aprenden a analizar la realidad local en la que se encuentran, a estudiar las oportunidades de negocio y las instituciones de mercado para el bien que producen.
3. **Manejo del negocio.** En esta etapa, las beneficiarias aprenden a evaluar el estado de su negocio.
4. **Finanzas y manejo del dinero.** Acá las beneficiarias aprenden el valor del dinero, la importancia del ahorro y el funcionamiento del sector financiero con el objetivo de realizar un plan de inversión y establecer una estrategia de ahorro.
5. **Mentalidad empresarial.** En esta etapa se desarrollan herramientas para empoderar a la mujer como empresaria y mejorar el negocio por medio de la planeación.
6. **Solidaridad y empresarismo.** Este módulo busca profundizar los conceptos aprendidos en el módulo anterior. El capacitador da a conocer a las mujeres sus habilidades como mujeres emprendedoras y ahorradoras. Además, en este espacio aprenden la importancia del trabajo en equipo.
7. **Plan de negocios.** Las mujeres realizan un plan de negocios para alcanzar el éxito y el crecimiento de su empresa (ICA 2009b).

El proyecto *Promoción de la Cultura del Ahorro en Familias en Pobreza*, tiene una forma de intervención basada en capacitación financiera. Con este componente se busca un cambio de comportamiento en materia financiera a partir de la enseñanza de conocimientos, habilidades y actitudes a través de seis talleres mensuales durante seis meses. Los temas de los talleres son presupuesto, ahorro, deudas, transferencias y seguros. Mediante convocatoria se contrató a ASSENDA para hacerse cargo de la educación financiera. Se capacitaron en total 28.000 mujeres titulares y se analizaron las lecciones aprendidas.

Costa Rica: En la actualidad el Programa Avancemos no tiene entre sus objetivos la capacitación financiera de sus beneficiarios, pero hacia 2007, el Ministerio de Educación preocupado por la falta de interés de los estudiantes en temas relacionados con el campo académico, promovió una serie de cursos para los beneficiarios del programa entre los cuales se encontraban talleres de capacitación financiera⁸.

Chile: Aunque el Programa Puente no presenta un componente de capacitación financiera, el nuevo proyecto piloto del Programa Ahorro que lanzarán en 2011 sí presenta un componente de alfabetización financiera. Como se trata solamente de un ejercicio piloto de tamaño reducido, el programa se ofrecerá mediante visitas domiciliarias por parte de funcionarios del Apoyo Familiar, previamente entrenados para realizar dicha función. Ellos deben seguir un guión diseñado por el Fosis al ofrecer los diferentes servicios (cuatro tipos de cuentas de ahorro que serán asignadas aleatoriamente). Es ahí cuando se presenta la capacitación financiera, ya que se explica cómo funciona la cuenta, qué beneficios tiene, sus diferentes componentes y características —tasa de interés, costos, operaciones permitidas, condiciones, límites, etcétera— y luego, si el beneficiario accede a participar, se le acompaña hasta el mismo banco para guiarlo durante el proceso de apertura de la cuenta (Fosis 2011). Esta atención ‘personalizada’ busca garantizar que cualquier duda que el beneficiario pueda tener acerca del programa, la cuenta de ahorros descrita o el uso de la tarjeta, sea esclarecida correctamente y permita el adecuado funcionamiento del programa.

Ecuador: En la transición entre el cobro del Bono de Desarrollo Humano, BDH, por ventanilla a la tarjeta MIES Bono Rápido, hubo fallas en la alfabetización de los beneficiarios sobre el uso de dichas tarjetas, dato que se confirma en el documen-

8. Véase <<http://bakerinstitute.org/publications/LAI-pubs-APNewsSpring09-Span-033109.pdf>> (10/4/2011).

to de Samaniego y Tejerina (2010). Según Fernández y Ochoa (2008) en su evaluación sobre los procesos de la implementación de la tarjeta Mies Bono Rápido, se presentaron diferentes situaciones según las entidades financieras prestadoras del beneficio. Se encontró que el Programa de Protección Social (PPS) como tal no había prestado un adecuado servicio de capacitación previo a la introducción de las tarjetas pues en algunos bancos, como SERVIPAGOS, Banco de Pichincha y FÁCILPAGO, fueron los guardias quienes colaboraban con su uso. En esas entidades, se podía conseguir en las ventanillas información acerca de cómo usar las tarjetas; mientras que en el Banco de Guayaquil, por ejemplo, no se brindaba ninguna información adicional, dificultando el proceso de retiro de los beneficios. Junto con la tarjeta se entregó un instructivo de uso, sin embargo la alta tasa de analfabetismo de los beneficiarios y las dificultades para usar los cajeros, no fue útil para muchos. Además, varias de las beneficiarias comentaron sobre la dificultad de seguir las instrucciones ya que no todos los cajeros funcionan en el mismo orden o no todos tienen la misma distribución de elementos, por lo que hubo una insatisfacción generalizada en parte de los beneficiarios en el uso por primera vez de las tarjetas. En ese mismo informe se establecieron compromisos con el PPS para intentar corregir lo anterior a través de campañas, planeadas para principios de 2009.

El Crédito de Desarrollo Humano, por otro lado, tiene un importante componente de capacitación, como programa vinculado ofrecido a la población beneficiada con la participación del Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social (MCDS), el Ministerio de Inclusión Social (MIES), el PPS, el Banco Nacional de Fomento (BNF), el Servicio Ecuatoriano de Capacitación y Formación Profesional (SECAP) y el Consejo Nacional de Capacitación y Formación Profesional (CNCF) entre otros. El principal objetivo de dicho componente es “minimizar los riesgos financieros y sociales (pérdida de la protección social y la estabilización del consumo en el tiempo) a los que se exponen los beneficiarios del Bono de Desarrollo Humano que acceden al CDH”. Está dividido en dos módulos, uno de alfabetización financiera y otro de capacitaciones específicas. El módulo de alfabetización financiera consiste, básicamente, en sensibilizar a los beneficiarios del CDH acerca de la importancia de tomar decisiones correctas en el uso de sus créditos. Dura cuatro horas y cubre temas de inversión, ahorro, gasto y crédito⁹. Las capacitaciones específicas, duran 45 horas y buscan mejorar la productividad de las personas en áreas específicas como por ejemplo los comercios minoristas,

9. Véase <<http://www.microdinero.com/nota.php?subseccion=B8¬Id=1323>> (8/4/2011).

agrícolas y pecuarios¹⁰. Para acceder a dichas capacitaciones, los beneficiarios deben presentar una solicitud al MIES, adjuntando un listado de quiénes participarán en dicho evento, con la condición de que por lo menos 70% de los participantes sean beneficiarios del Programa BDH. A junio de 2010, se había capacitado a 29.858 beneficiarios y se había entregado 178.425 créditos durante el mismo periodo¹¹.

México: Para el caso mexicano, la principal etapa de alfabetización financiera tiene dos modalidades, para la tarjeta monedero y para la cuenta de ahorros. El programa Oportunidades realiza conferencias informativas sobre cómo y dónde usar sus tarjetas. Es decir, las beneficiarias del programa tienen información sobre las formas y usos de su tarjeta, pero son muy pocas las que utilizan todos los servicios ofrecidos. Dado esto, las mujeres han mostrado gran interés por un proceso de socialización: que las lleven a los cajeros o a las tiendas autorizadas, en donde pueden retirar el apoyo económico y familiarizarse con el proceso y el sistema. Los expertos afirman que es necesario que el banco les ofrezca los servicios y los productos financieros junto con la información sobre la tarjeta; de esta forma, las beneficiarias podrán ver el valor de los productos para sus vidas o situaciones particulares (Berumen y Asociados 2009).

Además, los beneficiarios de Oportunidades pueden asistir a los talleres de educación financiera para beneficiarios de programas gubernamentales Oportunidades y el Programa de Apoyo Alimentario (PAAL) que realiza BANSEFI. Uno de los programas más importantes en este campo es el curso “Su dinero, su futuro”¹².

El taller fue diseñado por Freedom from Hunger y BANSEFI con base en un estudio de mercado en México para identificar los temas prioritarios, los objetivos de aprendizaje y los métodos de capacitación. El estudio de mercado y un diseño cuidadoso por parte de especialistas en educación financiera han asegurado que el curso responda a las necesidades reales de las personas de recursos escasos¹³.

Este taller utiliza materiales diseñados por especialistas sobre la base en un estudio acerca de las principales necesidades de aprendizaje en la educación financiera en México. Por medio de estos materiales se busca que el curso responda a las ne-

10. Véase <<http://www.pps.gov.ec/PPS/PPS/CPS/INF/Capacitacion.aspx>> (9/4/2011).

11. Véase <<http://capacitacion-cdh.blogspot.com/2010/07/informe-de-avance-programa-capacitacion.html>> (9/4/2011).

12. Véase <<http://www.bansefi.gob.mx/comsocial/comunicados/Paginas/BOLET%03%8DN0110.aspx>> (28/3/2011).

13. Véase <<http://www.bansefi.gob.mx/EDUFINANCIERA/Paginas/Materiales.aspx>> (31/3/2011).

cesidades de las familias más pobres del país. Los temas tratados durante el curso fueron: planificación financiera, servicios financieros, ahorro, administración del crédito y envíos de dinero. Para enero de 2010, 50.000 personas formaban parte del curso de educación financiera¹⁴.

Paraguay: En el programa paraguayo Tekoporá, se introdujo la tarjeta Tekoporá, una tarjeta magnética recargable con la que los beneficiarios pueden comprar y retirar sus beneficios en cajeros electrónicos de las diferentes entidades financieras que trabajan con el programa, Visión Banco, Itaú y PRONET. En este caso, durante las jornadas de pago, hubo una etapa de alfabetización financiera dirigida al uso de cajeros electrónicos. Como es el único servicio financiero al que tienen acceso los beneficiarios, voluntarios y personal de la SAS previamente capacitados les enseñaron cómo deben usar la tarjeta y los cajeros electrónicos. Se utilizó un cajero móvil disponible en el lugar del evento de pago y una vez que los beneficiarios recibían su *kit* con su tarjeta Tekoporá, pasaban a este cajero para aprender cómo usarla. Los beneficiarios aguardaban su turno pacientemente y una vez que tenían acceso al cajero, se podían demorar el tiempo necesario para entender su funcionamiento y aclarar sus dudas con las personas capacitadas presentes¹⁵. Al tener la posibilidad de aprender en un cajero real y al ritmo propio de cada beneficiario se garantizó un mejor uso del nuevo medio de pago por los beneficiarios.

Perú: En el marco del programa JUNTOS existen experiencias recientes orientadas a favorecer la capacitación financiera de las beneficiarias. De acuerdo a Silvia Ruiz¹⁶, se ha programado el desarrollo de actividades de sensibilización sobre el uso de las tarjetas de débito a cargo de los gestores locales del programa JUNTOS, durante los meses de abril, mayo y junio del 2011, a fin de entregar las tarjetas débito al 100% de los beneficiarios del programa JUNTOS que acceden directamente a sus cuentas de ahorro en las agencias del Banco de la Nación.

El componente de inducción del Plan de Trabajo para la Entrega de Tarjetas Multitend a las cuentas de las ahorristas de los beneficiarios de programa sociales tiene dos etapas. En la primera etapa, cada uno de los 16 equipos regionales designa a un representante, de preferencia a un coordinador técnico, para que asista al taller de inducción realizado en Lima en la sala de capacitación del Banco de la Nación, dictado por funcionarios de la División de Caja y Valores del Banco de la Nación

14. Véase <<http://www.bansefi.gob.mx/comsocial/comunicados/Paginas/BOLET%C3%8DN0110.aspx>> (31/3/2011).

15. Véase <<http://www.youtube.com/watch?v=zw-8mZiRVWY>> (31/3/2011).

16. Información personal recibida de Silvia Ruiz, del programa JUNTOS, (28/4/2011).

durante marzo de 2011. El taller de capacitación se graba y se sube al portal web del programa JUNTOS. En la segunda etapa, el personal capacitado de los equipos regionales replica la inducción a los coordinadores zonales y a los gestores locales, quienes, a su vez, replicarán lo aprendido a las madres líderes de cada centro poblado del distrito a su cargo, utilizando materiales que se le entregarán en el taller de inducción inicial.

Además, para el proceso de bancarización de JUNTOS se lanzó el plan “Promoción de Ahorro con las beneficiarias de JUNTOS”. El programa realiza talleres de capacitación en grupos de 20 a 30 personas (Trivelli, Montenegro y Gutiérrez 2011), la entidad encargada de estas capacitaciones es AGRO RURAL. Su objetivo principal es enseñar a las beneficiarias cómo generar recursos y/o ejecutar proyectos de emprendimiento por medio de la cultura del ahorro¹⁷. El programa cuenta con tres módulos de educación financiera. Cada módulo se estudia en un día y entre un módulo y otro, el beneficiario tiene que esperar al menos dos meses. Los módulos son (Trivelli, Montenegro y Gutiérrez 2011):

1. **El sistema financiero.** Este módulo enseña cómo funciona el sistema financiero, quiénes forman parte de él, cómo trabaja y qué ofrece. El facilitador o capacitador trata el tema a través de cuatro subtemas: el sistema financiero, las instituciones financieras, el rol del Estado en el sistema financiero y los clientes del sistema financiero. Luego de la exposición de cada subtema, el facilitador realiza una serie de preguntas para asegurarse que las madres beneficiarias hayan comprendido todos los temas (Trivelli, Montenegro y Gutiérrez 2011).
2. **Los servicios financieros.** El objetivo principal de este módulo es lograr que las participantes identifiquen las ventajas de los servicios financieros como mecanismos para ahorrar y administrar su dinero. Al finalizar este módulo, las madres están en la capacidad de elegir la entidad financiera que más le convenga según sus necesidades particulares. Al igual que en el módulo anterior, el facilitador trata el tema a través de cuatro subtemas y al finalizar su exposición realiza preguntas para confirmar que las madres hayan comprendido todo. Los cuatro subtemas de este módulo son: los servicios financieros, el ahorro financiero, el crédito y otros servicios financieros.
3. El último módulo es conocido como **programa de desarrollo productivo agrario rural** AGRO RURAL. Esta parte del proceso tiene como objetivo fo-

17. Véase <<http://www.agrorural.gob.pe/noticias-agro-rural/noticias-agro-rural/beneficiarias-del-programa-juntos-muestran-tendencia-hacia-el-ahorro.html>> (2/4/2011).

mentar iniciativas empresariales e incentivar el uso de otros servicios financieros como el crédito y los microseguros (Trivelli, Montenegro y Gutiérrez 2011).

AGRORURAL empezó capacitando a los beneficiarios de los programas Proyecto Corredor Puno-Cusco y Sierra Sur. Los objetivos de la educación financiera para ambos casos fueron (Trivelli 2009; Rosen 2010):

1. Enseñar conceptos básicos sobre finanzas.
2. Crear confianza en el sistema financiero.
3. Fortalecer la disciplina de ahorro regular.
4. Favorecer el desarrollo de una cultura de ahorro monetario.
5. Proveer capacitación acerca de los diversos productos financieros.
6. Fortalecer las competencias de las líderes de la comunidad para desarrollar proyectos sostenibles.

A raíz de estas experiencias, AGRORURAL está catalogado como una entidad especializada en capacitación financiera para los sectores más necesitados y olvidados del país.

Esta revisión nos muestra las diferentes modalidades de capacitación financiera y las diversas estrategias utilizadas por las entidades para facilitar el acercamiento de los beneficiarios a los servicios financieros y sus tecnologías, tema que, como veremos, se constituye en uno de los grandes retos para el sector, ya que no sólo mejora el bienestar de los usuarios sino que reduce los costos de funcionamiento y de administración de los pagos.

Como Trivelli¹⁸ menciona, el tema de la capacitación financiera empieza ser visto como un asunto que debe ser impulsado desde las entidades regulatorias, por ejemplo, las superintendencias, como parte de los esfuerzos para fomentar transparencia, favorecer decisiones responsables y para contribuir a la reducción del sobreendeudamiento, o como parte del paquete de protección al consumidor o calidad de atención al usuario. Esta actitud abre opciones complementarias al esfuerzo por profundizar la educación y la capacitación financieras en la región.

Hasta el momento hemos visto el componente de oferta de servicios financieros e inclusión financiera por parte de los programas de TMC y de los programas

18. Comunicación personal (21/4/2011).

complementarios en la región. En el siguiente capítulo nos centramos en el componente de la demanda por estos servicios. Se busca entender las necesidades de los hogares pobres, beneficiarios de estos programas, en términos de productos financieros. Este análisis nos permitirá observar la efectividad de los programas y la compatibilidad entre las necesidades y la disponibilidad de servicios financieros adecuados y oportunos para este sector de la población, tradicionalmente marginada del mercado financiero formal.

4. | DEMANDA POR SERVICIOS FINANCIEROS ENTRE LAS FAMILIAS
BENEFICIARIAS DE PROGRAMAS DE TMC

En este capítulo presentaremos algunos resultados de estudios que nos muestran la demanda por servicios financieros de los pobres en América Latina, sustentando la necesidad de diseñar mecanismos de inclusión financiera innovadores y de amplia cobertura para esta población.

Los hogares pobres en América Latina sí ahorran y se endeudan. Ahorran, principalmente, como estrategia para suavizar el consumo (ahorros preventivos para emergencias y/o anticipar *shocks* o eventos que afecten el ingreso) y de ser posible, para construir activos, al invertir en capital humano (educación de sus hijos o de ellos mismos), mejoras en vivienda y pequeños negocios. De la misma manera, cuando se presentan *shocks* inesperados, como enfermedades o desempleo, y los ahorros no son suficientes o no los tienen, los hogares pobres recurren a préstamos informales otorgados en su mayoría son por amigos, parientes y prestamistas, entre otros.

A pesar de la demanda, estos hogares no tienen acceso suficiente a servicios financieros. Banerjee y Duflo (2007) muestran que, en promedio, de los hogares extremadamente pobres de 13 países en desarrollo que estudiaron, solamente el 14% tenía una cuenta de ahorros. Destacan el bajo acceso a cuentas de ahorros de países latinoamericanos como Panamá y Perú, para los cuales se reporta que menos de 1% de los hogares en extrema pobreza y menos de 2,5% de los hogares pobres poseen una cuenta de ahorros. Tejerina y Westley (2007 en: Duryea y Scharrodsky 2007) estimaron que solamente 10% de los hogares pobres en América Latina y el Caribe tiene cuentas de ahorro. En un estudio similar, Tejerina, Buillon y Damaestri (2006) encontraron que 14,5% de los hogares pobres en América Latina y el Caribe está vinculado a entidades formales o semi informales por medio de una cuenta de ahorro u otro producto financiero.

En el caso de beneficiarios de programas sociales en Colombia, resultados de encuestas realizadas a madres beneficiarias urbanas del programas de transferen-

cias condicionadas, Familias en Acción, muestran que el porcentaje de mujeres que ahorra en una entidad financiera formal es solamente 5%; sin embargo, en encuestas previas que incluyen tanto al sector rural como el urbano, esta proporción no supera el 3% (Maldonado y Urrea 2010). Duryea y Schargrodsky (2007) encontraron que, entre los hogares beneficiarios del programa argentino Jefes y Jefas de Hogar, solamente cerca de 2% de los beneficiarios del programa en dos ciudades tienen cuentas de ahorro o cuenta corriente en instituciones financieras formales o semi informales (cooperativas).

Entre las principales razones identificadas para justificar la baja inclusión financiera de los pobres se encuentran, por el lado de la oferta, baja cobertura de entidades financieras en zonas rurales y urbanas marginales, altos costos operativos, riesgo asociado a las transacciones (altos costos de monitoreo y *screening* para créditos, por ejemplo), inestabilidad jurídica, límites a las tasas de interés (ASOBANCARIA 2009; Marulanda 2006). Por el lado de la demanda, desconocimiento y desconfianza hacia las instituciones financieras, requerimientos de depósitos mínimos, documentos de identificación, falta de colateral o garantías (crédito), excesivos trámites y documentación, cuotas de manejo e impuestos a las transacciones (Tejerina y Westley 2007; Marulanda 2006).

DEMANDA, USOS Y TIPOS DE AHORROS E INVERSIÓN

Cuando los hogares pobres tienen pequeños excedentes monetarios suplen su demanda por servicios de depósitos utilizando varias estrategias; entre ellas se destacan ahorrar en efectivo en algún sitio escondido de la casa, ahorrar en alcancía, en “ladrillos” (materiales de construcción), en joyas y animales (cerdos, gallinas) o invertir en sus micro negocios. En algunos países, los pobres forman clubes de ahorros entre vecinos, amigos o parientes que a su vez, son utilizados para otorgar préstamos a sus miembros de manera rotativa; entre ellos se encuentran las ROSCAS (*Rotating savings and credit associations*), los grupos de autoayuda en India, Bolivia, Perú, las cadenas o tandas en Colombia. En otros casos, los ahorros son facilitados por un “colector” sea este el tendero, el empleador o incluso prestamistas locales (Rutherford 2000; Maldonado y Moreno-Sánchez 2010; Alpízar, Svach y González-Vega 2006). Aunque son estrategias adoptadas que se ajustan a sus condiciones, algunos de estos tipos de ahorros no son suficientemente líquidos o divisibles (animales, materiales de construcción) para enfrentar un *shock*. Además, en algunos casos no son seguros, no tienen retornos y no están protegidos contra la inflación (Banerjee y Duflo 2006). En esta sección presentamos evidencia

de varios países de América Latina que indicaría que sí existe una demanda por servicios de depósitos en hogares pobres, tratando de responder las siguientes preguntas: ¿Los hogares pobres en América Latina ahorran? ¿Cómo ahorran? ¿Para qué ahorran? De tener la posibilidad de ahorrar en el sistema financiero formal, ¿lo hacen?

Los beneficiarios de programas sociales exhiben comportamientos que reflejan una demanda por servicios formales de depósito. En Colombia, de acuerdo a Maldonado y Urrea (2010) aunque 33% de las mujeres beneficiarias de Familias en Acción encuestadas reporta que no ahorra, para las demás, la principal forma de ahorro es en efectivo o en una alcancía (45%). Otras formas de ahorro mencionadas por estas madres son cadenas o fondos informales de ahorro (6%), materiales de construcción (1%), animales domésticos (6%) y entidades financieras formales (6%). Este último valor es alto debido a que la muestra de este estudio corresponde a seis ciudades en el país, incluida Bogotá.

Encuestas previas a beneficiarias del programa a nivel nacional muestran que los ahorros formales no sobrepasan el 2.3% a nivel rural y que son menores al 3% en la muestra urbana nacional (Maldonado *et ál.* 2010). De manera similar, en una evaluación cualitativa de los mecanismos de pago del programa mexicano Oportunidades, se encontró que las madres que reciben el pago en efectivo suelen “guardar” dinero en algún lugar de sus casas, y aunque ellas consideran que está seguro en sus hogares, este comportamiento refleja una demanda por servicios de ahorros adaptados a sus requerimientos y posibilidades (Berumen y Asociados 2010).

Confirmando la evidencia de otros países en la región, las mujeres pobres en Perú también mantienen diversas formas de ahorro, quizá como forma de diversificar el riesgo. Como es de esperarse, la prevalencia de los tipos de ahorro informal varía entre zonas urbanas y rurales. En particular, las beneficiarias del programa de Promoción del Ahorro del programa JUNTOS en Perú y del proyecto de incentivo del ahorro Sierra Sur, ambos implementados en zonas rurales, además de los ahorros formales incentivados por los proyectos, mantienen reservas de ahorros “tradicionales” (efectivo o animales) (De los Ríos y Trivelli 2011; Rosen 2010). Rosen (2010) reporta que en Perú las mujeres que ahorran en bancos suelen mantener también algunos animales para vender en caso de alguna emergencia (ahorros preventivos) o para transformarlos en ahorros financieros en el futuro (inversión). De las mujeres entrevistadas, beneficiarias pertenecientes simultáneamente al proyecto Sierra Sur y al programa JUNTOS, 47% conserva a sus animales

como una forma de ahorro; mientras que 75% de las ex beneficiarias del proyecto piloto de incentivos al ahorro Corredor Puno-Cusco (PSCPC) hace lo mismo. Este comportamiento se puede explicar por tasas de retorno más altas de la inversión en animales o incluso porque se trata de una forma de diversificar el riesgo entre las diferentes posibilidades de ahorro.

¿Por qué el ahorro en entidades formales es tan limitado entre los hogares pobres? Como se menciona arriba, existen varias razones tanto desde la oferta de servicios financieros como desde la demanda que limitan la inclusión financiera de los más pobres. Por ejemplo, una muestra de 73 entrevistadas beneficiarias del Programa Familias en Acción en Colombia, reportan entre las principales razones para no ahorrar, no contar con dinero suficiente (34%), altos costos asociados al uso de cuentas de ahorro (23%), excesiva documentación y trámites (11%), no saber cómo ahorrar (9%) y falta de confianza en las entidades financieras (9%) (Maldonado y Moreno-Sánchez 2010).

Entre las razones para no ahorrar reportadas por beneficiarios del BDH en Ecuador se resaltan las malas experiencias previas con el sistema financiero y, curiosamente, la creencia errónea de que serían expulsados del programa por tener una cuenta de ahorros, ya que el programa estaba enfocado a personas pobres (Samaniago y Tejerina 2010). La desconfianza hacia el sistema financiero, generalmente por desconocimiento del mismo, es frecuente: en el análisis realizado con las beneficiarias activas de los programas Sierra Sur y Juntos, Rosen (2010) encontró que 79% tenía miedo de usar los bancos antes de comenzar a ahorrar. De ellas, 87% pensaba que los bancos les mentirían o estafarían y 60% no sabía cómo ir o cómo usar el banco.

En Perú las experiencias piloto de incentivo al ahorro, Proyecto de Desarrollo Corredor Puno-Cusco (PDCPC) y Proyecto de Desarrollo Sierra Sur (PDSS), muestran que las mujeres indígenas pobres en zonas rurales tienen la capacidad de ahorrar en el sistema formal y el deseo de hacerlo, invierten y pueden usar otros servicios financieros como micro créditos y seguros de vida (Trivelli y Yancari 2008). Específicamente, resultados de las evaluaciones de estos proyectos muestran que: i) durante los contratos con el proyecto PDCPC (cuatro años), las mujeres ahorraron de manera individual, en promedio, un total de US\$ 617, de los cuales US\$ 103 correspondían a incentivos del proyecto y US\$ 26 al retorno (Rosen 2010); ii) 10% de las mujeres del PDCPC que retiró el dinero de la cuenta después de terminado el proyecto, lo hizo para depositarlo en una cuenta a plazo fijo (Trivelli, Montenegro y Gutiérrez 2011); iii) las mujeres continúan ahorrando después de

terminados los proyectos: luego de seis años de abrir la cuenta de ahorros, más de 42% de las mujeres de la primera cohorte del PDCPC sigue usando sus cuentas activamente (Trivelli, Montenegro y Gutiérrez 2011); de 22 ex beneficiarias del PDCPC entrevistadas, 77% aún ahorran en bancos, dos años después de haber salido del programa y dejar de recibir incentivos, con un balance promedio de US\$ 400 en el momento de la entrevista; los grupos de ahorro incentivados en el PDCPC continúan reuniéndose o han creado círculos de préstamo (Rosen 2010); iv) en un año del proyecto Sierra Sur (2008), las mujeres ahorraron en promedio, aproximadamente, US\$ 125, de los cuáles el 65% correspondía a sus propios ahorros y el 35% a incentivos (Rosen 2010); y v) el 60% de las mujeres, entrevistadas en el estudio de Rosen (2010), que pertenecieron al proyecto Corredor, inició un negocio con el dinero ahorrado en sus cuentas.

Vale la pena resaltar que la mayoría de las mujeres del PDCPC tenía ahorros no formales, como animales domésticos, productos agrícolas, bienes del hogar como muebles y ahorros en efectivo en casa, que utilizaron para abrir su cuenta de ahorro; 74% de las mujeres beneficiarias de este proyecto transformó otras formas de ahorro para iniciar el ahorro dentro del proyecto (Trivelli 2009).

Un caso interesante, donde puede haber un efecto de *crowding out*, es Ecuador. En 2009 el PPS realizó una alianza con UNIBANCO —entidad especializada en otorgar créditos de consumo a pequeños ahorristas— para la apertura de cuentas de ahorro UNIBANCO (UBC) gratuitamente para el depósito de las transferencias del BDH a quienes lo desearan. Al abrir las cuentas en dicho banco, los beneficiarios se convierten en clientes de UBC, lo que les da acceso a un seguro de vida, entre otras ventajas. Las primeras cuentas de ahorro fueron abiertas en julio de 2009, a la misma fecha al año siguiente, ya se registraban 565 cuentas UBC. Sin embargo, a julio de 2010 se registraron solamente 504 cuentas activas, es decir que se cerraron 61 cuentas. Se ha reportado en algunos casos se cerraron para acceder al Crédito de Desarrollo Humano. El convenio en mención fue renovado por un período de dos años, empezando el 4 de febrero de 2010 hasta la misma fecha de 2012¹⁹.

En la información agregada a julio 2010, el saldo promedio de las cuentas de los beneficiarios fue US\$ 8. Si bien por ser clientes del banco, los beneficiarios tienen acceso al crédito, a esa fecha no se había solicitado aún ningún crédito (Salazar 2010a). Factores influyentes en la baja demanda del servicio ofrecido por UNI-

19. Véase <<http://www.pps.gov.ec/PPS/PPS/Convenios.aspx>> (2/4/2011).

BANCO son, por ejemplo, la demora inicial en su ofrecimiento, dado que el diseño y creación del sistema operacional de las cuentas estuvo bajo responsabilidad del banco. Además, el sitio inicial donde se ofreció fue en la zona centro-norte de Quito, área de baja incidencia de pobreza. La publicidad del servicio también está a cargo de UNIBANCO, y por último, la falta de conocimiento financiero y el miedo por parte de los beneficiarios a acercarse al sistema, son todos factores que pueden haber afectado la demanda en su momento (Salazar 2010b).

¿Para qué utilizan los hogares pobres los ahorros? En México, las mujeres beneficiarias de Oportunidades sostienen que “guardan” pequeñas cantidades de dinero cada semana para el pago de servicios (luz, agua o teléfono) y, cuando tienen algún excedente de la transferencia, para cubrir eventuales emergencias (Berumen y Asociados 2010), mostrando así un comportamiento de ahorro temporal para un propósito específico. En Perú, mujeres indígenas pobres beneficiarias del proyecto de incentivos al ahorro del Proyecto Corredor manifiestan que las principales razones para ahorrar son la educación de sus hijos, la acumulación de un capital en efectivo sin propósito predefinido, la mejora o creación de negocios, la mejora de la vivienda y la prevención de emergencias futuras (Trivelli, Montenegro y Gutiérrez 2011). Como se observa, los hogares pobres ahorran de múltiples formas. Las mujeres beneficiarias del Programa Familias en Acción que reportan ahorrar, lo hacen principalmente para enfrentar imprevistos (35%), pagar la educación de los hijos (15%), pagar deudas (12%), comprar una vivienda (9,2%), comprar artículos para la vivienda (9,2%), realizar mejoras en la vivienda (8,7%) y eventos especiales (8,2%) o ferias, fiestas y navidad (8,2%), entre otros. En términos de inversión, la muestra de beneficiarias urbanas del Programa Familias en Acción también ahorra para comprar artículos para su negocio (4,35%) o para iniciar un nuevo negocio (2,2%) (Maldonado y Urrea 2010).

En Perú las mujeres beneficiarias del proyecto de promoción del ahorro del programa JUNTOS, mencionan entre las principales razones para mantener ahorros, prevenir eventos inesperados, mejorar el futuro para sus hijos, cubrir costos asociados con la salud de los hijos, comprar maquinaria o insumos para expandir los negocios familiares, realizar mejoras de la vivienda y enfrentar emergencias específicas que afecten a sus hogares o fuentes de ingreso (De los Ríos y Trivelli 2011). Samaniego y Tejerina (2010) señalan que los beneficiarios del BDH de Ecuador (con o sin Tarjeta MIES), afirman ahorrar principalmente para la educación de sus hijos y para enfrentar eventos imprevistos.

Cuando a los hogares pobres se les acerca u ofrece la posibilidad de acceder a los servicios financieros y se les provee de alfabetización financiera adecuada, no solamente pierden los temores hacia el sector financiero sino que reconocen las ventajas de, por ejemplo, mantener sus depósitos en bancos u otras entidades financieras formales. Trivelli y Yancari (2008), en una evaluación de la primera cohorte de ahorradoras mujeres del PDCPC (Perú), enumeran varias cualidades de las cuentas de ahorros que reportan las mujeres indígenas beneficiarias del proyecto: i) las cuentas son individuales y por tanto privadas (“nadie sabe cuánto dinero tiene en la cuenta”), ii) el ahorro es divisible (“es posible retirar cualquier cantidad que se desee de acuerdo a las necesidades”) iii) es seguro y iii) facilita la acumulación de recursos y el comportamiento de ahorro. En Ecuador, Samaniego y Tejerina (2010) muestran que 66% de entrevistados de una muestra de beneficiarios del Bono de Desarrollo Humano en Quito, que recibe su transferencia a través de la Tarjeta MIES, desearía ahorrar a través de la tarjeta.

Por otro lado, varios estudios afirman que las transferencias monetarias condicionadas tienen un efecto positivo sobre los comportamientos de ahorro e inversión de sus beneficiarios. Los programas de transferencias condicionadas, a través del dinero entregado, pueden favorecer la liquidez de los hogares, la acumulación de ahorros preventivos e incluso la inversión. A este respecto, Gertler, Martínez y Rubio-Codina (2006) afirman que el dinero de las transferencias puede destinarse a ahorros preventivos —para suavizar el consumo ante *shocks* inesperados— o a inversión en cultivos o microempresas. Los mismos autores arguyen que en ambientes inciertos los hogares pobres acumulan riqueza para enfrentar *shocks* y que a mayor incertidumbre, mayor la probabilidad de realizar ahorros preventivos. Cuando los hogares enfrentan no sólo falta de seguridad sino que se localizan en zonas aisladas donde los servicios financieros son escasos o limitados, los ahorros se realizan en forma de activos como animales o tierra. Sin embargo, incrementos en los activos de la finca, cultivos y microempresas pueden ser también el resultado de una estrategia de inversión. En este sentido Gertler, Martínez y Rubio-Codina (2006) establecen que cuando el dinero de las transferencias se destina a inversión más que a ahorros preventivos, es porque los hogares perciben las transferencias como permanentes y en estos casos, el impacto de las transferencias no sólo será sobre el consumo presente y el capital humano de la próxima generación; sino sobre el ingreso y el consumo permanente de la generación presente, al reducir la dependencia o mejorar el potencial para la autosuficiencia.

A este respecto, también se ha encontrado evidencia de que las familias beneficiarias del programa mexicano Oportunidades incrementaron sus niveles de ahorro, invirtiendo en promedio 12% de sus transferencias en actividades generadoras de ingreso e incrementando en 35% su consumo después de cinco años en el programa (Gertler, Martínez y Rubio-Codina 2006 en: Pickens, Porteous y Rotman 2009 y Ribe y Vermehren 2008 en: Rosen 2010).

Gertler, Martínez y Rubio-Codina (2006 en: Rosen 2010) reportan, a partir de un experimento aleatorio controlado con 7.658 hogares beneficiarios en 320 comunidades de Oportunidades que, en promedio, por cada peso transferido, 22 centavos fueron invertidos y que los hogares que reciben mayor dinero de la transferencia son aquellos que más invierten en actividades generadoras de ingresos (Gertler, Martínez y Rubio-Codina 2006 en: Rosen 2010).

El análisis de Gertler, Martínez y Rubio-Codina (2006) provee evidencia que los pagos de Oportunidades incrementan el consumo no sólo a través de gastos directos sino a través del ingreso generado por inversiones realizadas con parte de las transferencias. Los resultados de estos autores muestran que entre los beneficiarios del programa, los animales de producción y la tierra son los canales de acumulación de riqueza utilizados para asegurar el ingreso futuro; es decir, la inversión realizada con el dinero proveniente de las transferencias de Oportunidades no parece constituir ahorros preventivos y de hecho, aquellos hogares beneficiarios localizados en áreas de mayor riesgo reducen este tipo de ahorro, quizá porque se perciben asegurados en contra de adversidades futuras, en la medida en que ven la transferencia como una fuente permanente de ahorro (Gertler, Martínez y Rubio-Codina 2006).

En Perú, Francke y Cruzado (2009), citando un informe de la Contraloría General de la República de 2007, afirman que las transferencias del programa JUNTOS ha tenido un impacto positivo en términos de estimular la acumulación de activos y el desarrollo de actividades productivas: más de la mitad de las familias beneficiarias encuestadas en Apurímac y Ayacucho declararon haber utilizado parte de los recursos transferidos para iniciar algún tipo de actividad productiva de pequeña escala. Los mismos autores, a partir de resultados de estudios basados en entrevistas a receptores de JUNTOS en una muestra de distritos rurales, confirman el uso de las transferencias para inversión, específicamente en animales. Sin embargo, no se encontró evidencia de efectos positivos de las transferencias sobre los ahorros monetarios en la casa o en entidades financieras. El mismo comportamiento se reporta en una evaluación del programa Red de Protección

Social de Nicaragua: Adato y Roopnaraine (2004) muestran evidencia sobre el uso de transferencias del programa para ahorrar en formas informales, como a través de la compra de animales (gallinas, cerdos).

La combinación de estrategias no parece cambiar cuando las mujeres están expuestas a un programa destinado a estimular el ahorro, como sucede en el caso del programa de promoción al ahorro en JUNTOS. En ese caso, como se mencionó antes, las mujeres beneficiarias no solo ahorran en la institución financiera sino que compran animales (Trivelli, Montenegro y Gutiérrez 2011).

También se encontraron efectos positivos de las transferencias en ahorros de los hogares receptores del programa de TMC de Paraguay, donde los hogares beneficiarios ahorraron 20% más en promedio que antes de recibir la transferencia, con ahorros más altos entre los pobres extremos (Soares *et al.* 2008 en: Rosen 2010). Específicamente, la evaluación muestra que el ahorro de los hogares beneficiarios pasó de 16% antes del programa, a 3% con la transferencia (Barrios, Galeano y Sánchez 2008).

Asimismo, Barrios, Galeano y Sánchez (2008) encontraron aumentos en las inversiones realizadas por los beneficiarios, incluyendo en inversiones productivas; particularmente entre los pobres extremos, quienes antes no hacían este tipo de inversiones. Entre las inversiones productivas se resalta la cría de animales (cerdos), lo que refleja aumentos en ahorros en especie para los hogares beneficiarios.

En la siguiente sección veremos cómo las transferencias monetarias pueden, además de suavizar restricciones de liquidez, cambiar el comportamiento frente al riesgo tanto de los hogares como de los prestamistas y de esta manera afectar la demanda por crédito y favorecer la inversión en activos y actividades productivas.

DEMANDA, USO Y TIPOS DE CRÉDITO FORMAL E INFORMAL

De la misma forma como los hogares pobres ahorran, también se endeudan, como mecanismo para enfrentar *shocks* y suavizar el consumo. Sin embargo, el acceso al crédito formal está limitado, entre otros, por la falta de cobertura, falta de colateral o garantías por parte del prestatario o por la escasa oferta de productos de crédito adaptados a las necesidades de esta población. No obstante, los hogares pobres alrededor del mundo recurren a diferentes estrategias informales

para obtener préstamos²⁰. Entre las estrategias empleadas destacan tomar dinero prestado de amigos, parientes y tenderos, prestamistas locales, grupos de ahorro y préstamo (por ejemplo ROSCAS) y empeñar bienes del hogar. Estas estrategias que se basan en reciprocidad y se caracterizan por ser de alto costo, no son la excepción entre los hogares pobres de América Latina.

Aunque las estrategias informales utilizadas por los hogares pobres para obtener préstamos son valiosas, oportunas y alivian en gran medida sus necesidades de dinero en tiempos difíciles tienen, al menos, dos desventajas; i) los préstamos provenientes de prestamistas locales constituyen montos pequeños y de alto costo (altas tasas de interés); y ii) los préstamos de amigos, familiares o vecinos son también pequeños y, debido a que estas personas generalmente viven en las mismas localidades, tienen la misma ocupación o viven en condiciones similares, no cubren *shocks* sistémicos que los afecten a todos por igual (una sequía, por ejemplo, afecta a todos los cultivos en la región). Además, debido a que proveen intermediación limitada (en el espacio, tiempo y estados de la naturaleza), su papel para asignar los recursos económicos es también limitado (González-Vega 2003 en: Svarch 2009).

Sin embargo, como presentaremos luego, no todos los hogares pobres tienen acceso al crédito, así sea informal. En estos casos, los hogares responden con otro tipo de estrategias que, aunque les ayudan a solucionar el déficit de corto plazo, algunas veces tienen implicaciones negativas de largo plazo como reducir la alimentación, sacar a los niños del colegio, vender algún activo productivo (animales, tierra, herramientas) o del hogar (joyas, electrodomésticos) o gastar sus ahorros (Banerjee y Duflo 2006). En esta sección trataremos, a partir de evidencia encontrada en la literatura, de responder a las siguientes preguntas: ¿Los hogares pobres de América Latina solicitan dinero prestado? Si es así, ¿qué tipo de préstamos? ¿Cuáles son sus principales fuentes? ¿Para qué solicitan préstamos? ¿Los programas de TMC afectan el acceso al crédito? ¿Cómo lo afectan?

El acceso al crédito varía entre los tipos de hogares y el tipo de comunidad (rural o urbana). Banerjee y Duflo (2006) reportan que entre los hogares en pobreza y en pobreza extrema en México, cerca del 20% tienen, al menos, un préstamo

20. Alpizar, Svarch y González-Vega (2006) definen un hogar con crédito a aquellos que aseguran exitosamente un préstamo, participan en una ROSCA o compran bienes o servicios utilizando el crédito. Los hogares con crédito formal son aquellos que reciben un préstamo de instituciones formales como un banco, cooperativa o asociaciones de crédito. Los hogares con crédito informal son aquellos que reciben un préstamo de fuentes informales como amigos, parientes o empleados. Finalmente, los autores definen a los hogares con crédito semi formal como aquellos que reciben préstamos de prestamistas, comerciantes, almacenes, vendedores de insumos y fuentes similares.

formal o informal. Para Perú, los autores reportan un rango que oscila entre 9% (pobres extremos en zona urbanas) y 15% (hogares pobres en zonas urbanas). La mayoría de los préstamos que adquieren los hogares pobres en México proviene de parientes y amigos: cerca de 70% de hogares en extrema pobreza (en zonas urbanas y rurales), 53% de hogares pobres en zonas rurales y 68% en zonas urbanas, solicita préstamos de estas fuentes. De acuerdo a Banerjee y Duflo (2006), el crédito formal solicitado entre las familias en pobreza y extrema pobreza en México, es mayor en las zonas rurales: aproximadamente 17% de los hogares en pobreza y extrema pobreza localizados en las zonas rurales tiene, al menos, un préstamo de un banco *versus* 1,2% de los hogares extremadamente pobres y 5,3% de los hogares pobres en zonas urbanas. No obstante, Alpizar, Svarch y González-Vega (2006), a partir de información proveniente de la Encuesta Nacional sobre Niveles de Vida de los Hogares de 2002, afirman que en México la proporción de hogares con fuentes formales y semi formales de crédito es más alta en zonas urbanas que en comunidades rurales; mientras que con los créditos informales ocurre lo contrario: 8% de los hogares urbanos tiene crédito de fuentes informales, versus 10,4% en zonas rurales.

En Colombia, Maldonado y Urrea (2010) reportan que el 15,5% de una muestra de hogares urbanos pertenecientes al Programa Familias en Acción, tiene al menos un crédito formal; mientras que el 45% declara tener préstamos informales. Entre las fuentes informales de crédito destacan familiares o amigos (44%), prestamistas locales (a través del mecanismo conocido como “gota a gota”) (25%) y la tienda (15,5%). Otras fuentes de crédito informales mencionadas son empleadores, casas de empeño, almacenes de cadena y empresas de servicios públicos. En la primera encuesta nacional de beneficiarios de Familias en Acción, el porcentaje de hogares con créditos formales alcanzó un 5,6%, pero en encuestas subsecuentes, este porcentaje no ha superado el 3% (Maldonado *et ál.* 2010).

Los préstamos de amigos y familiares que reportan las madres de Familias en Acción son en general por pequeños montos, intereses bajos o incluso sin pago de intereses. Por su parte, la modalidad “gota a gota”, también conocido como “pagadiario”, consiste en términos generales, en que por cada COP\$ 100.000 (US\$ 53²¹) de préstamo, el deudor debe pagar cuotas diarias de aproximadamente COP\$ 4.000 (US\$ 2,14) durante 30 días o COP\$ 2.000 (US\$ 1,07) durante dos

21. Tasa de cambio del Peso colombiano (COP\$) por Dólar americano (US\$). Valor promedio de la tasa interbancaria para el periodo entre el 15 de febrero y el 15 de marzo de 2011. Véase <www.oanda.com>.

meses, alcanzando tasas de interés de 20% mensual. El prestamista tiene personal que van de casa en casa cobrando la cuota diaria. En Colombia, aunque esta modalidad de crédito está ampliamente difundida entre los hogares pobres, es más frecuente en algunas regiones (por ejemplo, en los departamentos de la costa Atlántica). A partir de entrevistas realizadas a madres urbanas del Familias en Acción, Maldonado y Moreno-Sánchez (2010) identificaron algunas características de estos préstamos: 45 días de plazo promedio de pago, con pagos promedio de COP\$ 4.780 (US\$ 2,55) por día, en montos de COP\$ 165.000 (US\$ 88) y con tasas de interés mensual promedio de 15%.

Por otro lado, bajo la modalidad de empeño, los hogares entregan algún activo del hogar (electrodomésticos frecuentemente) o joyas a cambio de dinero en efectivo, cuyo monto, como es de esperarse, depende del bien empeñado. Bajo la estrategia de empeño, las madres urbanas beneficiarias de Familias en Acción que participaron en el estudio de Maldonado y Moreno-Sánchez (2010), reportan obtener en promedio COP\$ 100.000 (US\$ 53), en un rango que oscila entre COP\$ 20.000 (US\$ 10,69) y COP\$ 400.000 (US\$ 214), con tasas de interés, en promedio, más bajas que las reportadas para el “gota a gota” en cerca de cinco puntos porcentuales (9,4%), y con plazos de pago superiores (120 días). Sin embargo, según las mujeres entrevistadas, esta estrategia conduce, en la mayoría de los casos, a la pérdida de los activos del hogar.

En Ecuador, el crédito solidario ha permitido el acceso a este servicio financiero a una fracción creciente de los beneficiarios de los programas de TMC. De acuerdo a PPS, en febrero de 2011 se otorgaron 7.165 préstamos en la línea CDH por un total de US\$ 4.771.949²², 1.945 en áreas rurales y 5.220 en áreas urbanas²³. A diciembre de 2010 se había otorgado créditos de desarrollo humano a 29.402 beneficiarios por un monto total de US\$ 23.228.173²⁴, y del total de los créditos otorgados en los meses anteriores, el Banco Nacional de Fomento otorgó 90% de ellos. La meta para 2011 es llegar a 120.000 créditos²⁵.

22. Véase <<http://www.pps.gov.ec/PPS/PPS/CPS/ESTADISTICAS/EstadisticasCDH.aspx>> (10/3/2011).

23. Véase <<http://www.pps.gov.ec/PPS/PPS/SISINTEGRADO/CONSULTAS/SistemaIntegrado.aspx>> (2/4/2011).

24. Véase <<http://www.pps.gov.ec/PPS/PPS/CPS/ESTADISTICAS/BeneficiariosMesAnio.aspx>> (10/3/2011).

25. Véase <<http://www.pps.gov.ec/PPS/PPS/SISINTEGRADO/CONSULTAS/SistemaIntegrado.aspx>> (2/4/2011).

Finalmente, en Brasil, según el Balance del Gobierno de los años 2003 a 2010, más de 241.000 beneficiarios de Bolsa Família en zonas rurales accedieron a crédito mediante los programas de microcrédito productivo ofrecidos por el BNB (AGROAMIGO/PRONAF) y cerca de 340.000 beneficiarios tuvieron acceso a la misma línea de microcrédito que otorga el BNB pero para áreas urbanas (CREDIAMIGO) (República Federativa do Brasil 2010).

¿Para qué utilizan el crédito los hogares pobres? Al igual que con los ahorros, los hogares pobres exhiben múltiples usos de los créditos formales e informales. Maldonado y Urrea (2010) reportan, para mujeres urbanas beneficiarias del programa Familias en Acción, diferencias en el uso según la fuente: los créditos formales se utilizan con más frecuencia para determinados propósitos como compra de inmuebles (23%), mejoras de la vivienda (18%), compra de artículos para sus negocios (15%), nuevos negocios (13%) y compra de artículos para la vivienda (13%). Por otra parte, los mismos autores indican que los préstamos informales son utilizados principalmente para comprar víveres (32%), pagar deudas (14%), adquirir artículos para la vivienda (11%) y para cubrir imprevistos (9%). A su vez, Maldonado y Moreno-Sánchez (2010) encontraron a partir de entrevistas a madres beneficiarias del Programa Familias en Acción, que cada tipo de préstamo informal se orienta a necesidades específicas; por ejemplo, entre las madres que reportan recurrir al préstamo “gota a gota”, lo utilizan para pagar servicios públicos (26%), surtir el negocio (18%), suplir necesidades de educación, vestuario o alimentación (16%), cubrir imprevistos (13%) y pago de arriendo (11%), entre otros. Por su parte, las entrevistadas que recurren al empeño de joyas o electrodomésticos, lo hacen con mayor frecuencia para cubrir imprevistos o calamidades domésticas (35%), comprar alimentos (22%) y pagar deudas (16%).

Ahora, al igual que con los ahorros, los mercados de crédito de los hogares pobres se pueden ver afectados por la existencia de programas de transferencias monetarias tanto en relación con la oferta como a la demanda. Svarch (2009) explica claramente cómo funciona este mecanismo de impacto de los mercados de crédito por los programas de transferencias monetarias condicionadas. La oferta del crédito que perciben los hogares pobres puede incrementarse debido a la transferencia, en la medida en que reciben una cantidad de dinero, libre de riesgo, que favorece la percepción que tienen los prestamistas en cuanto a su capacidad de pago. Es decir, la transferencia cambia el perfil de riesgo de los hogares para los prestamistas ya que el dinero de la transferencia no es covariante con otras fuentes de liquidez del hogar —la transferencia es exógena y segura, mientras se cumpla

con las condicionalidades impuestas por cada programa— lo que se define como efecto *credibilidad* (*creditworthiness*). Si la credibilidad del hogar pobre aumenta ante los prestamistas, como resultado de la transferencia, entonces, la oferta del crédito aumentará para el hogar.

En relación con la demanda, Svarch (2009) menciona la presencia de dos efectos opuestos. Por un lado, como resultado de la transferencia, la demanda por crédito puede disminuir, debido a lo que se conoce como el efecto *sustitución*: al recibir el dinero de la transferencia, el hogar tendrá menos necesidad de pagar intereses para tener liquidez adicional. Es decir, el dinero de la transferencia sustituye las necesidades de liquidez del hogar. Por otro lado, la transferencia puede aumentar la demanda por crédito a través del *efecto manejo del riesgo* (*risk coping*) porque ahora, con una fuente de recursos segura —la transferencia— el hogar puede cambiar sus planes de producción y esos cambios pueden conducir a aumentos en la demanda por crédito. Por tanto, Svarch (2009) establece que el efecto de una transferencia monetaria sobre el mercado de crédito es teóricamente ambiguo y que en la práctica dependerá, más bien, de muchas condiciones iniciales de los hogares: será positivo si prevalecen los efectos credibilidad y manejo de riesgo; y negativo, si prevalece el efecto sustitución.

Entre las condiciones de las que depende el resultado final, se encuentra la relación entre la tasa marginal de retorno del hogar y la tasa de interés que enfrenta; el tamaño de la transferencia, las oportunidades productivas reales de los hogares, entre otros. Por ejemplo, si la tasa de interés que enfrentan los hogares es más alta que la tasa de retorno de sus actividades, éstos no demandarán crédito, incluso con la transferencia. La tasa de retorno puede ser muy baja porque los hogares no cuentan con alternativas productivas atractivas reales. Por otro lado, la tasa de interés puede ser muy alta debido a las barreras en el acceso a servicios financieros que esta población ha enfrentado tradicionalmente, sin contar con el hecho que los costos de transacción asociados a solicitar un crédito pueden ser demasiado elevados para hogares localizados en zonas de baja cobertura de servicios financieros. Si por el contrario, la tasa de retorno es muy alta, es muy probable que se demande el crédito; a pesar de que la transferencia alcance a sustituir algo de esa demanda de dinero adicional. De manera similar, las cantidades demandadas dependerán de la tasa de interés, el tamaño de la transferencia, y de si hay o no racionamiento de crédito, entre otros (Svarch 2009).

¿Cuál ha sido el efecto de las transferencias monetarias condicionadas en los mercados de crédito en América Latina? Hernández *et al.* (2008 en: Moore 2009)

muestran que la recepción de transferencias de la Red de Protección Social en Nicaragua no incrementó la demanda por crédito en los hogares beneficiarios, y afirman que esto se debe probablemente a la alta propensión marginal de los hogares a consumir todo el dinero de la transferencia. Específicamente los autores encuentran que, en promedio, los programas de transferencias condicionadas en Nicaragua no tuvieron un efecto significativo en la probabilidad de solicitar un crédito, mientras que las remesas sí incrementaron esa probabilidad. La efectividad en el cumplimiento de las condicionalidades asociadas a inversiones de largo plazo en educación y salud, parece no haber modificado ni los retornos marginales esperados de los préstamos de corto plazo a los que estos hogares tienen acceso, ni la “credibilidad para repagar” que perciben los prestamistas (Hernández *et ál.* 2009).

En Colombia, Maldonado y Tejerina (2010) muestran, a partir de la base de datos del primer (2005) y segundo (2006) seguimiento a hogares rurales del Programa Familias en Acción, que en las zonas rurales las beneficiarias tienen más acceso al crédito formal que las madres del grupo control (7% *versus* 3% en el seguimiento de 2005 y 15% *versus* 13% en el segundo seguimiento, para hogares con programa y hogares control respectivamente).

Para el caso mexicano, estadísticas descriptivas sobre cambios en acceso al crédito (medido como la proporción de hogares que tuvieron al menos un préstamo durante los últimos doce meses, para los años 2002, 2003 y 2004) de familias beneficiarias de Oportunidades, muestran que el porcentaje de hogares con al menos un préstamo no incrementó significativamente en ninguno de los años analizados. Por el contrario, aquellos hogares no receptores de transferencia sí incrementaron su participación en los mercados de crédito durante los años analizados (Svarch 2009). Además, el mismo estudio reporta que las cantidades solicitadas por los hogares beneficiarios de Oportunidades son menores que las cantidades solicitadas por los hogares no receptores de la transferencia. De acuerdo con Svarch (2009) este resultado indicaría que, en los hogares beneficiarios de Oportunidades, el *efecto sustitución prevalecería sobre los efectos manejo de riesgo y credibilidad*. Es decir, que los hogares utilizan el dinero de la transferencia para solucionar sus problemas de liquidez sin cambiar sus decisiones de producción (cambios en la demanda por crédito), ni presentar cambios en su perfil de riesgo (credibilidad) para los prestamistas. En el caso de los hogares que no reciben transferencias, los resultados estarían reflejando su necesidad de acudir a los mercados financieros para solucionar sus problemas de liquidez; es decir, las estadísticas descriptivas

del estudio de Svarch (2009) indican que, dada la disponibilidad de la transferencia, los hogares con acceso a ella requieren menores créditos —y menores montos— que los hogares no beneficiarios, sugiriendo así, la presencia de al menos un efecto sustitución débil. Cuando se realizan análisis econométricos que permiten controlar por otras variables, Svarch (2009) encontró que recibir transferencias del programa Oportunidades incrementa la probabilidad de participar en mercados de crédito. Específicamente, la probabilidad de tener préstamos incrementa en 16% para aquellos hogares beneficiarios del programa Oportunidades, frente a los que no lo son. El aumento de la probabilidad de participar en los mercados de crédito puede ser el resultado de la combinación del *efecto “credibilidad”*, que aumentaría la oferta de crédito y con el *efecto “manejo de riesgo”*, que aumentaría la demanda. Por lo tanto, las transferencias cambian la percepción de riesgo de los hogares, los prestamistas o de ambos (Svarch 2009).

En el caso de Paraguay, Barrios, Galeano y Sánchez (2008) encuentran que los beneficiarios del programa Tekoporâ aumentaron su acceso al crédito, siendo este efecto más fuerte en la zona rural, donde se redujo en 13% el número de beneficiarios que antes no tenía acceso a crédito. Además, los mismos autores encontraron que la transferencia también tuvo efectos en el endeudamiento para la compra de alimentos.

Es interesante notar que entre los beneficiarios pobres extremos el endeudamiento por compras de alimentos se redujo aproximadamente en 45%, mientras que entre los hogares moderadamente pobres, el programa lo aumentó en aproximadamente 5%. Estos resultados para el programa de transferencias monetarias condicionadas de Paraguay indicarían que los pobres extremos aprovechan la transferencia para no endeudarse mientras que los menos pobres la utilizan para contraer deudas (Barrios, Galeano y Sánchez 2008), mostrando que, como menciona Svarch (2009), las condiciones iniciales de los hogares afectan los resultados relativos al endeudamiento. De hecho, Svarch (2009) encuentra que la probabilidad de tener un préstamo entre los beneficiarios de Oportunidades aumenta con la riqueza del hogar, entre otros.

Como se observa en las cifras para Colombia, y en los resultados anteriores del programa Tekoporâ, el tema del endeudamiento para la compra de alimentos y víveres no es despreciable y en algunos casos, la transferencia permite cubrir estas deudas. Por ejemplo, una evaluación del programa Red de Protección Social en Nicaragua muestra que los hogares beneficiarios se encontraban crónicamente endeudados. Más del 75% de las titulares entrevistadas en seis comunidades

afirmaron solicitar crédito en las tiendas locales, que pagaban con el dinero de la transferencia. Una vez cancelada la deuda, el ciclo de endeudamiento comenzaba de nuevo, aunque se debe precisar que este patrón se da desde antes de la existencia del programa (Adato y Roopnaraine 2004). De las 120 mujeres entrevistadas, solamente 17% percibía que tenía mayor acceso al crédito (en las tiendas locales) desde la llegada del programa (Adato y Roopnaraine 2004).

Finalmente, la revisión de literatura nos muestra que la posibilidad de acceder al menos a un servicio financiero, como depósitos, aumenta la confianza en el sistema financiero y puede conducir a demandar del sector formal otros productos, como el crédito. Trivelli y Yancari (2008) muestran que las mujeres del Proyecto de Desarrollo Corredor Puno-Cusco, además de acceder a los servicios de depósitos, que incentivaban solicitaron y accedieron a créditos. De 297 mujeres entrevistadas, 31% tenía un crédito formal, de las cuales, la mayoría (70%) no había tenido nunca un crédito del sistema financiero.

De manera similar, Rosen (2010) encontró que 64% de una muestra de 22 ex-beneficiarias entrevistadas del proyecto piloto de incentivos al ahorro Corredor Puno-Cusco, han comenzado a pedir préstamos en esa institución financiera y/o en otros bancos. Svarch (2009) encuentra para hogares pobres en México, que la probabilidad de acceso a crédito aumenta en 22% en hogares con cuentas de ahorros, frente a los hogares que no las tienen. Afirma, también, que los hogares utilizarían sus cuentas de ahorro como señal de solvencia o credibilidad; o que los prestamistas estarían reconociendo los depósitos como un indicador de capacidad de pago.

DEMANDA, USO Y TIPO DE SEGUROS

Si el acceso a depósitos y crédito es limitado entre los hogares pobres, el acceso a seguros lo es mucho más. Entre los hogares pobres, la forma más frecuente de asegurarse es a través de redes sociales (Banerjee y Duflo 2006). Además, ante la imposibilidad de tener un seguro, estos hogares se auto-aseguran a través de los ahorros preventivos (ahorros para imprevistos o emergencias), de estrategias de diversificación del riesgo (diversificación de cultivos, variedad de actividades ocupacionales al interior del hogar, migración) o crean mecanismos grupales de diferente índole para compartir el riesgo.

En Colombia, Maldonado y Urrea (2010) encontraron, en una muestra de 600 madres urbanas beneficiarias de Familias en Acción, que el 22% cuenta con co-

bertura para algún tipo de siniestro, aunque los seguros de tipo voluntario sólo se observan en 13% de los encuestados. La afiliación a los servicios obligatorios de salud (régimen contributivo) prevalece como el de mayor cobertura dentro de los hogares que acceden a algún tipo de seguro (57%), continuando con aquellos que declaran contribuir al esquema de pensión obligatoria (33%) y el plan de cobertura por riesgos profesionales (29%). Entonces, como establecen Maldonado y Urrea (2010), las coberturas que predominan son aquellas que no se adquieren en los mercados de seguros sino las adquiridas obligatoriamente por los empleados formales. Sin embargo, destaca la alta adquisición de seguros funerarios, 47% de los que declararon tener algún tipo de seguro. Otras coberturas de importancia son prácticamente nulas, como es el caso de seguros por daño o robo de negocio (0,7%) o seguros de desempleo (0.0%). La principal razón expuesta para no adquirir seguros es la falta de dinero para hacerlo (71%), aunque aproximadamente 15% no lo considera necesario (Maldonado y Urrea 2010). De acuerdo con Maldonado *et ál.* (2010), los resultados de las encuestas de evaluaciones previas de beneficiarios del Programa Familias en Acción muestran que, sin tener en cuenta el seguro médico, sólo 1,1% de la línea base rural, 4,3% del primer seguimiento rural y 3,7% del segundo, declararon tener algún tipo de seguro. Para el ejercicio de línea base urbana, la proporción alcanza el 6,2%.

Uno de los beneficios que otorga la tarjeta MIES Bono Rápido, en el programa de Ecuador, es que tiene la opción de acceder a un seguro de vida y servicios funerarios, atención gratuita en la Sociedad de Lucha Contra el Cáncer del Ecuador (SOLCA) para el titular del bono y su núcleo familiar (Cabrera 2010). Se trata de un gran avance en ofrecer seguridad a los hogares para enfrentar un *shock* que puede ser de muy alto costo para la familia. La entidad responsable por los seguros de vida y los servicios funerarios de los beneficiarios es la empresa estatal Seguros Sucre, entidad contratada para brindar este servicio desde 2009 (Ecuadorinmediato 2011). La póliza del seguro de vida es por un valor de US\$ 500, y en caso de muerte del titular del BDH, además de recibir el pago del valor del seguro, se proporciona el servicio de capilla ardiente por 24 horas, traslado del lugar de muerte al lugar de velación y luego al cementerio, el cofre, el nicho, e incluso el servicio de formolización (Cabrera 2010). Esta cobertura es de US\$ 750, que son entregados en el momento de realizar el reclamo de defunción.

A enero de 2011, se reportó un total de 14.858 reclamos por servicios funerarios en el periodo comprendido entre octubre de 2009 y diciembre de 2010, de los cuales 4.677 ya habían presentado la documentación necesaria para el reclamo de

los US\$ 500. De éstos últimos, a 1.266 ya se les había entregado el cheque, 2.480 estaban en proceso de entregarles el cheque y el resto había presentado la documentación de manera incompleta (Ecuadorinmediato 2011). Un reto especial de este seguro en el caso de Ecuador es que el bono también incluye a adultos mayores, cuya tasa de mortalidad es mucho más elevada que en los otros grupos de atención.

5. | RESULTADOS DE LAS EVALUACIONES DE LOS PROCESOS DE
BANCARIZACIÓN E INCLUSIÓN FINANCIERA EN LOS PROGRAMAS DE TMC

En este capítulo se revisan estudios que muestran cómo los procesos de bancarización y de inclusión financiera en los programas de transferencias condicionadas y complementarios han tenido efectos no solo en términos de aumento de la eficiencia del pago de las transferencias, sino en términos de acceso y uso de productos financieros como depósitos, créditos y seguros y, en algunos casos, en el empoderamiento de las mujeres beneficiarias.

El objetivo principal de los procesos de bancarización de los programas de TMC en los países latinoamericanos ha sido mejorar la eficiencia y la efectividad de la entrega de la transferencia, al reducir costos, uso de personal y tiempo, al evitar congestiones, al aumentar la seguridad del mecanismo de pago y al mejorar las condiciones de entrega para los beneficiarios. Un objetivo paralelo y complementario, aunque no necesariamente explícito, ha sido favorecer la inclusión financiera de los beneficiarios de estos programas.

ASPECTOS OPERATIVOS

En esta sección presentaremos resultados de estudios que muestran las ventajas y desventajas operativas de los mecanismos de pago de los programas de TMC en América Latina, desde el punto de vista de los beneficiarios y, cuando existe información, desde el punto de vista de los funcionarios de los bancos y de los mismos programas.

En la mayoría de programas de TMC, antes de los procesos de bancarización, los pagos de las transferencias se realizaban en efectivo, ya fuera en instalaciones públicas como colegios, estadios, oficinas municipales, o incluso en bancos, durante jornadas previamente establecidas. Si bien este mecanismo generaba congestión, conflictos, largas filas y tiempos de espera, se caracterizaba por ser fácilmente entendido por los beneficiarios. Además, les daba la posibilidad de resolver dudas y, al menos inicialmente, les ofrecía seguridad a personas con acceso limitado al sistema financiero, al tratar directamente con una persona y no con una máquina. Por otro lado, en algunas zonas rurales, con nula cobertura bancaria, los progra-

mas debían transportar el dinero en efectivo el día establecido para los pagos generando riesgo por robo.

Por ejemplo, con respecto al pago en efectivo, funcionarios del BANSEFI, el banco encargado de entregar las transferencias en el programa mexicano Oportunidades, reconocen que la entrega en efectivo es costosa, peligrosa e intensiva en el uso de personal; al mismo tiempo que es muy útil para llevar los programas a zonas aisladas sin infraestructura bancaria. Por su parte, los funcionarios del programa Oportunidades entrevistados en la evaluación cualitativa sobre los mecanismos del pago reportan entre las principales desventajas del pago en efectivo, la inseguridad y el riesgo asociado a su traslado, las largas filas que deben hacer las beneficiarias, además de que no ofrecen servicios financieros (Berumen y Asociados 2010).

En México, las beneficiarias que aún reciben el pago en efectivo consideran que el proceso de entrega es desorganizado y que este tipo de mecanismo de pago es una pérdida de tiempo, reportan entre dos y cuatro horas de espera para el pago. Sostienen que las condiciones de espera bajo este esquema son agotadoras ya que deben permanecer en fila sin importar el clima (sol o lluvia) y sin poder moverse de su ubicación. Las beneficiarias también mencionaron que bajo el esquema de pago en efectivo, los procedimientos de entrega cambiaban continuamente, impidiéndoles planificar su tiempo. Entre las actividades afectadas por el día de pago se encuentran el cuidado de los hijos, la preparación de la comida y actividades generadoras de ingreso (Berumen y Asociados 2010). Estas mismas desventajas fueron mencionadas por las mujeres urbanas encuestadas para la evaluación preliminar del proceso de bancarización de Familias en Acción en Colombia (Maldonado *et ál.* 2010). Adicionalmente, las mujeres beneficiarias del programa Oportunidades, mencionan que con el pago en efectivo, algunas veces, los pagadores, por falta de cambio, les quedan debiendo dinero en cantidades que, aunque son pequeñas, son significativas para ellas (entre 5 y 20 pesos mexicanos, es decir, entre US\$ 0,42 y 1,64); además cuando se presenta esa situación, el dinero no es acumulado para la próxima entrega y tampoco se hace un reporte del hecho (Berumen y Asociados 2010).

Un segundo mecanismo de pago, diseñado para evitar la congestión y las filas, es el uso de tarjetas electrónicas o tarjetas prepagadas. En términos generales, este mecanismo consiste en la entrega de una tarjeta magnética a cada uno de los beneficiarios del programa en donde, una vez verificado el cumplimiento de las condicionalidades, se consigna el dinero de la transferencia. Los beneficiarios

pueden acceder a su dinero en cajeros electrónicos y algunas veces utilizar las tarjetas en almacenes de cadena o tiendas autorizadas, incluidos los corresponsales no bancarios. La tarjeta va acompañada de un número de identificación, PIN o clave, con el cual pueden acceder al dinero. Sin embargo, estas tarjetas electrónicas no están atadas a una cuenta de ahorros y su propósito principal no es otro que agilizar la entrega de la transferencia.

En el programa Oportunidades también se entrega la transferencia a través de una tarjeta prepagada para distribuir los pagos en algunas zonas rurales, reduciendo el uso de personal y el riesgo. Con esta tarjeta los beneficiarios pueden hacer retiros de las tiendas DICONSA, que funciona como una especie de corresponsal no bancario y, ahí también se distribuyen ayudas alimentarias del gobierno²⁶. Funcionarios de Oportunidades entrevistados para una evaluación cualitativa de los mecanismos de pago, consideran que esta tarjeta prepagada funciona bien en zonas con poco infraestructura bancaria, piensan que los dueños de las tiendas podrían tomar ventaja de la situación y condicionar la entrega de fondos a la compra de bienes en su tienda o no tratar adecuadamente a las beneficiarias. Por su parte, las mujeres beneficiarias de Oportunidades que reciben el dinero mediante la tarjeta prepagada afirman que este mecanismo les permite no sólo ahorrar tiempo sino que les provee independencia en el traslado, uso y manejo del dinero (Berumen y Asociados 2010).

En el programa argentino Jefes y Jefas de Hogar, las evaluaciones del mecanismo de pago con tarjeta electrónica fueron positivas: 89% de los beneficiarios opinó que el pago a través de la tarjeta electrónica es “más eficiente”. Entre las razones principales asociadas a esta percepción se encontraron: filas más cortas, posibilidad de obtener el dinero en cualquier momento, practicidad y fácil acceso. Otras consideraciones mencionadas fueron seguridad y la posibilidad de usarla para comprar en almacenes (Duryea y Schargrodsky 2007).

Una de las ventajas reportadas asociadas al pago con tarjeta electrónica es el ahorro de tiempo. En Colombia, Maldonado y Urrea (2010) reportan una reducción promedio en el tiempo de espera para obtener el dinero, desde 259 minutos con el pago en efectivo en bancos a 68 minutos con el retiro en el cajero con la tarjeta prepagada y a 41 minutos con retiro en almacenes de cadena o supermercados au-

26. DICONSA es una empresa de participación estatal mayoritaria que pertenece al sector Desarrollo Social. Su 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 comunitaria. Véase <<http://www.diconsa.gob.mx/>>.

torizados. Esta diferencia se puede atribuir a que los cajeros no están distribuidos de forma uniforme en las ciudades; a diferencia de la cobertura de almacenes de cadena y tiendas autorizadas. Duryea y Schargrotsky (2007) encuentran, a partir de encuestas a beneficiarios del programa argentino, algunas similitudes. En promedio, el tiempo empleado para obtener el dinero de la transferencia se redujo de 251 minutos con el pago en efectivo, a 43 minutos con el pago a través de tarjetas electrónicas.

Al igual que en Argentina y Colombia, la introducción de la Tarjeta MIES en Ecuador para la entrega del Bono de Desarrollo Humano redujo no sólo los costos asociados a la movilización para obtener el dinero sino que redujo el tiempo requerido. A partir de la muestra de 600 encuestas realizadas a beneficiarios del BDH en la ciudad de Quito, Samaniego y Tejerina (2010) encontraron que aquellos sin tarjeta demoraban casi 30 minutos más para recibir la transferencia, que aquellos que sí la tienen (72 minutos y 44 minutos respectivamente). Se trata de una diferencia altamente significativa.

Entre las desventajas de la tarjeta prepagada, se resalta el hecho de que al no estar vinculada a una cuenta de ahorros personal, los beneficiarios deben retirar todo el dinero o de lo contrario éste será devuelto al programa. Aunque la tarjeta electrónica permite acercar a los beneficiarios al sistema financiero, no implica acceso a sus productos. Además, en algunos países, los beneficiarios deben realizar los retiros en determinados días del mes y eso limita la practicidad de su uso (por ejemplo BDH en Ecuador).

Un tercer mecanismo de pago, es a través de una tarjeta electrónica vinculada a una cuenta de ahorros para cada uno de los beneficiarios. En algunos países, el uso de este mecanismo de pago de las transferencias condicionadas ha sido voluntario y promocionado (Bolsa Familia-Brasil), mientras en otros forma parte de los ajustes del programa para todos los beneficiarios como en el caso de Familias en Acción en Colombia (ver capítulo 3 y fichas de países en capítulo 7). El propósito de este mecanismo es no sólo mejorar la eficiencia de la entrega, sino facilitar el acceso de los beneficiarios a servicios financieros, principalmente depósitos. El uso de una tarjeta electrónica vinculada a una cuenta de ahorros está más concentrado en zonas urbanas, justamente porque la infraestructura bancaria es mayor.

En el programa mexicano Oportunidades, la tarjeta vinculada a cuenta de ahorros se conoce como la DEBICUENTA. Los funcionarios del programa mencionan como ventajas de este mecanismo de pago la posibilidad de retirar el dinero en múltiples

establecimientos, aunque manifiestan que para las beneficiarias el aprendizaje del uso del cajero no es fácil y es muy lento, les toma casi un año. Por otro lado, las comisiones bancarias es uno de los aspectos sobre los que reciben más quejas los funcionarios (Berumen y Asociados 2010). Maldonado y Moreno-Sánchez (2010) reportan varias ventajas de la tarjeta vinculada a cuenta de ahorros mencionadas por mujeres urbanas beneficiarias de Familias en Acción: i) es posible ahorrar (23%), ii) es posible retirar el dinero según conveniencia de tiempo y lugar (22%), iii) no hay filas (14%), iv) hay mayor facilidad y rapidez para cobrar (12%) y, v) hay mayor cobertura de lugares de pago, entre otros. Estos autores encuentran, además, que el tiempo de espera en minutos en el cajero electrónico con la tarjeta vinculada a una cuenta de ahorros disminuye en 10 minutos, frente al tiempo de espera con la tarjeta prepagada. Nótese sin embargo, que aún una espera promedio de 58 minutos en un cajero electrónico, parece estar por encima de lo esperado. La explicación que ofrecen Maldonado *et ál.* (2010), a partir de las entrevistas y grupos focales con las beneficiarias, es que las mujeres, una vez que se enteran de que el pago está depositado en la cuenta, acuden masivamente a retirarlo ya sea porque necesitan el dinero con urgencia para pagar deudas o gastos, o porque aún no tienen claro si éste se pierde o es devuelto si no lo retiran pronto.

Las mujeres beneficiarias de Oportunidades manifiestan que el mecanismo con una tarjeta electrónica vinculada a una cuenta de ahorros es el mejor de todos porque es el más eficiente en términos del tiempo invertido en el proceso de retiro de los pagos. Sin embargo, mencionan también varias desventajas: i) el pago de comisiones, aunque no tienen claridad respecto a los valores de las mismas, ii) no poder retirar todo el dinero, ya que el cajero no entrega valores inferiores a 100 pesos mexicanos (US\$ 8,31) y, iii) la baja cobertura de cajeros (Berumen y Asociados 2010).

Aunque los receptores de las transferencias monetarias condicionadas frecuentemente se caracterizan por tener limitada educación y muy poco acceso al sistema financiero, esto no les ha impedido usar la infraestructura electrónica, con o sin acceso a cuentas de ahorro. Cuando se entregaron las tarjetas a los receptores de Bolsa Familia (2004) solamente 24% de los receptores dijo que el uso de la tarjeta era “fácil” o “muy fácil”. Sin embargo, un año después, el número se incrementó a 96% (Vaitsman y Paes-Sousa 2007 en: Pickens, Porteous y Rotman 2009).

Las ventajas de los mecanismos de pago electrónico hacen que los beneficiarios se sientan satisfechos con los ajustes realizados: 87% de los beneficiarios del programa Jefes y Jefas de Hogar de Argentina en la ciudad de Resistencia reportó casi

un año después de distribuidas las tarjetas electrónicas que prefería el sistema de pago a través de la tarjeta al sistema antiguo de pago en efectivo. Dos años después la satisfacción con el sistema electrónico aumentó a cerca de 92% (Duryea y Schargrodsky 2007). En Ecuador, Samaniego y Tejerina (2010) señalan que cerca de 65% de los beneficiarios del BDH encuestados en la ciudad de Quito, considera que el mecanismo de pago con la Tarjeta MIES es mejor que el mecanismo de pago en efectivo. Así mismo, estos autores reportan que 85% de los beneficiarios encuestados que no tenía tarjeta en el momento de la entrevista, desearían que el pago del BDH fuera entregado a través de una tarjeta electrónica. Una percepción similar existe en Colombia en donde Maldonado y Urrea (2010) encontraron que 72% de 600 mujeres urbanas beneficiarias de Familias en Acción considera que el mecanismo de pago con tarjeta electrónica vinculada a una cuenta de ahorros, es mejor que los mecanismos anteriores. En Jamaica, 93% de los entrevistados en la evaluación de la tarjeta electrónica indicó que estaba satisfecho con el nuevo mecanismo y manifestó que la tarjeta les garantizaba privacidad (PATH 2007).

Siendo, en muchos casos, la primera vez que los beneficiarios de estas transferencias se han acercado al sistema financiero, es de esperarse que se presenten algunas dificultades. En Jamaica, cerca de 30% de los hogares encuestados en una evaluación de la implementación de la tarjeta electrónica *Key Card* en el programa PATH, manifiesta haber tenido problemas al utilizar la tarjeta, sobre todo por el olvido del número de identificación o PIN (PATH 2007). Sin embargo, en la evaluación del proceso de bancarización de Familias en Acción esta proporción es menor: menos de 10% de las mujeres encuestadas tuvo problemas al retirar el dinero con su tarjeta vinculada a una cuenta de ahorros (Maldonado y Urrea 2010). Los autores arguyen que este bajo porcentaje se explica quizá porque varias de las encuestadas ya tenían experiencia en el uso de la tarjeta electrónica prepagada. Entre los problemas que mencionados destacan: el bloqueo de la tarjeta (43%), la pérdida de tarjeta (13%), el olvido de la clave o PIN (9%) y no saber manejar los cajeros electrónicos (7%) (Maldonado y Urrea 2010). Estas dificultades también se presentan en Ecuador, donde beneficiarios del BDH mostraron resistencias al uso de las tarjetas, debido a la falta de familiaridad con el mecanismo de pago; sobre todo se reportó temores a perder la tarjeta y con ello el estatus de beneficiaria del programa (Samaniego y Tejerina 2010).

El ajuste de los mecanismos de pago también ha ayudado, en algunos casos, a reducir el costo para los gobiernos. Por ejemplo, en Brasil, el cambio a tarjetas electrónicas, emitidas por instituciones financieras propiedad del Estado, ayudó

a reducir costos administrativos provenientes de la entrega de las subvenciones de Bolsa de Familia de 14,7% a 2,6% (Lindert *et al.* 2007 en: Pickens, Porteous y Rotman 2009).

Como caso poco frecuente en la región, en México, algunas beneficiarias de Oportunidades, reciben la transferencia en las sucursales de BANSEFI a través de una cuenta de ahorros sin tarjeta. Los funcionarios del programa sostienen que este sistema tiene desventajas en el sentido de que la capacidad de BANSEFI es mínima y no permite ofrecer un servicio de calidad. Mencionan, además, el trato discriminatorio de los funcionarios del banco hacia las beneficiarias (Berumen y Asociados 2010). Este caso sirve para ilustrar, no obstante, que un componente importante de la bancarización es el acceso a medios de pago ágiles y oportunos, lo que se logra con una tarjeta magnética de amplia cobertura.

Finalmente, vale la pena mencionar un aspecto que, aunque está escasamente analizado en la literatura, tiene gran relevancia: los efectos del cambio en el mecanismo de pago sobre la corrupción y los sobornos. Duryea y Schargrodsky (2007) muestran que 4% de beneficiarios encuestados del programa argentino Jefes y Jefas de Hogar reportó entregar, bajo el sistema de pagos en efectivo, dinero al individuo u organización que les ayudaba a acceder al programa. Este porcentaje se redujo a menos del 0,3% bajo el sistema de pago electrónico. Cuando los pagos se hacen a través de instrumentos controlados directamente por los receptores, como tarjetas débito o teléfonos celulares, las oportunidades de corrupción se reducen (Pickens, Porteous y Rotman 2009).

EFFECTOS SOBRE EL AHORRO

La bancarización de los programas de transferencias monetarias condicionadas puede tener efectos sobre los ahorros de tres formas diferentes, a través del simple acercamiento de los beneficiarios al sistema financiero —con las tarjetas prepagadas, por ejemplo—, a través del acceso a servicios financieros —con la apertura de cuentas de ahorros para los beneficiarios—, o a partir de programas específicamente diseñados para incentivar los depósitos entre los beneficiarios.

En términos generales las evaluaciones del efecto de la bancarización y los mecanismos de pago electrónicos en el uso de ahorros muestran resultados ambiguos.

Si bien la literatura nos enseña que la bancarización ha estimulado el ahorro, no es seguro si este comportamiento es el resultado del deseo y capacidad de ahorrar o de presiones reales o supuestas que perciben los beneficiarios. En algunos casos,

los receptores de TMC ven el ahorro como una imposición o requerimiento. Además, la literatura muestra que el comportamiento de ahorro varía dependiendo de si el beneficiario es solamente receptor de un programa de transferencias, donde el mecanismo de pago se realiza a través de un depósito en su cuenta de ahorros personal; o si el receptor, además forma parte del programa de TMC, pertenece a un programa complementario que incentiva al ahorro. En la primera parte de esta sección revisaremos la literatura pertinente al primer caso y posteriormente aquella relativa a los programas de incentivos al ahorro diseñados especialmente para receptores de TMC.

En algunos casos, los beneficiarios de las transferencias sostienen que no les es posible ahorrar simplemente porque necesitan todo el dinero para satisfacer sus necesidades de consumo. Otras veces, las mujeres retiran todo el dinero, lo guardan en casa y planifican su uso mensual, porque consideran que las comisiones bancarias son muy altas, no tienen claridad sobre ellas o aún desconfían del sistema bancario. Estos casos, han sido mencionados por ejemplo por mujeres beneficiarias del programa Oportunidades, que reciben sus pagos a través de una tarjeta electrónica ligada a una cuenta de ahorros. Estas beneficiarias encuentran positivo que este mecanismo les permita ahorrar; sin embargo, algunas ven el ahorro como una obligación ya que —como ocurre en varios países— los cajeros electrónicos manejan montos mínimos de retiro y cantidades fijas de acuerdo a la denominación de los billetes disponibles, lo que no les permite retirar todo el dinero de la transferencia (en México, por ejemplo, no es posible retirar del cajero valores inferiores a MXN\$ 100 - US\$ 8,31) y, por tanto, deben dejar algún dinero en la cuenta (Berumen y Asociados 2010). A pesar de esta percepción, las beneficiarias del programa Oportunidades reconocen que el ahorro en el banco, así sea “impuesto”, se va convirtiendo en “una costumbre” y esa pequeña reserva de dinero que dejan en la cuenta puede ser utilizada en situaciones de emergencia. De hecho, en la evaluación cualitativa de los mecanismos de pago de Oportunidades, los autores expresan que no hay evidencia de que con la tarjeta y su vinculación a una cuenta de ahorros se genere la tendencia a usar los productos financieros formales que ofrecen los bancos. Esto se debe, entre otros, a que las beneficiarias no conocen los productos a los que podrían tener acceso con este mecanismo de pago (Berumen y Asociados 2010).

Con respecto a la incidencia de la bancarización o uso de medios de pago electrónicos en el ahorro en el programa BDH de Ecuador, se encontró, por un lado, que para los beneficiarios con tarjeta y cuenta de ahorros que el saldo promedio

en las cuentas era de US\$ 8, en promedio (Salazar 2010). Por otro lado, a partir de encuestas realizadas a hogares beneficiarios del programa BDH en Ecuador, residentes en la ciudad de Quito, Samaniego y Tejerina (2010) observan, con respecto a los ahorros, diferencias entre los hogares con tarjeta MIES y aquellos sin la tarjeta. Específicamente, los autores muestran que 6,2% de los hogares con tarjeta MIES ahorró, frente a 8,4% de los hogares sin tarjeta (Samaniego y Tejerina 2010). Sin embargo, resaltan que a partir de los resultados obtenidos no se puede sugerir una relación clara entre la tenencia de la tarjeta MIES y el uso de servicios de depósitos. En la evaluación realizada para el programa Jefes y Jefas de Hogar de Argentina, Duryea y Schargrodsky (2007) no encuentran que el cambio a pagos electrónicos haya incrementado el acceso a servicios financieros de las familias beneficiarias.

Para Colombia, Maldonado y Tejerina (2010) muestran en la evaluación preliminar del proceso de bancarización, que el porcentaje de madres que reportó ahorros informales es menor entre aquellas con tarjeta electrónica vinculada a cuenta de ahorros, que entre las que reciben la transferencia en efectivo (22% *versus* 48%); así mismo, el porcentaje de madres que tiene ahorros formales es ligeramente mayor entre las madres con tarjeta electrónica vinculada a cuenta de ahorros (5,5% *versus* 4,8%).

Ahora, con respecto a los programas diseñados específicamente para incentivar el ahorro entre los beneficiarios de TMC, De los Ríos y Trivelli (2011) muestran que en el programa piloto de Promoción del Ahorro en Familias JUNTOS, las beneficiarias mantenían ahorros en sus cuentas después de solamente tres meses de iniciado el proyecto (entre octubre y diciembre de 2009) y que este ahorro se concentraba en el rango de US\$ 4 a US\$ 36 (70%). Además, encuentran que en promedio el 95% de las mujeres que tenía balances menores a US\$ 4, antes del inicio del proyecto, exhibió balances de ahorros más altos durante el primer año del mismo (De los Ríos y Trivelli 2011). En ese mismo programa, Rosen (2010) a partir de resultados preliminares del programa piloto de Promoción al Ahorro en Familias JUNTOS en Coporaque, confirma que las participantes sí ahorran una porción de sus TMC. Sin embargo, no se tiene claridad respecto a si el ahorro es producto de la capacitación financiera o, de que las mujeres beneficiarias perciban el ahorro como un “requerimiento” por parte del programa. Al respecto, Rosen explica que los funcionarios del Banco de la Nación estimulan a las mujeres a dejar S/. 10 o S/. 15 (US\$ 3,59 o US\$ 5,39), lo que podría generar cierta presión sobre las beneficiarias. De manera similar, en el programa mexicano Oportuni-

dades, Berumen y Asociados (2010) reportan que algunas mujeres que reciben el pago en su cuenta de ahorros sin tarjeta magnética, se sienten presionadas por los funcionarios del BANSEFI: señalan que cuando ellas se acercan a retirar el dinero de su transferencia, éstos les preguntan cuánto van a ahorrar, o incluso las cuestionan si deciden retirar todo el dinero del beneficio. Respecto al comportamiento encontrado en el análisis preliminar del programa de incentivos al ahorro de JUNTOS en Coporaque, Rosen (2010) también cuestiona si estos ahorros son producto de un proceso de acumulación o un proceso de mejor manejo financiero personal.

Recordemos que como parte del programa peruano JUNTOS, las mujeres beneficiarias deben abrir una cuenta de ahorros. Sin embargo, Trivelli, Montenegro y Gutiérrez (2011) revelan que antes del inicio del Programa Piloto “Promoción del Ahorro en Familias JUNTOS”, 84% de las mujeres beneficiarias en San Jerónimo y 72% de las mujeres en Coporaque (los dos distritos donde se implementó el piloto) no ahorran en sus cuentas o mantenían un saldo menor a S/. 10 (US\$ 3,59). Un año después, de implementado el programa de incentivo al ahorro, los autores encontraron que solamente 5% de las beneficiarias en San Jerónimo y 11% de Coporaque, mantenían saldos menores a S/. 10 (US\$ 3,59²⁷) en sus cuentas. En poco menos de un año del programa piloto (octubre de 2009 - agosto de 2010), los saldos promedio de los ahorros aumentaron de S/. 45,80 a S/. 73,47 (US\$ 16 a US\$ 26) en Coporaque y de S/. 32,93 a S/. 76,51 (US\$ 12 a US\$ 27) en San Jerónimo. Además, los mismos autores muestran que gran parte de las beneficiarias que no ahorra al inicio del programa de incentivos al ahorro, pasó a tener saldos entre S/. 10 y S/. 50 (US\$ 3,59 y US\$ 18) después de un año.

Trivelli, Montenegro y Gutiérrez (2011) infieren que la principal fuente de ahorro de las mujeres beneficiarias del programa de incentivos al ahorro es la transferencia que reciben del programa JUNTOS. De acuerdo a estos autores, la mayoría de mujeres destina una parte de transferencia para incrementar los saldos de sus cuentas de ahorro, montos que varían entre S/. 10 y S/. 90 (US\$ 3,59 y US\$ 32). Como se ha señalado para otros países, las mujeres beneficiarias de estos programas perciben la cuenta como una herramienta que les permite manejar mejor su dinero, enfrentar emergencias en el hogar e invertir en actividades generadoras de ingreso (Trivelli, Montenegro y Gutiérrez 2011).

27. Tasa de cambio del Nuevo Sol peruano (S/.) por Dólar americano (US\$). Valor promedio de la tasa interbancaria para 2010. Véase <www.oanda.com>.

Un aspecto que vale la pena mencionar y que aparece en el proyecto Promoción del Ahorro en Familias JUNTOS, es que las mujeres han aprendido a utilizar sus cuentas de ahorro para dejar o retirar parte de la TMC que reciben del programa. Es decir, manejan el dinero en la cuenta de acuerdo a sus necesidades. Específicamente, Trivelli, Montenegro y Gutiérrez (2011) muestran a partir de seguimientos a los balances de las cuentas, que las mujeres ahorran durante unos meses y hacen retiros en meses específicos —gran parte sigue la misma tendencia— presumiblemente para fines productivos (campana agrícola), y este comportamiento indica que las mujeres estarían tomando ventaja de los servicios financieros no sólo para ahorrar sino para planificar su inversión y sus gastos, que es otro de los objetivos de la inclusión financiera. Estos autores dan a conocer que las mujeres incrementaron sostenidamente sus ahorros hasta el mes de agosto, y luego en octubre se registraron descensos importantes en los saldos promedio, aunque mantuvieron dinero ahorrado.

En Colombia, el proyecto de incentivos al ahorro Mujeres Ahorradoras en Acción, MAA, diseñado para las mujeres del programa Familias en Acción, inició con una fase piloto de 657 mujeres que aumentó hasta 5.971 mujeres bancarizadas. En la primera ampliación del programa, se llegó a 14.037 mujeres y se esperaba, en la segunda ampliación, alcanzar a otras 12.900, logrando una cobertura total de 32.908 madres beneficiarias del programa de TMC, incluidas en el programa de incentivos al ahorro, en todas sus fases. De las 5.971 mujeres que abrieron cuentas en la fase piloto, 80% efectivamente ahorró. El promedio de los montos ahorrados alcanzó, en la fase piloto y en la primera ampliación, 83% y 82%, respectivamente, del monto esperado COP\$ 300.000 (US\$ 160²⁸) (Zilveti y Fuentes 2010).

Casi 90% de las mujeres participantes en el proyecto MAA invirtió el dinero ahorrado en su negocio, en el hogar o lo destinó a otros gastos. De las mujeres que utilizaron el dinero, el 80% lo hizo para fortalecer su propio negocio, invirtiendo en promedio COP\$ 283.000 (US\$ 133²⁹) en la compra de muebles, enseres, insumos, equipos, herramientas, promoción y mercadeo de productos y conformación de asociaciones. Aquellas mujeres que destinaron los recursos ahorrados al hogar (11%), lo hicieron para mejorar la vivienda, comprar muebles o enseres,

28. Tasa de cambio del Peso colombiano (COP\$) por Dólar americano (US\$). Valor promedio de la tasa interbancaria para 2010. Véase <www.oanda.com>.

29. Tasa de cambio del Peso colombiano (COP\$) por Dólar americano (US\$). Valor promedio de la tasa interbancaria para 2009. Véase <www.oanda.com>.

comprar alimentos, pagar servicios públicos y pagar el arriendo, invirtiendo en promedio COP\$ 37.000 (US\$ 17). Finalmente, cerca de 9% de las mujeres ahorradoras que utilizaron sus ahorros, lo hizo en gastos como el pago de deudas personales, educación de los hijos, consultas médicas o medicamentos, préstamos a familiares o amigos, compra de animales, empleando en promedio, COP\$ 33.500 (US\$ 16) (IICA 2009b). En el documento *Línea Base y Evaluación de Mujeres Ahorradoras en Acción* de 2009 se señala que entre las mujeres que no utilizaron sus ahorros (10%), aproximadamente el 45% lo hizo porque deseaba continuar ahorrando. No obstante las inversiones realizadas, la mayoría de mujeres manifestó, en el seguimiento realizado en enero de 2009, seguir ahorrando y solamente el 2,4% reportó interés por cancelar la cuenta.

Sin embargo, Zilveti y Fuentes (2010) señalan que una vez finalizadas las fases piloto y de ampliación a finales de 2009, algunas de las mujeres cerraron sus cuentas de ahorro y que pocas continuaban ahorrando en ellas, principalmente porque ya no reciben ningún incentivo del proyecto y porque las tasas de interés ofrecidas eran muy bajas. A pesar de estos resultados, muchas mujeres aseguran continuar ahorrando en su alcancía o activos productivos como semillas o animales.

De acuerdo a IICA (2009a), en la etapa piloto del Proyecto Mujeres Ahorradoras en Acción se alcanzó un monto total ahorrado de US\$ 590.000 en un periodo de nueve meses, mientras que en la primera ampliación en la que el proyecto se expandió de 11 a 50 municipios, el monto ahorrado llegó a casi US\$ 2.000.000.

EFFECTOS SOBRE EL CRÉDITO

Al igual que con los ahorros, la bancarización o inclusión financiera de los beneficiarios de programas de TMC puede afectar el acceso al crédito de tres formas: i) acercando a los beneficiarios al sistema financiero (tarjetas prepagadas), ii) a través de mecanismos de pago acompañados de productos financieros (cuentas de ahorro con o sin tarjeta magnética, que ofrezcan servicios de crédito además de depósitos) y iii) a través de programas específicos que favorezcan el acceso al crédito y sean diseñados exclusivamente para los beneficiarios de programas de TMC. En esta sección presentaremos algunos resultados de evaluaciones realizadas para identificar el efecto de la inclusión financiera a través de programas de TMC sobre el uso del crédito entre la población que recibe transferencias monetarias condicionadas en América Latina.

Samaniego y Tejerina (2010) encontraron, a partir de encuestas realizadas a beneficiarios del BDH en la ciudad de Quito, que el acceso al crédito es más restringi-

do en los hogares que no tienen la tarjeta electrónica MIES. Solamente 10,4% de los hogares sin tarjeta ha obtenido un crédito en los últimos dos años, comparado con 17% de los hogares que sí tienen la tarjeta MIES. En ambos casos, la mayoría de hogares indicó tener créditos de instituciones financieras formales (46% en el caso de los hogares sin tarjeta y 59% en el caso de los hogares con tarjeta MIES). Estos autores revelan también que la proporción de beneficiarios que tiene tarjeta electrónica como mecanismo para retirar sus transferencias, reportan —en comparación con aquellos que no la tienen— mayor acceso al Crédito de Desarrollo Humano (CDH): 4,7% de los hogares sin tarjeta tienen CDH, mientras que 12,3% de los hogares con tarjeta tienen acceso al CDH³⁰; así como mayor frecuencia en términos de poseer una cuenta de ahorros: 7,3% de los hogares sin tarjeta señalan tener cuenta de ahorros frente a 9,2% de los hogares con tarjeta; y valores promedio menores de los créditos otorgados: US\$ 637 en hogares sin tarjeta *versus* US\$ 577 en hogares con tarjeta). Estos resultados sugieren una relación entre tener la tarjeta MIES y recibir el CDH; sin embargo no es posible decir nada respecto a la causalidad (Samaniego y Tejerina 2010). En un análisis similar para el programa Familias en Acción, Maldonado y Tejerina (2010) revelan que el porcentaje de mujeres beneficiarias con acceso a crédito formal es mayor entre aquellas que tienen tarjeta magnética (21%) o cuenta de ahorros ligada a una tarjeta electrónica (16%), comparado con las madres que reciben su transferencia en efectivo (5%). Al igual que con el análisis para Ecuador, estas relaciones no permiten inferir causalidad.

En algunos casos, el acceso a los servicios de depósitos favorece el uso de otros servicios financieros como el crédito y los seguros. Ese ha sido el caso de algunas mujeres beneficiarias de programas de transferencias condicionadas en Colombia y Perú que han participado en los programas de incentivos al ahorro. De los Ríos y Trivelli (2011) establecen que algunas beneficiarias del programa piloto de incentivos al ahorro de JUNTOS (Perú), especialmente las más empoderadas, utilizan además de los depósitos otros servicios financieros como créditos para mejoras en la vivienda y para la educación superior de sus hijos. Sin embargo este comportamiento no es la regla.

En Colombia 500 mujeres afirmaron necesitar financiamiento durante la fase piloto del proyecto Mujeres Ahorradoras en Acción (MAA). De ellas, 300 lo solicitaron y les fue aprobado. Además, 73% de las mujeres beneficiarias de MAA adquirió seguros de vida durante la fase piloto y 100% durante la primera ampliación

30. Esta diferencia es significativa al 1%, mientras que las otras diferencias no lo son.

(Zilveti y Fuentes 2010). Los créditos fueron otorgados por el Banco Agrario —la entidad encargada de las cuentas de ahorro y el pago de la transferencia— y por otras entidades especializadas en productos financieros orientados a la población vulnerable. Sin embargo, en el documento *Línea Base y Evaluación de MAA*, se menciona que, desafortunadamente, las condiciones de los créditos variaban entre oficinas del mismo Banco Agrario: mientras algunas ofrecieron tasas de interés preferenciales para estos créditos, otras promovieron líneas de crédito con tasas comerciales, similares a las brindadas por otras entidades bancarias (IICA 2009b).

Según la evaluación del proyecto piloto de Mujeres Ahorradoras en Acción, 300 microcréditos fueron desembolsados con cero operaciones siniestradas (IICA, 2009a). En este sentido, el Sistema de Seguimiento y Evaluación del proyecto MAA, establece que 17% de las mujeres beneficiarias logró tener acceso al microcrédito. No obstante, se debe resaltar que en algunas ciudades donde se implementó este proyecto MAA, no fue posible que ni una mujer pudiera utilizar crédito debido a la inexistencia de entidades financieras que ofrecieran este producto (IICA, 2009b). El proyecto MAA también facilitó el acceso a microseguros, entregando 4.350 pólizas de microseguros de vida en la fase piloto (IICA, 2009a).

Vale la pena mencionar que existe evidencia de que los créditos de entidades formales pueden desplazar el uso de préstamos informales de alto costo para los hogares beneficiarios de programas de TMC y favorecer la rentabilidad de sus pequeños negocios. En Brasil, la experiencia piloto de microcrédito productivo CREDIAMIGO, diseñada para beneficiarios de Bolsa Família, quienes en su mayoría (97%), antes de la implementación del proyecto en 2007, no tenían acceso al crédito, es un ejemplo de cómo proyectos específicos de acceso a servicios financieros para estas familias pueden reforzar los efectos de las transferencias monetarias. Los resultados de las entrevistas a los receptores de CREDIAMIGO indican que el crédito les permitió comprar en efectivo a los proveedores y obtener mejores precios. Además, los beneficiarios entrevistados manifestaron que CREDIAMIGO los ayudó a liberarse de los “gallegos”³¹, comerciantes con quienes se generaba una relación de dependencia que algunas veces llevaba a los pequeños negocios locales a endeudarse y enfrentar grandes pérdidas. Como resultado de la experiencia piloto CREDIAMIGO, la mayoría de los participantes ha solicitado más de un

31. Los “gallegos” son comerciantes que dejan sus productos en “depósito” a vendedores locales, quienes se responsabilizan de venderlos. El gallego determina el tiempo en que debe hacerse el pago por la venta de los productos y establece a cambio un porcentaje de ganancia. El vendedor que recibe los productos debe venderlos sin posibilidad de devolución, lo que en algunas ocasiones genera pérdidas al vendedor local.

crédito (65%), reflejando demanda por capital. El 58% de los entrevistados solicitó en su primer crédito valores que oscilaban entre R\$ 201 y R\$ 300 (US\$ 103³² y US\$ 154); 32% entre R\$ 100 y R\$ 200 (US\$ 51 y US\$ 103) y 10% correspondía a valores superiores a R\$ 300 (US\$ 154). En el caso de los clientes que renovaron el crédito al menos una vez, se encontró que 56% solicitó crédito en el rango de R\$ 400 a R\$ 500 (US\$ 206 a US\$ 257) y 18% obtuvo créditos por valores entre R\$ 500 y R\$ 600 (US\$ 257 y US\$ 309). Estos valores reflejan el grado de necesidad de crédito para los emprendedores de bajos ingresos y da señales sobre las características de la tecnología apropiada para esta población. El 96% de los encuestados señaló destinar el crédito otorgado por CREDIAMIGO a alguna actividad productiva y el porcentaje restante reveló utilizarlo para otra actividad como pagos de deudas, mejoras o gastos del hogar. Además, 99% de los encuestados declaró que CREDIAMIGO los ha ayudado a mejorar los ingresos familiares, destacando entre los aspectos más importantes la posibilidad de comprar más productos a precios reducidos e iniciar una actividad productiva (Serpa, Diniz y Gama 2008).

CONSIDERACIONES DE GÉNERO Y EMPODERAMIENTO

La mayoría de programas de transferencias monetarias condicionadas en América Latina fue diseñada para que las mujeres del hogar sean las receptoras, con algunas excepciones como en casos de transferencias dirigidas a adultos mayores, estudiantes adultos y hombres jefes de hogar. La razón detrás de este diseño de los programas proviene de la evidencia que muestra mayor probabilidad de que las mujeres inviertan el dinero en su hogar (alimentación o educación de sus hijos) en comparación con los hombres. Se ha probado también que las TMC han cambiado el papel que la mujer juega en su entorno familiar permitiéndole participar más activamente en la toma de decisiones. En esta sección presentamos resultados de algunos estudios que muestran cómo el cambio de los mecanismos de pago hacia medios electrónicos y la inclusión financiera de mujeres beneficiarias de programas de TMC incide en el rol de la mujer beneficiaria en su hogar o en su comunidad. En particular, mostramos, a partir de algunos estudios disponibles para América Latina, cómo ese ajuste de los mecanismos de pago puede afectar el acceso y manejo del dinero en el hogar y si la provisión a capacitaciones financieras y servicios financieros empodera a las receptoras de transferencias.

32. Tasa de cambio del Real brasileiro (R\$) por Dólar americano (US\$). Valor promedio de la tasa interbancaria para 2007. Véase <www.oanda.com>.

Berumen y Asociados (2010), en un análisis cualitativo del proceso de bancarización del programa Oportunidades de México, encuentran que el programa ha permitido a las mujeres receptoras asumir la responsabilidad de administrar el dinero y tomar decisiones en temas de alimentación y salud. En ese sentido, las mujeres beneficiarias se sienten empoderadas ya que además de recibir el dinero, determinan su uso. Sin embargo, como se mostró en la evaluación del programa Jefes y Jefas de Hogar en Argentina (Duryea y Schargrodsky 2007), existe el riesgo de que estos beneficios se hagan evidentes si las beneficiarias dependen de terceras personas para sacar el dinero de los cajeros automáticos (ya sea por temas de seguridad o por razones de educación financiera). Esto puede suceder porque las tarjetas pueden ser fácilmente utilizadas por alguien más, e incluso puede ser necesario cuando el beneficiario principal no sabe o no quiere interactuar con el cajero automático.

En la evaluación realizada al mecanismo de pago electrónico del programa Jefes y Jefas de Hogar, Duryea y Schargrodsky (2007) preguntaron acerca del control del dinero en el hogar con el propósito de investigar cómo el sistema de distribución podría cambiar las dinámicas internas en el mismo. La pregunta específica fue: “en tu casa ¿quién decide generalmente cómo se gasta el dinero?”. Los resultados muestran que la adquisición de la tarjeta débito tuvo un efecto significativamente negativo sobre el control de los recursos del hogar por parte de las mujeres. Esta tendencia se presentó en todos los hogares beneficiarios, pero fue mayor, en casi 10 puntos porcentuales, en aquellos hogares que pasaron del pago en efectivo al pago electrónico. De acuerdo con los autores, la diferencia no parece ser generada por asimetría en la información básica: esposos y esposas comparten las claves de los cajeros automáticos con su pareja en tasas similares (30%). La explicación entonces podría ser que por razones de seguridad, los hombres tengan acceso con más frecuencia a los cajeros automáticos o que sean menos propensos a compartir los procedimientos (Duryea y Schargrodsky 2007).

Aunque estos resultados no son generalizables, sí existen casos en otros países en donde con nuevos mecanismos de pago, el receptor pierde control sobre la tarjeta electrónica. No obstante, contrario a lo encontrado por Duryea y Schargrodsky (2007), los resultados de las encuestas realizadas a una muestra de beneficiarios del BDH en Ecuador residentes en Quito, indican que los beneficiarios con tarjeta tienen mayor control sobre los fondos que aquellos que no la tienen: 86% de beneficiarios con tarjeta y 80% de los beneficiarios sin tarjeta deciden en el hogar sobre el destino de los fondos de la transferencia. Así mismo se encontró que en

77% de los casos, los beneficiarios son los únicos usuarios de la tarjeta; en 20% de los casos la tarjeta es utilizada también por los hijos (17%) o esposos (3%); y en 3% de los hogares, por otras personas. Se resalta que cuando la tarjeta es utilizada por otras personas para obtener el dinero, el 100% del mismo es entregado al beneficiario (Samaniego y Tejerina 2010). Resultados similares se encontraron en Jamaica en donde la evaluación al mecanismo de pago con tarjeta prepagada *Key Card*, muestra que 70% de los beneficiarios entrevistados no permitía a nadie más utilizar sus tarjetas; 16% consintió que otros beneficiarios en el hogar usaran la tarjeta; ninguno accedió a que un amigo usara su tarjeta y 4% a sus esposos o esposas (PATH 2007).

En la evaluación preliminar del proceso de bancarización de Familias en Acción, que se realizó durante la implementación del mismo, Maldonado y Urrea (2010) encontraron que 38% de los encuestados en seis ciudades (600 hogares) manifestó solicitar ayuda para realizar el retiro del dinero de un cajero automático. De ellos, 6,4% acude a su cónyuge; 31%, a otro miembro de la familia, y 4,2%, a un oficial de la policía.

Con respecto a cómo los programas de fomento al ahorro han incidido en el empoderamiento de las mujeres beneficiarias, Trivelli, Montenegro y Gutiérrez (2011) destacan el proceso de empoderamiento entre las beneficiarias del programa piloto de Promoción del Ahorro en Familias JUNTOS en Perú en donde, además de la posibilidad de acumular recursos, entender cómo funciona el sistema financiero y utilizar sus productos, la inclusión financiera ha elevado la autoestima de las beneficiarias y, quizá más importante, les otorga un sentido de ciudadanía que antes no era evidente. Resultados similares se reportan para las mujeres beneficiarias del proyecto Mujeres Ahorradoras en Acción de Colombia. De acuerdo con Zilveti y Fuentes (2010), las mujeres del proyecto MAA aprendieron a “autovalorarse y a reconocer su contribución al hogar”. Específicamente, el porcentaje de mujeres que se reconoce como aportante a la economía de su hogar se incrementó de 59% a 73% (Zilveti y Fuentes 2010).

Además, con el sistema de pagos vinculado a una cuenta de ahorros por medio de una tarjeta electrónica, 41% de las mujeres beneficiarias de Familias en Acción percibe que participan más en la toma de decisiones de su hogar y 34% se siente más importante (Maldonado y Urrea 2010).

De los Ríos (2010) muestra, a partir de una investigación cualitativa, que productos financieros como cuentas de ahorro y los microseguros reducen la vulnera-

bilidad de las mujeres de la Sierra Sur al menos en tres aspectos: i) los ahorros permiten amortiguar gastos ante eventos inesperados, ii) las mujeres capacitadas se empoderan, se sienten seguras de entrar al banco y de manejar su propio dinero, y iii) familiarizarse con los procesos bancarios les permite acercarse a otros productos y servicios financieros.

Evaluaciones del proyecto MAA en Colombia también muestran que el porcentaje de mujeres que percibió una mejora en las relaciones intrafamiliares como resultado del proyecto aumentó de 52% al inicio del programa a 77% un año después. Además, la evaluación del proyecto MAA mostró que las mujeres aumentaron su conocimiento respecto a dónde acudir en casos de violencia intrafamiliar. En la línea base 22% de las mujeres manifestó no saber a dónde acudir en estos casos; mientras que durante la evaluación este porcentaje se redujo a 0,6%. Este resultado se explica por las jornadas de capacitación sobre derechos de las mujeres y legislación que las protege, que formaban parte integral del proyecto (IICA, 2009b).

Finalmente, vale la pena mencionar que la inclusión financiera puede tener efectos de empoderamiento de la mujer no sólo en el hogar, sino en espacios comunitarios e incluso fortalecer su capital social. Las mujeres beneficiarias del proyecto piloto Mujeres Ahorradoras en Acción han aumentado su participación en reuniones comunitarias, de 23% a 36%; en el trabajo comunitario, de 13% al 23% y han aumentado su participación en las Juntas de Acción Comunal de sus localidades de un 5% a un 13%. Así mismo, las mujeres que sienten que su opinión es tenida en cuenta por los miembros de su comunidad pasó de 40% a 55% (IICA 2009b). Estos resultados indicarían un efecto positivo del programa de ahorro, y sus procesos de acompañamiento y capacitación, en el empoderamiento de estas mujeres.

EVALUACIONES DE LA ALFABETIZACIÓN FINANCIERA

El ajuste en los mecanismos de pago en América Latina ha contemplado, en algunos casos, jornadas de capacitación financiera caracterizadas por proveer información básica, por lo general complementada con la entrega de material didáctico o de divulgación como folletos, *kits* informativos y videos. Estas capacitaciones básicas se concentran en brindar información acerca del uso de las tarjetas electrónicas o cuentas de ahorro. Por otro lado, los programas de inclusión financiera en programas de transferencias monetarias condicionadas, como los de incentivos al ahorro en Colombia y Perú, incorporan módulos de capacitación que incluyen desde temas financieros hasta temas relacionados con los derechos de la mujer,

pasando por temas de emprendimiento y organización comunitaria (ver detalles en el capítulo 3). En esta sección presentaremos, brevemente, los resultados de estudios que evalúan estos procesos de educación financiera en América Latina.

Un primer aspecto analizado en las evaluaciones es la capacitación para el uso adecuado de las tarjetas y los cajeros automáticos. Aprender a utilizar la tarjeta es fundamental porque un uso inapropiado puede conducir al bloqueo de la misma o, incluso, a robos del dinero, situaciones que, a su vez, aumentan el temor y la desconfianza hacia el sistema financiero.

Como en el programa colombiano Familias en Acción, el programa Oportunidades de México ofrece una única presentación inicial donde se explica la forma de usar la tarjeta, los cajeros y la cuenta, así como otros aspectos operativos. En ambos países, el día de la exposición las beneficiarias reciben su tarjeta y un número de identificación personal. Esta presentación se complementa con la entrega de material informativo (Berumen y Asociados 2010; Maldonado *et ál.* 2010). Aunque el paquete de información entregado parece completo, el nivel de comprensión no es tan alto como lo esperado (Maldonado y Urrea 2010). Esto puede estar relacionado, entre otras razones, con la pedagogía utilizada para personas con bajo o nulo acceso a servicios financieros —y generalmente con bajo nivel educativo— con la logística de los eventos de capacitación y las largas jornadas asociadas a la capacitación, como mencionaron las mujeres entrevistadas en el caso colombiano (Maldonado y Urrea 2010; Maldonado y Moreno-Sánchez 2010).

Respecto a este punto, Samaniego y Tejerina (2010) observan que en Ecuador casi 50% de una muestra de 600 hogares beneficiarios del BDH entrevistados en Quito piensa que la capacitación recibida con la entrega de la Tarjeta MIES Bono Rápido, fue muy mala (9,2%), mala (15,4%) o regular (24,6%). Por otro lado, 64% señala que el uso de los cajeros automáticos es muy difícil (15,4%), difícil (29,2%) o no es fácil (20%); mientras 60% considera que el manejo que ellos hacen de su tarjeta es muy malo, malo o regular. Como consecuencia, estos beneficiarios enfrentan diferentes problemas cuando van a retirar el dinero de la transferencia, entre los que se mencionan, problemas al introducir el número de identificación personal (33%) o la tarjeta (13%), el teclado les parece confuso (18%), el procedimiento es difícil (16%), olvidan su clave o PIN (9%) o no saben leer ni escribir (2,2%) (Samaniego y Tejerina 2010). Esta misma situación se aprecia en la evaluación cualitativa de los mecanismos de pago del programa Oportunidades (México), en donde las mujeres entrevistadas sugieren mejorar el proceso de capacitación del uso de la tarjeta, incluyendo prácticas acerca de cómo efectuar

correctamente el retiro en cajeros o almacenes habilitados para tal fin. Se resalta también la dificultad, por ejemplo, de los adultos mayores para realizar retiros (Berumen y Asociados 2010). Sugerencias similares hicieron las beneficiarias en la evaluación preliminar del proceso de bancarización del programa Familias en Acción en Colombia (Maldonado y Moreno-Sánchez 2010).

Maldonado y Urrea (2010) señalan que 81% de las mujeres beneficiarias de Familias en Acción encuestadas en ciudades, considera que la bancarización es un proceso fácil. No obstante, los autores mencionan algunos aspectos de la jornada de capacitación que podrían afectar el éxito de este proceso. Entre ellos destacan, por ejemplo, que 20% de las mujeres encuestadas percibió poca disponibilidad de los funcionarios para atender sus dudas particulares sobre los procedimientos; 27% considera que la jornada fue muy larga y 17% señala que los trámites para abrir la cuenta de ahorros y reclamar la tarjeta fueron excesivos.

Respecto a la atención que reciben las beneficiarias por parte de los funcionarios de las entidades financieras que trabajan de la mano con los programas de TMC, vale la pena resaltar que en las entrevistas a profundidad con funcionarios de BANSEFI, ellos afirman que el proceso de aprendizaje para usar la tarjeta es lento, entre tres y cuatro bimestres. Además, aunque las charlas sobre el uso de la tarjeta y la cuenta son responsabilidad del programa Oportunidades, las dudas deben ser resueltas en las sucursales del banco en donde, sin embargo, las beneficiarias no siempre reciben buen trato (Berumen y Asociados 2010).

Los procesos de alfabetización financiera son muy importantes para promover la confianza entre individuos que no conocen el sistema financiero. En Perú, 79% de mujeres entrevistadas del programa JUNTOS y del programa de incentivos al ahorro Sierra Sur manifestó tener miedo a usar los bancos antes de empezar a ahorrar. En promedio, las beneficiarias asistieron a 6,5 sesiones de capacitación financiera y afirman que ayudaron a superar sus miedos. Adquirieron, entonces, confianza en las entidades financieras y aprendieron a “usar el banco” (Rosen 2010).

¿Qué saben las beneficiarias bancarizadas de los servicios financieros que las entidades les ofrecen? Las mujeres receptoras de transferencias de Oportunidades no tienen claridad respecto a las comisiones que les cobran por usar la tarjeta. Las entrevistas para la evaluación cualitativa de los mecanismos de pago sugieren una mejora en la capacitación respecto a los servicios financieros ofrecidos bajo el nuevo esquema (Berumen y Asociados 2010). De manera similar, en Colombia, 26% de mujeres beneficiarias encuestadas para la evaluación preliminar de la

bancarización del programa Familias en Acción, señaló no haber recibido ninguna información acerca de cómo acceder a otros servicios (Maldonado y Urrea 2010).

Rosen (2010) explica que a pesar de la alfabetización financiera brindada por los programas de fomento al ahorro en Perú, las mujeres no tienen claridad sobre conceptos como la tasa de interés. Indica que de las 20 beneficiarias entrevistadas del programa JUNTOS y del proyecto de incentivos al ahorro Sierra Sur, 25% no conocía la tasa de interés ofrecida por el banco y 50% dio una respuesta al azar y equivocada.

Samaniego y Tejerina (2010) encontraron diferencias en relación con el conocimiento financiero entre beneficiarios del BDH con tarjeta MIES y beneficiarios sin tarjeta. Ante la pregunta “¿si ahorra US\$ 10 cada mes, y recibe un rendimiento, después de 12 meses, usted tendrá...?” 40% de los beneficiarios con tarjeta eligió la respuesta correcta (más de US\$ 120), mientras que solamente 27% de los beneficiarios sin tarjeta escogió la misma opción.

Con el propósito de evaluar el conocimiento de las madres beneficiarias de Familias en Acción sobre las características de la tarjeta y la cuenta de ahorros, Maldonado y Urrea (2010) reportan la proporción de mujeres que acertaron a preguntas sobre aspectos que fueron tratados en la jornada de capacitación el día de apertura de la cuenta. Los autores encuentran que, por ejemplo, solamente 59% de las encuestadas sabe que la cuenta de ahorros no tiene cuota de manejo y 65% entiende que esta cuenta no exige un saldo mínimo. La desinformación es aún mayor en otros aspectos: escasamente, 25% y 15% de las mujeres sabe de la posibilidad de adquirir créditos y seguros, respectivamente. Es preocupante, además, que muchas mujeres manejan información equivocada sobre aspectos relevantes para fomentar el ahorro, ya que solamente 55% de las encuestadas conoce que es posible dejar dinero en la cuenta sin que éste se pierda o sea devuelto, y únicamente 15%, que el banco otorga rendimientos sobre el dinero ahorrado.

Como se presentó en el capítulo 3, los programas de incentivos al ahorro o al crédito diseñados específicamente para la población beneficiaria de programas de TMC en América Latina se complementan, por lo general, con procesos de alfabetización financiera que consisten en varios módulos y temas. Desafortunadamente, no hemos encontrado más evaluaciones o estudios que analicen en detalle los efectos de la educación financiera ofrecida por estos programas sobre el conocimiento financiero de los beneficiarios.

6 | DISCUSIÓN

En esta revisión del estado del arte de los programas de transferencias condicionadas, programas complementarios y sus componentes de inclusión financiera se observa un avance sostenido en el esfuerzo de los gobiernos por aumentar la cantidad de beneficiarios que utiliza medios de pago electrónicos y que se beneficia del acceso a servicios financieros.

A partir de la información recopilada se desprende que de cerca de 27 millones de familias beneficiarias en la región, solamente 17% continúa recibiendo el pago de la transferencia en efectivo, alrededor de 56% tiene acceso a tarjetas electrónicas y 28% cuenta con alguna forma de inclusión financiera adicional. Esto implica que por lo menos, 22 millones de personas tienen algún contacto con el sector financiero —aunque sea solamente mediante el uso de medios de pago— y alrededor de siete millones de personas tiene algún nivel de contacto más profundo con el sistema financiero formal.

Como se observa en el capítulo cuatro, los beneficiarios de estos programas y sus familias, a pesar de sus bajos niveles de ingreso, sí presentan una demanda por servicios financieros, pero dado su natural aislamiento del sector financiero formal, en muchas oportunidades deben recurrir a servicios informales. A pesar de que los servicios financieros informales son oportunos y se asocian a bajos costos de transacción, generalmente son riesgosos y pueden estar atados a otros costos no monetarios que, eventualmente, pueden convertirse en trampas de pobreza para sus usuarios. Los servicios financieros formales permiten escapar de estas trampas, mejorar la asignación inter temporal del consumo al interior del hogar y explotar oportunidades productivas, que de otra forma serían imposibles de llevar a cabo. Sin embargo, éstos últimos suelen asociarse a altos costos de transacción por requerimientos, trámites o distancia. Además, hay una tradicional desconfianza hacia el sector financiero formal debido a malas experiencias previas y a un imaginario colectivo sobre el comportamiento de las entidades financieras.

Si está interesada en acceder a este grupo social, uno de los principales retos de la banca formal consiste entonces en diseñar productos financieros adecuados a las necesidades de esta población objetivo, que reduzca los costos de transacción en términos de trámites, requisitos y acerque las oficinas y puntos de atención o sus funcionarios a estas poblaciones. Así mismo, se requiere un esfuerzo adicional en el tema de alfabetización financiera, de manera que disminuyan de forma transparente y efectiva las dudas e incertidumbres acerca del funcionamiento del sector financiero y el uso de sus servicios.

La estrategia de realizar los pagos a través de la tarjeta electrónica, incluso sin acceso a cuentas de ahorro u otros servicios financieros, ha mostrado ser una primera puerta abierta para los beneficiarios de los programas de TMC hacia el sector financiero y sus beneficios. La facilidad de retirar el dinero en cajeros automáticos, en almacenes de cadena o almacenes afiliados (*retails*), e incluso, a través de corresponsales no bancarios (CNB), ha reducido drásticamente, en la mayoría de los casos, los costos tanto para las entidades encargadas de los desembolsos de las TMC como para los beneficiarios. Para las entidades encargadas de los pagos, éstos se agilizan, se facilita el manejo del dinero y es posible mayor control sobre la movilización de los recursos. Para los beneficiarios, los tiempos de espera y de atención se reducen y, en algunos casos, también los costos monetarios de ir a retirar el dinero, incluidos los costos de oportunidad por dejar de trabajar el día del pago o tener que buscar quién cuide a los niños.

El reto principal del sistema de pagos a través de la tarjeta electrónica es ampliar la cobertura de los puntos de retiro, especialmente en pequeños centros urbanos y en zonas rurales, donde la presencia de bancos, cajeros automáticos y almacenes de cadena es muy escasa. En este sentido, cobra cada vez más importancia el papel de los corresponsales no bancarios en suplir esta demanda, sin que sea necesaria la creación de una oficina bancaria o de un cajero automático en zonas alejadas en donde el bajo nivel de uso no permitiría cubrir los costos. Algunos casos revisados advierten, sin embargo, la necesidad de controlar que en zonas aisladas con poca cobertura, las tiendas o almacenes donde operan estos CNB ejerzan poder de mercado sobre los usuarios, obligándolos a adquirir productos en sus almacenes como contraprestación a poder acceder al servicio.

Es decir, quizá uno de los componentes con mayor impacto sobre el bienestar de los hogares es el relativo a la reducción de los costos de transacción en el proceso de recibir la transferencia gracias al acceso a cajeros electrónicos, *retails* y CNB. En este sentido, todos los avances tecnológicos para incluir otras innovaciones en

el proceso de pago tienen un gran potencial para ser desarrollados en la región, especialmente en lugares donde las principales opciones para retiro son pocas. En zonas aisladas o remotas, experiencias de banca móvil o de pagos a través de telefonía celular cobran especial relevancia. La cobertura y penetración de la telefonía celular garantizarán que el uso de este medio llegue prácticamente a toda la población beneficiaria.

En Colombia, por ejemplo, se acaba de lanzar un modelo de medios de pago a través de la red del Banco DAVIVIENDA. El modelo se conoce con el nombre de DAVIPLATA y permite hacer transferencias desde cuentas del banco hacia teléfonos celulares, sin costo alguno. El usuario del teléfono celular que recibe la transferencia no necesita tener una cuenta de ahorros o algún producto financiero con el banco y, una vez recibido el dinero en su teléfono celular, puede utilizarlo para transferirlo a otros teléfonos celulares o para hacer pagos. Si desea el efectivo, se puede acercar a un cajero de la red de DAVIVIENDA y sin necesidad de tarjeta puede hacer el retiro de la cantidad de dinero que desee. Todas estas transacciones no tienen costo. Aunque es un servicio que no tiene asociado ningún otro componente de inclusión financiera, sí es un producto que aprovecha la alta tasa de tenencia de teléfonos celulares en el país y que permite sacar provecho de los medios de pago disponibles en el país para movilizar depósitos de forma eficaz.

Una oportunidad evidente de este sistema de pago es que la transición hacia un mecanismo con mayor inclusión financiera, como la creación de cuentas de ahorro para los usuarios, es relativamente fácil. El caso de Colombia ilustra cómo las mujeres beneficiarias que ya tenían tarjetas electrónicas tuvieron pocos inconvenientes para adoptar el esquema de cuentas de ahorro con tarjeta. Si el sistema de tarjetas electrónicas ha estado acompañado por una adecuada capacitación financiera, en términos del manejo de la tarjeta y su uso en cajeros y *retails*, el proceso de inclusión financiera será mucho más fácil de implementar.

Como se menciona en el capítulo tres, ya existen varias experiencias de inclusión financiera en los programas de TMC, a través de la creación de cuentas de ahorro para los beneficiarios de los programas (siete casos), e incluso con facilidades de crédito (dos casos) y seguros (dos casos). Además, hay algunos esfuerzos por aumentar la inclusión financiera a través de programas complementarios para los beneficiarios: cuatro casos adicionales de promoción de depósitos, dos en crédito y uno en seguros.

Las cuentas de ahorro, al igual que las tarjetas electrónicas, han facilitado las transacciones tanto para las entidades otorgantes como para los beneficiarios, redu-

ciendo costos monetarios y no monetarios. En algunos casos, los beneficiarios han aprovechado la existencia de las cuentas para mantener allí algunos excedentes y han sacado provecho de este servicio. Sin embargo, si retirar el dinero en una emergencia no es fácil o si los rendimientos financieros ofrecidos por las cuentas son muy bajos y existen cargos adicionales o comisiones al momento de acceder al servicio, es probable que los hogares prefieran seguir usando formas tradicionales de ahorro. En zonas remotas, el costo del transporte (en dinero y tiempo) hasta el lugar donde se realiza el retiro puede ser prohibitivamente alto. Por otra parte, en algunos casos prevalece aún la desconfianza al sector financiero por lo que los beneficiarios prefieren no dejar el dinero en el banco.

Otro tema que no se ha desarrollado adecuadamente es el futuro de los servicios de cuentas de ahorro cuando las beneficiarias se gradúan, bien sea porque se cumple el plazo establecido en el programa o porque dejan de ser parte de la población objetivo. Si los beneficiarios perciben que el servicio financiero se encuentra atado a la transferencia condicionada podrían no internalizarlo como una herramienta efectiva.

Igualmente, es importante recordar que se trata de hogares con muy bajos ingresos y por tanto, cualquier nivel de ahorro requiere un esfuerzo significativo para el hogar, con un sacrificio en el consumo presente cuyo costo de oportunidad es alto. Si los beneficios de ahorrar en el sistema formal no son evidentes, la racionalidad de los hogares los llevará a preferir no ahorrar o ahorrar bajo otros esquemas. Los hogares siempre combinarán alternativas tanto formales como informales para manejar el riesgo, una variable de alto impacto en estas poblaciones.

En ese sentido, quizá el uso del servicio de depósitos deba ser visto como una forma de acceso al sector financiero para este grupo de la población más que como un objetivo de política. Cuando los beneficiarios se dan cuenta de que el servicio es útil para reasignar inter-temporalmente sus decisiones de consumo e inversión, y cuando los rendimientos son suficientes para cubrir los costos administrativos y de transacción, la demanda se hará efectiva. Lo importante es garantizar que el servicio esté disponible para estos hogares.

Si el reto es aumentar los ahorros formales de los beneficiarios se deben atender estos factores que inciden en la baja disponibilidad de los hogares a dejar sus depósitos en instituciones financieras formales. En este sentido, se requiere el diseño de cuentas de bajo costo, adaptadas a las condiciones de esta población, pero es clave el tema de la alfabetización financiera para garantizar que los benefi-

ciarios, por lo general, iletrados en el tema financiero, entiendan claramente cuáles son las condiciones de la cuenta de ahorro que están adquiriendo, cuáles son sus posibilidades para acceder al dinero, cómo usar adecuadamente los medios de pago (incluidos los cajeros automáticos), qué servicios financieros adicionales pueden utilizar, cuánto les cuesta cada transacción realizada y que tengan en cuenta la existencia de mecanismos y entidades de regulación que garantizan que como consumidores del sector financiero tienen derechos y protección y que, por tanto, la desconfianza puede ser infundada. Igualmente, dado que la tarjeta es la única forma en que los beneficiarios pueden acceder a las transferencias, que son parte importante de los ingresos del hogar, el temor asociado a que se bloquee o se pierda la tarjeta cobra particular relevancia. La experiencia muestra que, como en cualquier proceso de aprendizaje, las primeras fases son difíciles para los beneficiarios, pero una vez entendido el funcionamiento del sistema y sus características, sí usan de forma muy eficiente los servicios. Vale la pena reportar el impacto positivo de la capacitación financiera acompañada de otras líneas de capacitación (salud, nutrición, empoderamiento, etcétera).

El diseño de los modelos de capacitación financiera debe considerar cuidadosamente los materiales que se utilizarán, el contenido de las reuniones, el número de beneficiarios por reunión, la duración de las mismas y la posibilidad de reforzar la capacitación en jornadas posteriores o con material complementario. En algunas regiones, el idioma en que se imparten las jornadas de capacitación puede requerir esfuerzos particulares si los beneficiarios tienen como base de su comunicación algún lenguaje local.

Aunque casi todos los programas de TMC tienen mecanismos de capacitación financiera (con diferentes grados de efectividad) dirigidos a los beneficiarios, no hemos encontrado experiencias que incluyan un componente muy importante: la capacitación a los funcionarios y empleados de los bancos. Así como los beneficiarios necesitan instrucciones para entender cómo funciona el sistema financiero y cómo acceder a los servicios ofrecidos, los empleados —en particular de los bancos— deben recibir una capacitación que les enseñe que los beneficiarios son personas con poca experiencia en el sector financiero, pero que deben ser tratados como cualquier otro cliente, incluso en las primeras etapas deben ser tratados con preferencias positivas. Reportes de maltrato por parte de los funcionarios y presiones sobre las decisiones que deben tomar los beneficiarios no deben ser parte de las actitudes de los bancos, pues sólo redundan en minar la confianza en el sector financiero.

La experiencia en México con cuentas de ahorro sin tarjeta muestra que si bien existe una inclusión financiera, no tener acceso a los medios de pago impide aprovechar las ventajas de todos los servicios ofrecidos por el sector financiero en detrimento de la efectividad de la inclusión.

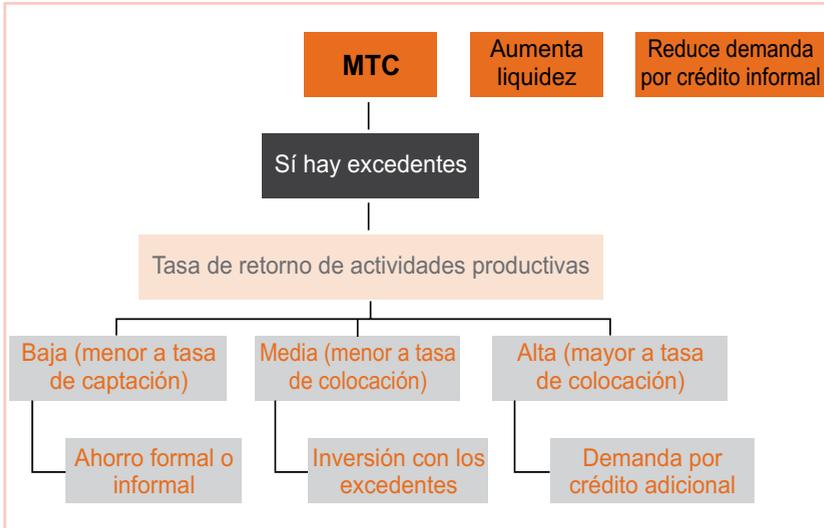
Una vez que los hogares tienen acceso al sector financiero formal y se sienten cómodos en él, un paso natural es explorar otros servicios como el crédito o los seguros. Existe evidencia de que una vez logrado el acceso, el crédito formal puede desplazar el crédito informal —que suele ser mucho más costoso— y los hogares pueden embarcarse en empresas de tipo productivo.

Los casos analizados muestran que en los hogares beneficiarios de los programas de TMC con facilidades de inclusión financiera, la respuesta en términos de uso de los servicios financieros puede variar. La decisión final dependerá de cada caso en particular y de la interacción compleja de diversas variables sociales, económicas, demográficas y culturales. De forma simplificada, una aproximación que podría mostrar cómo los hogares adoptan diferentes decisiones cuando reciben la transferencia monetaria sería, de una parte, que en la medida en que la transferencia aumenta la liquidez de efectivo en el hogar, se puede reducir la demanda por crédito de consumo, usualmente informal (tiendas o agiotistas). Es decir, como sostiene Svarch (2009), la transferencia puede actuar como sustituto del mercado de crédito. Por otra parte, el siguiente paso depende de si el hogar es capaz de generar excedentes. En el caso de que el hogar genere excedentes, la demanda por servicios financieros depende de la tasa de retorno de sus actividades productivas. Si el hogar no tiene actividades productivas o si éstas tienen una tasa de retorno muy baja (menor a la tasa de captación de las cuentas de ahorros), el hogar ahorrará. Si la tasa de retorno es media (superior a la tasa de captación pero inferior a la tasa de colocación en el mercado de crédito disponible para el hogar), el hogar usará los excedentes de las transferencias para invertir en estas actividades, pero no solicitaría crédito porque no tendría como repagarlo eficazmente. Ahora, si la tasa de retorno de sus actividades productivas es mayor a la tasa de colocación de un crédito en el mercado disponible, el hogar buscará crédito para complementar estos excedentes y sacar provecho de esa oportunidad. Este razonamiento se presenta en la Figura 2.

Otro efecto importante que se debe considerar es que la transferencia provee una fuente de ingreso al hogar que no es covariante con otras fuentes de ingreso, lo que le genera al beneficiario una buena señal de solvencia, capacidad de pago y confianza, convirtiéndolos en clientes interesantes para el mercado de crédito.

FIGURA 2 |

POSIBLES USOS DE SERVICIOS FINANCIEROS COMO RESULTADO DEL ACCESO A PROGRAMAS DE TMC



Fuente: Elaboración propia.

En efecto, en algunos casos cuando los hogares tienen opciones productivas suficientemente rentables se observa un aumento en el uso de créditos, principalmente de tipo productivo. Sin embargo, algunos hogares pueden optar por no solicitar un crédito para sus necesidades. Al igual que en el caso de los ahorros, el objetivo no debe estar orientado a que los hogares utilicen el crédito. El objetivo real de la inclusión financiera es garantizar que, en el momento en que lo necesiten —sí lo hagan—, que los hogares sepan que pueden acceder a una fuente disponible de crédito formal.

Ahora, si el objetivo es aumentar los depósitos de los hogares, una herramienta eficaz es la creación de mejores incentivos a los ahorros. Es decir, mejores tasas de interés, premios y otros incentivos que han sido probados en algunos de los esquemas mencionados. Un aspecto importante a considerar es la necesidad de que el incentivo quede muy claro entre los clientes y sea sencillo de entender.

Finalmente, también se observa que la demanda por servicios de seguros, particularmente microseguros, es especialmente activa entre las poblaciones beneficiarias de los programas de TMC. Esquemas de seguros contra muerte o invalidez o servicios de ayuda para gastos funerarios tienen un papel muy importante entre

esta población, en la que la pérdida de un ser querido no sólo afecta a la familia emocionalmente, sino que genera un *shock* económico de gran impacto que podría conducir al uso de estrategias con consecuencias negativas en el largo plazo, como aquellas que afectan a la formación de capital humano.

En todos los casos analizados se observa que el reto principal de las entidades financieras consiste en generar tecnologías de servicios financieros adecuados para este sector de la población, en términos de costos (bajos costos, incluso con cargos administrativos y comisiones subsidiadas), acceso (diseñar productos que lleven los servicios financieros a donde ellos los necesitan) y facilidad (diseñar esquemas de capacitación que muestren a los usuarios las ventajas y el funcionamiento de los servicios financieros ofrecidos). Collins *et ál.* (2009) resumen los principios de diseño críticos para los productos financieros dirigidos a los pobres con relación a fiabilidad, flexibilidad, conveniencia y estructura.

Eventualmente, esto puede requerir una revisión cuidadosa del marco regulatorio de las entidades financieras, de forma que se reduzcan los obstáculos encontrados por estas entidades para ofrecer los productos especializados.

La agenda de investigación futura en el tema es amplia. Por un lado, es importante aplicar encuestas que permitan hacer un seguimiento a las decisiones sobre el uso y acceso a servicios financieros formales y la posible sustitución de las fuentes informales. Igualmente, el efecto de sustitución entre la transferencia y otras fuentes de recursos, como los créditos, también merece mayor análisis. Estudios de impacto que capturen adecuadamente el efecto de las transferencias y de los programas complementarios sobre las decisiones financieras de los hogares aportarían elementos importantes para la discusión sobre la mejor forma de optimizar las condiciones de vida de los hogares beneficiarios y reducir la pobreza. Dichos estudios deben considerar la diferencia entre tener acceso a servicios financieros y hacer uso de ellos, de manera que se evalúe lo que realmente se quiere entender.

No menos importantes son estudios que permitan mirar el grado de sustitución entre las transferencias y las decisiones de oferta de trabajo por parte del hogar, el uso de la tierra en contextos rurales y el uso —sostenible— de los recursos naturales y ambientales.

Por otro lado, estudios que aprovechen las técnicas de la economía experimental para entender las dinámicas de las decisiones de los hogares cuando se enfrentan

a escenarios alternativos de inversión o de acción colectiva, ayudarían a complementar los estudios sobre las decisiones reveladas.

Finalmente, estudios como los proyectos de incentivos aplicados en Perú y Brasil, con experimentos reales a sectores de la población para entender cómo los efectos sobre las decisiones de uso de los servicios financieros seguirán dando información valiosa acerca de los factores que afectan los medios de vida y el bienestar de las familias y el peso de cada uno de ellos en las decisiones finales de los hogares.

En cualquier caso, reconocer la importancia de combinar métodos cuantitativos con métodos cualitativos para producir información de buena calidad y aplicable para la formulación de políticas es cada vez más relevante.

7 | RESÚMENES DE LOS PROGRAMAS DE
TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS POR PAÍS

A continuación, un resumen de los objetivos de cada uno de los programas analizados, la población objetivo a la cual se dirige la focalización y las condiciones propuestas por los entes ejecutores para la entrega de la transferencia. Luego se presentan los principales programas de transferencias monetarias condicionadas vigentes a la fecha, ordenados por país.

Los programas latinoamericanos de transferencias monetarias condicionadas se han multiplicado en la última década, contando hoy con más de 18 países en la región que los han adoptado. Desde la implementación del programa Progresá (ahora Oportunidades) en México en 1997, o la reciente creación del programa Bono de 10.000 en Honduras en 2010, éstos han evolucionado y mejorado con el tiempo, incorporando nuevos elementos con el fin de fortalecer el capital humano y crear capacidades para superar la situación de pobreza.

Hoy, cerca de un quinto de la población de la región es beneficiaria de dichos programas, desde 44% de la población nacional en Ecuador a por lo menos 1,9% de la población panameña. Bolsa Familia en Brasil atiende el mayor número de personas con aproximadamente 52 millones; mientras que en Costa Rica llegan a 185 mil personas con el programa Avancemos. Aunque se debe tener en cuenta las diferentes condiciones demográficas de cada país, es evidente la importancia que los programas tienen para las personas acogidas y sus roles en la lucha contra la pobreza y desigualdad.

Para este estudio se ha incluido información de 18 países con experiencias de transferencias condicionadas. A excepción del caso de Nicaragua, el resto de programas se encuentra activo. En el Cuadro 7 se presentan los objetivos de los programas. El Cuadro 8 describe la focalización de los programas en términos de la población objetivo y las condiciones requeridas para entregar las transferencias. Después de estos dos cuadros se presenta la información recopilada para cada país.

Cuadro 7

OBJETIVOS DE LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

PAÍS	OBJETIVOS DEL PROGRAMA
ARGENTINA <i>Asignación Universal por Hijo para la Protección Social</i>	Mejorar las condiciones de vida, salud y educación de niños, niñas y adolescentes menores de 18 años o discapacitados, cuyos padres estén desempleados, trabajen en el mercado informal o en el servicio doméstico (recibiendo un salario menor al mínimo vital y móvil) o sean monotributistas sociales ^a .
BOLIVIA <i>Bono Madre Niño-Niña Juana Azurduy</i> <i>Bono Juancito Pinto</i>	<p>Hacer efectivo los derechos fundamentales de acceso a la salud y desarrollo integral, para disminuir los niveles de mortalidad materna e infantil y la desnutrición crónica de los niños y niñas menores de dos años^b.</p> <p>Promover la acumulación de capital humano, como forma de romper los ciclos intergeneracionales de pobreza^c.</p>
BRASIL <i>Bolsa Familia</i>	Combatir el hambre y promover la seguridad alimentaria y nutricional, combatir la pobreza y otras formas de privación de las familias, promover el acceso a la red de servicios públicos especialmente salud, educación, seguridad alimentaria y asistencia social; y por último, crear posibilidades de emancipación sostenida de los grupos familiares y desarrollo local de los territorios ^d .
COLOMBIA <i>Familias en Acción</i>	<p>Contribuir a la formación de capital humano de las familias en extrema pobreza (SISBEN 1, Población en Condición de Desplazamiento, Comunidades Indígenas), mediante dos estrategias:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Complementar el ingreso de las familias con niños menores de 18 años, incentivando la formación de capital humano a través del consumo de alimentos, la incorporación de hábitos nutricionales y acciones de cuidado de la salud y seguimiento nutricional a los menores; y de la asistencia y permanencia escolar en los niveles de educación básica primaria, básica secundaria y media vocacional. 2. Servir, inicialmente, como eje articulador en la fase de implementación de la Red de Protección Social para la Superación de la Extrema Pobreza - JUNTOS, integrándose de manera complementaria y coordinada al conjunto de la oferta y a la estrategia de intervención integral con enfoque de promoción social de la Red^e.
Costa Rica <i>Avancemos</i>	Promover la permanencia y reinserción en el sistema educativo formal de adolescentes y jóvenes pertenecientes a familias con dificultades para mantener a sus hijos en el sistema educativo por razones económicas ^f .
CHILE <i>Chile Solidario</i>	<p>Generar condiciones para que las personas con necesidades de apoyo y asistencia, tengan acceso efectivo a recursos que les permitan sostener un nivel básico de bienestar.</p> <p>Identificar contextos de vulnerabilidad de las personas a través de La Ficha de Protección Social.</p> <p>Crear estrategias de vinculación acordes al perfil de cada grupo, mediante sus programas de apoyo psicosocial^g.</p>

continúa en la página siguiente

PAÍS	OBJETIVOS DEL PROGRAMA
<p>ECUADOR <i>Bono de Desarrollo Humano</i></p>	Ampliar el capital humano y evitar la persistencia de la pobreza mediante la entrega de compensaciones monetarias directas a las familias que se encuentren bajo la línea de pobreza, establecida por el Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social de acuerdo a los resultados obtenidos del Registro Social ^h .
<p>EL SALVADOR <i>Comunidades Solidarias Rurales</i></p>	Mejorar de manera integral las condiciones de vida de las familias en situación de extrema pobreza, con énfasis en el área rural, ampliando sus oportunidades y proveyéndoles los recursos necesarios, a través del mejoramiento de la red de servicios básicos, programas de desarrollo productivo y micro crédito, que permitan potenciar sus capacidades para aprovechar estas oportunidades y mejorar la calidad de vida personal, familiar y comunitaria ⁱ .
<p>GUATEMALA <i>Mi Familia Progres</i> <i>Protección y Desarrollo de la Niñez y Adolescencia Trabajadora</i></p>	Contribuir a generar capital humano en familias de extrema pobreza con niños menores de hasta 15 años y madres gestantes, promoviendo la inversión en educación, salud y nutrición ^j . Mejorar las condiciones de vida de las familias en la zona afectada ^k .
<p>HONDURAS <i>Bono de 10.000</i></p>	Generar capital humano a través del desarrollo de las capacidades en educación, salud y nutrición de las familias en extrema pobreza y pobreza, mediante la entrega de transferencias monetarias condicionadas sujetas a las respectivas corresponsabilidades, con el fin de contribuir a la ruptura del ciclo inter-generacional de la pobreza ^l .
<p>JAMAICA <i>PATH – Promoción por medio de la Salud y Educación</i></p>	Mejorar los resultados en salud y asistencia escolar, reducir el trabajo infantil y la pobreza y actuar como una red de seguridad social para familias vulnerables y pobres ^m .
<p>MÉXICO <i>Oportunidades</i></p>	Contribuir a reducir la pobreza extrema, asegurar la igualdad de oportunidades y la ampliación de capacidades, mediante la entrega de apoyos monetarios a las familias en esa situación, en los rubros de educación, salud, alimentación y apoyo energético ⁿ .
<p>NICARAGUA <i>Red de Protección Social</i></p>	Combatir la pobreza presente y futura de las familias más vulnerables, mediante transferencias de dinero bajo un esquema de condicionalidades ^o .
<p>PANAMÁ <i>Red de Oportunidades</i></p>	Promover que las familias en situación de pobreza extrema accedan a los servicios de educación, salud y nutrición, como forma de fortalecer sus capacidades y mejorar su calidad de vida ^p .
<p>PARAGUAY <i>Tekoporã</i></p>	Romper la transmisión intergeneracional de la pobreza por medio de transferencias monetarias y reforzar las actividades de apoyo socio-familiar a los hogares beneficiados ^q .

PAÍS	OBJETIVOS DEL PROGRAMA
PERÚ <i>JUNTOS</i>	Contribuir a la reducción de la pobreza y a romper la transmisión intergeneracional de la pobreza extrema y como propósito generar capital humano en hogares en pobreza en corresponsabilidad Estado-hogar, mediante la entrega de incentivos para el acceso y uso de servicios de salud, nutrición y educación ¹ .
REPÚBLICA DOMINICANA <i>Solidaridad</i>	Contribuir a romper la transmisión intergeneracional de las causas que generan o arraigan la pobreza, mejorando la inversión que los hogares pobres realizan en educación, salud y alimentación, potenciando la acumulación del capital humano de la descendencia ² .
URUGUAY <i>Asignaciones Familiares</i>	El objetivo inicial fue brindar cobertura a aproximadamente la mitad de los niños y adolescentes de Uruguay ³ .

Fuente: Elaboración propia.

- a. Véase <http://www.argentina.ar/_es/pais/C2616-asignacion-universal-por-hijo.php> (8/4/2011).
- b. Véase <<http://dds.cepal.org/bdptc/programa/?id=5>> (11/3/2011).
- c. Véase <www.unasur-social.org/unasur/.../encuentro/Proteccion_Social_Bolivia> (20/3/2011).
- d. Véase <http://www.caixa.gov.br/voce/social/transferencia/bolsa_familia/index.asp> (8/3/2011).
- e. Véase <<http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=204&conID=157&pagID=267>> (24/3/2011).
- f. Véase <http://www.imas.go.cr/prog_soc/beneficios_ind/ps-avancemos.html> (9/3/2011).
- g. Véase <<http://www.chilesolidario.gov.cl/sist/sist1.php>> (12/3/2011).
- h. Véase <<http://www.pps.gov.ec/PPS/PPS/BDH/INF/ObjetivosEstrategicos.aspx>> (10/3/2011).
- i. Véase <<http://www.fisd.l.gob.sv/institucion/marco-institucional/areas-de-trabajo/comunidades-solidarias-rurales.html?showall=1>> (11/3/2011).
- j. Véase <<http://mifamiliaprogresa.gob.gt/joomla/mi-familia-progresa.html>> (11/3/2011).
- k. Roca, O. & Grajeda, O. 2010. Programa de transferencias condicionadas en efectivo en ciudad de Guatemala: experiencia de una interrelación de actores que trabajan para reducir la pobreza urbana. En: *Transferencias Condicionadas como estrategia para la reducción de la pobreza: Lecciones aprendidas en América Latina*. Serviprensa: Guatemala.
- l. Véase <<http://bonodiezmit.blogspot.com/p/que-es-el-bono-10-mil.html>> (20/3/2011).
- m. Véase <<http://www.google.com/url?sa=t&source=web&cd=5&ved=0CDsQFJAE&url=http%3A%2F%2Fwww.iadb.org%2Fdocument.cfm%3Fid%3D687961&rct=j&q=PATH%20objective%2BJamaica&ei=tkN5TaDIDYO20QHaz53dAw&usq=AFQjCNGKbjQLsGTrxyZMHJb00mE3D-7pg&cad=rja>>.
- n. Véase <<http://www.presidencia.gob.mx/programas/?contenido=34798>> (9/3/2011).
- o. Francke, P. & Cruzado, E. 2009. *Transferencias Monetarias Condicionadas e Instrumentos Financieros en la lucha contra la Pobreza*. Proyecto Capital.
- p. Véase <<http://www.mides.gob.pa/wp-content/uploads/2010/08/Avance-del-mes-de-agosto-de-2010.pdf>> (11/3/2011).
- q. Véase <http://www.sas.gov.py/xhtml/DGPSyDH/dgpsydh_dtekopora.html> (9/3/2011).
- r. Véase <http://www.juntos.gob.pe/?page_id=10> (9/3/2011).
- s. Véase <<http://www.solidaridad.gov.do/LinkClick.aspx?fileticket=EQwb2Iru4UQ%3D&tabid=497>> (9/3/2011).
- t. Véase <<http://www.issa.int/esl/Noticias-y-Eventos/News2/Nuevo-sistema-de-asignaciones-familiares-de-Uruguay>> (20/3/2011).

CUADRO 8 |

POBLACIÓN OBJETIVO Y CONDICIONES PARA ACCEDER A LOS BENEFICIOS DE LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

PAÍS	POBLACIÓN OBJETIVO	CONDICIONALIDAD
<p>ARGENTINA</p> <p><i>Asignación Universal por Hijo para la Protección Social</i></p>	<p>Familias cuyos padres se encuentren desocupados o participen en la economía informal, empleados domésticos o monotributistas sociales con ingresos menores al salario mínimo, vital y móvil con hijos menores de 18 años^a.</p>	<p><i>Salud:</i> los menores de 18 años deben cumplir con los controles médicos y plan de vacunación. Mujeres embarazadas y menores de seis años deben estar inscritos en el Plan Nacer.</p> <p><i>Educación:</i> asistencia escolar para menores entre 5 y 17 años^b.</p>
<p>BOLIVIA</p> <p><i>Bono Madre Niño-Niña Juana Azurduy Bono Juancito Pinto</i></p>	<p>Mujeres embarazadas, lactantes y niños menores de dos años sin cobertura de salud^c.</p> <p>Familias con niños y jóvenes menores de 18 años que estén cursando hasta octavo grado y niños especiales sin límite de grado^d.</p>	<p><i>Salud:</i> mujeres embarazadas deben asistir a controles prenatales y sesiones educativas.</p> <p><i>Educación:</i> niños deben asistir a controles de salud y nutrición^e.</p> <p><i>Educación:</i> estudiantes deben asistir al 80% de las clases^f.</p>
<p>BRASIL</p> <p><i>Bolsa Família</i></p>	<p>Familias cuyos ingresos mensuales per cápita sean menores a R\$ 140 (US\$ 84,37^g) y tengan en su composición familiar menores de 17 años y/o mujeres embarazadas o en lactancia^h.</p>	<p><i>Salud:</i> los menores de siete años deben tener su carné de vacunación debidamente diligenciado y hacerle seguimiento al desarrollo y crecimiento. Mujeres entre 14 y 44 años embarazadas deben cumplir con los controles médicos previstos por el Ministerio de Desarrollo Social.</p> <p><i>Educación:</i> niños y niñas entre 6 y 15 años deben tener una asistencia escolar mínima mensual del 85% de la carga horaria. Jóvenes entre los 16 y 17 años deben asistir mínimo al 75% de la carga horaria.</p> <p><i>Asistencia social:</i> específicamente diseñado para jóvenes menores de 15 años retirados del trabajo infantil por el Programa de Erradicación de Trabajo Infantil (PETI) o en riesgo de volver, deben asistir como mínimo al 85% de la carga horaria mensual de los Servicios de Convivencia y Fortalecimiento de Vínculos que ofrece el PETI. Los adultos deben participar de los programas de alfabetización cuando aplicanⁱ.</p>
<p>COLOMBIA</p> <p><i>Familias en Acción</i></p>	<p>Familias pertenecientes a SISBEN, familias en condición de desplazamiento y familias indígenas^j.</p>	<p><i>Nutrición:</i> todos los menores del núcleo familiar deben asistir a citas de crecimiento y desarrollo.</p> <p><i>Educación:</i> los niños entre 7 y 18 años deben asistir al menos al 80% de las clases^k.</p>

continúa en la página siguiente

PAÍS	POBLACIÓN OBJETIVO	CONDICIONALIDAD
COSTA RICA <i>Avancemos</i>	Familias con jóvenes entre 12 y 25 años que viven en condiciones de pobreza, vulnerabilidad social y exclusión ¹ .	<i>Salud:</i> los jóvenes deben asistir al menos a un control integral de salud al año. <i>Educación:</i> los jóvenes deben asistir de manera constate y puntual a los planteles educativos y aprobar el año escolar ^m .
CHILE <i>Puente - Chile Solidario</i>	Familias en situación de pobreza extrema ⁿ .	Alcanzar el cumplimiento de 53 mínimos sociales en siete dimensiones diferentes: identificación, salud, educación, dinámica familiar, habitabilidad, trabajo e ingresos ^o .
ECUADOR <i>Bono de Desarrollo Humano</i>	Familias bajo la línea de pobreza con jóvenes menores de 16 años, adultos mayores y/o discapacitados ^p .	<i>Salud:</i> Bebés entre cero y un año deben ir mínimo una vez cada dos meses a sus controles preventivos. Niños y niñas entre uno y cinco años deben ir mínimo una vez cada seis meses a sus controles respectivos. <i>Educación:</i> Menores entre 5 y 17 años deben cumplir con, por lo menos, 75% de la asistencia escolar. <i>Pensión adulto mayor/discapacitado:</i> no tiene ^q .
EL SALVADOR <i>Comunidades Solidarias Rurales</i>	Familias residentes de los municipios en situación de pobreza alta, severa y extrema y que tengan además menores de 18 años y/o mujeres embarazadas ^r .	<i>Salud:</i> controles prenatales para mujeres embarazadas. Asistencia a controles de vacunación y control de talla y peso para los menores de cinco años. <i>Educación:</i> asistencia escolar regular para niños en edad escolar entre los niveles de párvulos hasta sexto ^s . <i>Pensión básica persona adulta:</i> no tiene ^t .
GUATEMALA <i>Mi Familia Progresiva</i>	Familias en situación de pobreza extrema o en riesgo de caer en dicha situación ^u .	<i>Salud:</i> menores de seis años asistan a citas médicas, madres participen en capacitaciones de salud. <i>Educación:</i> mínimo 80% asistencia escolar y madres deben participar en capacitaciones en educación ^v .
<i>Protección y Desarrollo de la Niñez y Adolescencia Trabajadora</i>	Familias residentes en 22 asentamientos pertenecientes a las zonas 3 y 7 de la Ciudad de Guatemala, las más afectadas por el relleno sanitario.	Es un programa que exige una corresponsabilidad en el campo de educación —mínimo 80% de asistencia mensual— compuesto de un bono base para la familia y otro bono de educación por hijo en edad escolar (hasta tres por familia). El bono fue calculado sobre la base del costo de oportunidad incurrido por cumplir con las condiciones, estimándose en 20% del consumo promedio familiar, US\$ 53,90. El bono base es 40% (US\$ 21,56) de dicho valor, sumándose 20% (US\$ 10,78) adicional por cada hijo.

PAÍS	POBLACIÓN OBJETIVO	CONDICIONALIDAD
HONDURAS <i>Bono de 10.000</i>	Hogares en extrema pobreza ^m .	<p>Salud: los niños y las mujeres embarazadas deben inscribirse en una unidad de salud.</p> <p>Educación: asegurar la matrícula en el primer o segundo trimestre del año y la asistencia a clases por parte de los niños en el tercer y cuarto trimestre del año. La asistencia escolar debe ser de al menos 80%^x.</p>
JAMAICA <i>PATH – Promoción por medio de la Salud y Educación</i>	Niños y jóvenes hasta que terminen la educación secundaria, adultos mayores de 60 años, mujeres embarazadas o en lactancia, y adultos pobres entre los 18 y 59 años ^y .	<p>Salud: niños entre 0-72 meses deben realizar una visita médica cada dos meses; mujeres embarazadas, controles cada dos meses y luego dos controles post-parto, a las seis semanas y a los dos meses; adultos mayores, discapacitados y adultos entre 18-59 años, una visita cada seis meses.</p> <p>Educación: niños entre los 6-17 años deben tener asistencia mensual mínima del 85% de las clases. Reportar cualquier cambio pertinente a las oficinas de PATH^f.</p>
MÉXICO <i>Oportunidades</i>	Familias cuyos ingresos no exceden la línea de bienestar mínimo o familias en extrema pobreza. Grupos prioritarios: Niños menores de cinco años, jóvenes menores de 21 años y mujeres en estado de gestación y lactancia ^{aa} .	<p>Salud: todos los integrantes de la familia deben registrarse en una unidad de salud y asistir a controles frecuentes, deben asistir cada mes a una sesión de comunicación educativa para el autocuidado de la salud.</p> <p>Educación: los menores de 18 años deben inscribirse en planteles educativos para cursar primaria o secundaria, los jóvenes menores de 21 años que hayan terminado la educación básica deben inscribirse y permanecer en planteles educativos para educación media superior^{bb}.</p>
NICARAGUA <i>Red de Protección Social</i>	Familias en situación de extrema pobreza en áreas rurales ^{cc} .	<p>Salud: todos los miembros de la familia deben asistir a consultas médicas periódicas, las mujeres y adolescentes a sesiones de capacitación y los niños menores de nueve años deben tener al día el calendario de vacunación.</p> <p>Educación: niños entre 7 y 13 años deben asistir al 95% de las clases; el estudiante no puede faltar más de tres veces sin justificación^{dd}.</p>
PANAMÁ <i>Red de Oportunidades</i>	Familias bajo la línea de pobreza extrema ^{ee}	<p>Salud: mujeres embarazadas y en puerperio deben asistir a sus respectivos controles médicos al igual que los menores de cinco años en sus controles de inmunización, crecimiento y desarrollo.</p> <p>Educación: menores entre 4 y 17 años deben asistir mínimo al 80% de las clases en el periodo bimestral.</p> <p>Por lo menos un adulto del hogar debe participar en las capacitaciones bimestrales^{ff}.</p>

PAÍS	POBLACIÓN OBJETIVO	CONDICIONALIDAD
PARAGUAY <i>Tekoporã</i>	Familias en situación de pobreza extrema. Tiene como prioridad a niños, mujeres embarazadas, adultos mayores, comunidades indígenas y discapacitados ^{gg} .	<i>Salud:</i> menores de edad y mujeres embarazadas deben asistir a sus respectivos controles médicos. Adultos mayores y discapacitados también deben cumplir sus controles médicos <i>Educación:</i> asistencia escolar mínima de 85% para menores entre 6 y 18 años, los adultos deben participar en jornadas de alfabetización ^{hh} .
PERÚ <i>JUNTOS</i>	Familias en situación de extrema pobreza, riesgo y vulnerabilidad con mujeres embarazadas y niños hasta 14 años ⁱⁱ .	<i>Salud:</i> los menores de cinco años, las mujeres embarazadas y lactantes deben asistir controles de salud. <i>Nutrición:</i> los niños entre seis meses y tres años deben participar del programa Complementación Alimentaria para Grupos de Mayor Riesgo <i>Educación:</i> niños entre 6 y 14 años deben asistir al menos al 85% de las clases ^{jj} .
REPÚBLICA DOMINICANA <i>Solidaridad</i>	Hogares en situación de pobreza y pobreza extrema con niños menores de 16 años, mujeres embarazadas y/o jefes de hogar adultos mayores sin trabajo ^{kk} .	<i>Educación:</i> los niños deben asistir a, por lo menos, 80% de las clases. <i>Salud:</i> los niños menores de cinco años deben asistir a controles de salud.
URUGUAY <i>Asignaciones Familiares</i>	Hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica, independientemente de si el jefe de hogar o tutor se encuentra en el mercado de trabajo formal o informal ^{ll} .	<i>Salud:</i> personas del núcleo familiar con algún tipo de incapacidad física deben asistir a controles de salud periódicos. <i>Educación:</i> garantizar la matrícula y asistencia de los niños al plantel educativo ^{mm} .

Fuente: Elaboración propia.

- a. Véase <http://anses.gob.ar/AAFF_HIJ02/index.php?p=1> (9/3/2011).
- b. Véase <<http://www.ric.fao.org/iniciativa/expertos/documentos/interes/22.pdf>> (16/3/2011)
- c. Véase <www.unasur-social.org/unasur/.../encuentro/Proteccion_Social_Bolivia> (20/3/2011).
- d. Véase <www.unasur-social.org/unasur/.../encuentro/Proteccion_Social_Bolivia> (20/3/2011).
- e. Véase <<http://dds.cepal.org/bdptc/programa/?id=5>> (8/3/2011).
- f. Véase <<http://dds.cepal.org/bdptc/programa/?id=4>> (8/3/2011).
- g. Tasa de cambio de Real brasileiro (BRL) por Dólar americano (US\$). Valor promedio de la tasa interbancaria para el periodo entre el 15 de febrero y el 15 de marzo de 2011. Véase <www.oanda.com>.
- h. Véase <http://www.caixa.gov.br/voce/social/transerencia/bolsa_familia/index.asp> (8/3/2011).
- i. Véase <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/condicionalidades>> (8/3/2011).
- j. Véase <<http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=204&conID=157&pagID=271>> (24/3/2011).
- k. Véase <<http://dds.cepal.org/bdptc/programa/?id=12>> (9/3/2011).
- l. Véase <http://www2.ohchr.org/english/issues/poverty/expert/docs/responses/Costa_Rica.pdf> (18/3/2011).
- m. Véase <http://www2.ohchr.org/english/issues/poverty/expert/docs/responses/Costa_Rica.pdf> (18/3/2011).
- n. Véase <http://siteresources.worldbank.org/INTCT/Resources/5757608-1234228266004/PRR-CCT_web_noembargo.pdf>.

- o. Véase <<http://www.ric.fao.org/iniciativa/expertos/documentos/interes/22.pdf>> (16/3/2011).
- p. Véase <<http://dds.cepal.org/bdptc/programa/?id=15>> (10/3/2011).
- q. Véase <<http://dds.cepal.org/bdptc/programa/componentes.php?id=15>> (10/3/2011).
- r. Véase <<http://dds.cepal.org/bdptc/programa/?id=16>> (11/3/2011).
- s. Información suministrada por Roberto Molina, Oficial de Información y Respuestas, Oficina de Información y Respuestas, Departamento de Relaciones Exteriores, Fiso. Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local, (4/5/2011).
- t. Véase <<http://dds.cepal.org/bdptc/programa/componentes.php?id=16>> (11/3/2011).
- u. De Méndez, A. 2010. "Transferencias condicionadas en Guatemala: Mi Familia Progresá". En: *Transferencias Condicionadas como estrategia para la reducción de la pobreza: Lecciones aprendidas en América Latina*. Serviprensa: Guatemala.
- v. Véase <<http://dds.cepal.org/bdptc/programa/componentes.php?id=17>> (11/3/2011).
- w. Véase <<http://dds.cepal.org/bdptc/programa/?id=37>> (11/3/2011).
- x. Véase <<http://dds.cepal.org/bdptc/programa/?id=37>> (11/3/2011).
- y. Véase <<http://www.mlss.gov.jm/pub/index.php?artid=23>> (10/3/2011).
- z. Véase <<http://www.mlss.gov.jm/pub/index.php?artid=55>> (10/3/2011).
- aa. Francke, P. y Cruzado, E. 2009. *Transferencias monetarias condicionadas e instrumentos financieros en la lucha contra la pobreza*. Proyecto Capital.
- bb. Véase <http://www.seguro-popular.salud.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=33&Itemid=41> (9/3/2011).
- cc. Francke, P. y Cruzado, E. 2009. *Transferencias monetarias condicionadas e instrumentos financieros en la lucha contra la pobreza*. Proyecto capital.
- dd. Véase <<http://dds.cepal.org/bdptc/programa/?id=23>> (10/3/2011).
- ee. Véase <http://www.newamerica.net/files/NAF_CCT_Savings_April09_Final.pdf>.
- ff. Véase <<http://dds.cepal.org/bdptc/programa/componentes.php?id=25>> (11/3/2011).
- gg. Véase <http://www.sas.gov.py/xhtml/DGPSyDH/dgpsydh_dtekopora.html> (9/3/2011).
- hh. Véase <<http://dds.cepal.org/bdptc/programa/componentes.php?id=27>> (9/3/2011).
- ii. Véase <http://www.juntos.gob.pe/?page_id=10> (9/3/2011).
- jj. Véase <<http://dds.cepal.org/bdptc/programa/?id=29>> (9/3/2011).
- kk. Véase <<http://dds.cepal.org/bdptc/programa/?id=30>> (8/3/2011).
- ll. Véase <<http://www.issa.int/esl/Noticias-y-Eventos/News2/Nuevo-sistema-de-asignaciones-familiares-de-Uruguay>> (20/3/2011).
- mm. Véase <<http://dds.cepal.org/bdptc/programa/?id=38>> (11/3/2011).

ARGENTINA — ASIGNACIÓN UNIVERSAL POR HIJO PARA LA PROTECCIÓN SOCIAL

Descripción

El programa Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (AUH) es un programa de transferencias condicionadas bajo la responsabilidad de la Administración Nacional de la Seguridad Social - ANSES. Es un programa reciente, creado en 2009 cuyo fin es mejorar los estándares de vida de los jóvenes argentinos³³. En el país existe, además, otro programa similar llamado Programa de Ciudadanía Porteña creado en 2005. El Programa Familias por la Inclusión Social (2005-2009) (Cecchini y Madariaga 2011), fue el sucesor del programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (2002-2005), y unificó los programas creados para enfrentar los efectos de la crisis del país a finales de 2001³⁴. Este programa se encontraba

33. Véase <<http://dds.cepal.org/bdptc/programa/?id=33>> (9/3/2011).

35. Véase <<http://dds.cepal.org/bdptc/programa/?id=3>> (9/3/2011).

bajo la responsabilidad del Ministerio de Desarrollo Social (MDS), y fue sucedido por Asignación Universal por Hijo.

Cabe anotar que los objetivos y metas de los beneficiarios cambian de un programa a otro. En el programa “Jefas” la población objetivo eran familias cuya cabeza de hogar se encontraba en desempleo, con hijos menores de 18 años, mujeres embarazadas y/o discapacitados a nivel nacional. El siguiente, el Programa de Ciudadanía Porteña, era un programa a nivel local, es decir, únicamente para los habitantes de la ciudad de Buenos Aires, incluía también a adultos mayores³⁵. Por último, el programa AUH está dirigido a menores de edad, y excluye a las mujeres embarazadas, los discapacitados y los adultos mayores.

Objetivos

Específicamente, el objetivo general del programa AUH es

una prioridad del Gobierno Nacional para que millones de niños, niñas y adolescentes menores de 18 años o discapacitados, cuyos padres estén desempleados, trabajando en el mercado informal o en el servicio doméstico (percibiendo un salario menor al mínimo vital y móvil) o sean monotributistas³⁶ sociales, mejoren sus condiciones de vida, salud y educación³⁷.

De acuerdo al Ministerio de Desarrollo Social, se define el monotributo social como una

Categoría tributaria permanente, creada para facilitar y promover la incorporación a la economía formal de aquellas personas en situación de vulnerabilidad que han estado excluidas de los sistemas impositivos y de los circuitos económicos. Al incluirse como contribuyentes pueden emitir facturas oficiales, acceder a prestaciones de las obras sociales del Sistema Nacional de Salud para ellos y sus familias, y realizar aportes jubilatorios. Pueden inscribirse en esta categoría aquellas personas que estén desarrollando una única actividad económica (ya sea productiva, comercial o de servicios), cooperativas de trabajo y proyectos productivos que lleven adelante grupos de hasta tres integrantes. En todos los casos, debe tratarse de emprendedores en situación de vulnerabilidad social que no generen ingresos anuales superiores a los correspondientes a la categoría más baja del monotributo general. Asimismo, la actividad económi-

35. Véase <<http://dds.cepal.org/bdptc/programa/?id=3>> (9 /3/2011).

36. Véase <<http://www.desarrollosocial.gov.ar/monotributosocial/118>> (23/8/2011).

37. Véase <<http://www.argentina.ar/es/pais/C2616-asignacion-universal-por-hijo.php>> (8 /4/2011).

ca debe ser genuina y estar enmarcada en el Desarrollo Local y la Economía Social, respondiendo al perfil productivo de cada región.

El objetivo general del programa Ciudadanía Porteña es “disminuir los niveles de desigualdad en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”³⁸ y de acuerdo con la Unidad de Información, Monitoreo y Evaluación (UIMYE 2009) tiene 10 objetivos específicos:

1. Contribuir a disminuir la desigualdad en la ciudad de Buenos Aires, asegurando la superación de la indigencia y disminuyendo significativamente la cantidad de hogares en situación de pobreza.
2. Establecer un mecanismo automático, transparente, objetivo y directo de transferencia de ingresos a los hogares de la ciudad en situación de pobreza.
3. Garantizar la escolarización en los niveles preescolar, primario y medio; y fomentar la inserción en el jardín de infantes para lograr el desarrollo integral de los niños y adolescentes.
4. Reducir la deserción y repitencia escolar.
5. Cooperar en la tarea de erradicar el trabajo infantil.
6. Asegurar el control de la salud de embarazadas, niños y adolescentes.
7. Disminuir la exclusión social de los adolescentes.
8. Interrumpir los circuitos de reproducción inter-generacional de la pobreza garantizando los derechos sociales y el ejercicio de la ciudadanía.
9. Favorecer la autonomía de las mujeres: siendo la titular del beneficio dispone de ingresos en forma independiente.
10. Contribuir al sostenimiento y re-inserción en el sistema educativo formal de los jóvenes hasta los 25 años.

Población objetivo

Para el programa AUH, la población objetivo como se ha mencionado antes, son las familias que se encuentran desocupadas o que participan en la economía informal, con hijos menores de 18 años. Los empleados domésticos y los monotributistas sociales que tengan ingresos menores que el salario mínimo, vital y móvil³⁹

38. Véase <http://anses.gob.ar/AFF_HIJO2/index.php?p=1>(9/3/2011).

39. Véase <http://www.buenosaires.gov.ar/areas/des_social/ciudadania_portenia/fundamentacion.php?menu_id=21937> (8 /4/2011).

también están incluidos. Es un programa de cobertura nacional cuyo método de selección de los beneficiarios es automatizada mediante un *proxy means test*⁴⁰. Sin embargo, se deben cumplir ciertas condiciones para poder acceder al beneficio⁴¹.

El 3 de marzo de 2011 se publicó la noticia en el blog del director de ANSES⁴² que anunciaba que a partir de mayo del mismo año los beneficios del programa AUH se extenderían a las mujeres embarazadas a partir de la semana 12 de gestación mediante la Asignación por Embarazo para Protección Social, con el objetivo de combatir la mortalidad materna e infantil. Cabe anotar que dichas futuras madres deben estar actualmente desocupadas, en la economía informal, servicio doméstico o ser monotributistas sociales y tener un salario igual o menor al mínimo vital y móvil —igual que el resto de los beneficiarios meta del programa—. Otros requisitos que debe cumplir la madre aspirante son: ser argentina o nacionalizada con residencia legal con vigencia no menor a tres años en el momento de solicitar el beneficio y además, debe estar inscrita en el Plan Nacer.

Según la Cepal⁴³, para 2010 el programa benefició a 755.556 hogares, aunque la meta proyectada era de 1.266.667 hogares. En número de personas, su cobertura programada era de 5.700.000 y alcanzó 3.400.000.

La meta del Programa de Ciudadanía Porteña es beneficiar a las familias —residentes exclusivamente en la Ciudad de Buenos Aires— en situación de pobreza, con personas en situación de vulnerabilidad como menores de 18 años, mujeres embarazadas, adultos mayores y/o personas discapacitadas. Los beneficiarios se seleccionan mediante la ficha del Registro Único de Beneficiarios (RUB) que recopila la información de censos realizados a los aspirantes a los programas sociales en la jurisdicción de la ciudad. Según el informe de monitoreo, en 2009 hubo un total de 69.676 familias beneficiadas por el Programa, equivalente a unas 265.549 personas (Unidad de Información 2009). Para abril de 2011 la inscripción al programa para beneficiarios aspirantes estaba cerrada⁴⁴.

Condicionalidades

Los beneficiarios de la AUH deben cumplir ciertas condicionalidades en salud y educación. Específicamente en el área de salud, todos los menores de seis años

40. Véase <<http://dds.cepal.org/bdptc/programa/?id=33>> (9/3/2011).

41. Véase <http://anses.gob.ar/AAFF_HIJO2/index.php?p=1> (9/3/2011).

42. Véase <<http://www.anses.gob.ar/blogdeldirector/>> (9/3/2011).

43. Véase <<http://dds.cepal.org/bdptc/programa/?id=33>> (9/3/2011).

44. Véase <http://www.buenosaires.gov.ar/areas/des_social/ciudadania_portenia/fundamentacion.php?menu_id=21937> (8/4/2011).

y las mujeres embarazadas tienen que estar inscritos en el Plan Nacer y todos los menores de 18 años deben tener el plan de vacunación completo o en curso, al igual que sus respectivos controles médicos. Dichos controles deben ser acreditados por un profesional de la salud. En cuanto a la educación, se requiere que los menores entre 5 y 18 años de edad asistan a la escuela (Cecchine y Madariaga 2011). El cumplimiento de las condicionalidades se demuestra mediante la Libreta Nacional de Seguridad Social, Salud y Educación en la que se registran los controles médicos, los esquemas de vacunación, la inscripción en el Plan Nacer y la asistencia escolar del ciclo⁴⁵. Dicha Libreta tiene una vigencia de un año y a cada menor de edad se le asigna una. Como el ciclo de cumplimiento es anual, las libretas son enviadas por correo a las familias a final de año para ser diligenciadas el año siguiente por el centro de salud u hospital donde se harán los chequeos médicos así como por el plantel educativo. Los adultos responsables de los menores deben completar la sección de la Declaración Jurada del Adulto Responsable antes de llevar la Libreta a la oficina de ANSES para su validación. Si pierde la libreta, se debe acudir a una oficina de ANSES para que se emita una nueva sin costo, pero para la tercera solicitud de emisión de una libreta nueva, se cobrará al beneficiario 20% de la AUH mensual como multa por pérdida reiterada⁴⁶.

Por su parte, el programa Ciudadanía Porteña también exige condicionalidades en el campo de la salud y educación. Éstas son verificadas mediante el cruce de información de las escuelas y la de los centros de salud, junto con la certificación presentada por los titulares del hogar. En materia de salud, las mujeres embarazadas deben asistir a sus controles prenatales mensuales y luego a sus respectivos controles post parto. Todos los menores de 18 años inclusive deben cumplir con sus controles médicos y los calendarios de vacunación. En el campo educativo, se exige que los niños entre tres y cuatro años asistan a jardín y luego entre los 5 y 18 años a la escuela. Los jóvenes que pertenezcan al componente Estudiar es Trabajar —jóvenes entre 18 y 25 años— también deben asistir y avanzar en los sistemas formales de educación en que se encuentran inscritos, sea primaria o secundaria; y para aquellos que cursan educación terciaria o universidad, deben aprobar por lo menos dos materias en el año (Unidad de Información 2009).

45. Véase <http://anses.gob.ar/AAFF_HIJO2/index.php?p=1> (9/3/2011).

46. Véase <<http://www.anses.gob.ar/LIBRETA/>> (9/3/2011).

Pagos

El programa AUH maneja dos tipos de pagos con una frecuencia mensual, uno de US\$ 55⁴⁷ (ARS\$ 220) por hijo, con un máximo de cinco hijos por familia y el otro de aproximadamente US\$ 219 (ARS\$ 880) por hijo con discapacidad. La TMC se entrega, en ambos casos, en dos partes: 80% directamente, US\$ 43,76 (ARS\$ 176) y US\$175 (ARS\$ 704) respectivamente, y el restante 20% es consignado en una cuenta a nombre del titular, US\$ 10,94 (ARS\$ 44) y US\$ 43,76 (ARS\$ 176) respectivamente, que debe permanecer en la cuenta y sólo podrá ser retirado una vez al año cuando se demuestre el cumplimiento de las condicionalidades en salud y educación al final del ciclo. Para el caso de las mujeres en gestación, recibirán el 80% del beneficio mensual durante el resto del embarazo, al finalizar el ciclo tienen que acreditar el cumplimiento de los controles requeridos por el Plan Nacer para recibir el 20% restante en consignación al igual que los casos anteriores. En ese momento también pueden inscribir a su recién nacido para recibir la Asignación Universal por Hijo⁴⁸.

Los beneficios del programa Ciudadanía Porteña fueron estimados a partir del cálculo del costo de la canasta básica alimentaria por adulto —en función, a su vez, de los requerimientos nutricionales y hábitos de consumo de la población—, la composición del hogar y el respectivo nivel de pobreza de cada uno. Se fijó un monto mínimo mensual de US\$ 36,27 (ARS\$ 135) por hogar, US\$ 36,27 (ARS\$ 135) por cada menor de hasta 14 años de edad y US\$ 54 (ARS\$ 200) por cada joven entre 15 y 18 años, entregados a las madres del hogar. Para octubre de 2009, el rango de pagos estuvo entre US\$ 36,27⁴⁹ (ARS\$ 135) y US\$ 286 (ARS\$ 1.065), con un promedio total de US\$ 101 (ARS\$ 374) por hogar, donde al discriminar por situación de pobreza, para las familias en situación de indigencia el pago promedio fue US\$ 123 (ARS\$ 458) mientras que aquellas pobres recibieron, en promedio, US\$ 88 (ARS\$ 329). El componente ‘Estudiar es Trabajar’ ofrece un beneficio de US\$ 74 (ARS\$ 275) mensual, entregado directamente a los jóvenes (Unidad de Información 2009). El pago de beneficios de Ciudadanía Porteña excluye la posibilidad de beneficiarse del programa AUH y viceversa, por lo que se deberá escoger entre uno de los dos programas⁵⁰.

47. Tasa de cambio de Peso argentino (ARS \$) por Dólar americano (US \$). Valor promedio de la tasa interbancaria para el periodo entre el 15 de febrero y el 15 de marzo de 2011. Véase <www.oanda.com>.

48. Véase <<http://www.anses.gov.ar/blogdeldirector/>> (9/3/2011).

49. Tasa de cambio de Peso argentino (ARS \$) por Dólar americano (US \$). Valor promedio de la tasa interbancaria para 2009. Véase <www.oanda.com>.

50. Véase <http://www.buenosaires.gov.ar/areas/des_social/ciudadania_portenia/ciudadania_portenia.php?menu_id=32299> (8/4/2011).

Modalidades de pago

El medio de pago del programa es una tarjeta débito (Cecchini y Madariaga 2011), que según nuestra clasificación, entra en la categoría de las tarjetas monedero. Es decir, es una tarjeta magnética pero que no está asociada a todos los servicios financieros normalmente disponibles en una cuenta de ahorros. Para retirar el 80% del pago directo mensual se debe consultar el lugar y la fecha de dónde se realizarán los pagos (banco), mediante las formas habilitadas por ANSES. Luego, se informa el banco al cual hay que acudir para recoger la tarjeta magnética otorgada por el mismo banco⁵¹. La tarjeta se emite a nombre del titular del beneficio. Con ella además de realizar retiros de los cajeros automáticos de las redes Link, BANELCO o Cabal; se pueden hacer compras en cualquier local afiliado al sistema débito. Al comprar con la tarjeta se tiene el beneficio adicional de la devolución del Impuesto de Valor Agregado (IVA) correspondiente. Se permiten tres retiros y consultas de saldo sin costo siempre y cuando las transacciones se hagan dentro de la misma entidad bancaria⁵². El restante 20% consignado en la cuenta bancaria se puede retirar solamente una vez al año, y completa el pago del beneficio del programa AUH.

Los programas anteriores como Familias para la Inclusión Social realizaban sus pagos mediante tarjetas recargables —tarjetas monedero según nuestra clasificación— del Banco de la Nación Argentina (Fiszbein *et al.* 2009). Éstas sólo podían ser recargadas por el gobierno y si los beneficios no se retiraban antes de un mes se perdían, con lo que en cierta manera se penalizaba el ahorro (Zimmerman y Moury 2009).

Ciudadanía Porteña también tiene una modalidad de pago de sus beneficios similar al programa AUH, con la *'Tarjeta de Compra'*, emitida por el Banco Ciudad y Cabal. Es una tarjeta personal e intransferible que solamente permite emplear los beneficios en alimentos, productos de limpieza e higiene personal, combustible para cocinar y útiles escolares. No se pueden comprar grandes cantidades de un mismo bien y está prohibido usarla para adquirir alcohol, electrodomésticos, ropa y cualquier otro producto no incluido en la lista anterior. Tampoco se pueden realizar retiros en efectivo, y sólo se puede usar en los comercios afiliados al programa. La emisión de la tarjeta es gratuita (las primeras dos veces) al igual que la consulta de saldos en las cajas de los comercios. No hay plazo límite para gastar el

51. Véase <http://www.anses.gob.ar/AAFF_HIJO2/index.php?p=5> (9/3/2011).

52. Véase <http://www.argentina.ar/_es/pais/C2616-asignacion-universal-por-hijo.php> (8/4/2011).

dinero cargado a la tarjeta y éste es acumulable, aunque si no se usa en más de dos meses, se debe informar el motivo para no perder el crédito⁵³.

BOLIVIA — BONO MADRE NIÑA - NIÑO JUANA AZURDUY /
BONO JUANCITO PINTO

Descripción

El programa boliviano de transferencias monetarias condicionadas —Bono Juancito Pinto (BJP)— empezó actividades en 2006, bajo la responsabilidad del Ministerio de Educación. Desde 2009 trabaja paralelamente con otro programa de transferencias monetarias condicionadas conocido como Bono Madre Niño - Niña Juana Azurduy (BMN). El BMN está bajo la responsabilidad del Ministerio de Salud y Deportes. El programa se financia con recursos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), del Banco Mundial (BM) y del Tesoro General de la Nación⁵⁴.

Objetivo

El objetivo del programa BMN es “hacer efectivos los derechos fundamentales de acceso a la salud y desarrollo integral, para disminuir los niveles de mortalidad materna e infantil y la desnutrición crónica de los niños y niñas menores de dos años”⁵⁵. Por otra parte, el objetivo principal del Programa BJP es “promover la acumulación del capital humano, como forma de romper con los ciclos intergeneracionales de pobreza”⁵⁶.

Población objetivo

La población objetivo del BMN son mujeres embarazadas, lactantes y niños menores de dos años que no tengan cobertura de salud; mientras que la población objetivo del BJP son familias con niños y jóvenes menores de 18 años que estén cursando hasta octavo grado y niños especiales sin límite de grado (Unidad de Análisis de las Políticas Sociales y Economías 2010). A diciembre de 2009 el

53. Véase <http://www.buenosaires.gov.ar/areas/des_social/ciudadania_portenia/tarjeta_compra_caracteristicas.php?menu_id=21961> (8/4/2011).

54. Véase <<http://dds.cepal.org/bdptc/programa/?id=5>> (11/3/2011).

55. Véase <<http://dds.cepal.org/bdptc/programa/?id=5>> (11/3/2011).

56. Véase <www.unasur-social.org/unasur/.../encuentro/Proteccion_Social_Bolivia> (20/3/2011).

programa BMN contaba con 340.021 personas afiliadas; para la misma fecha el programa BJP tenía vinculadas alrededor de 1.700.000 personas⁵⁷.

Condicionalidades

Las familias adscritas a estos programas deben cumplir corresponsabilidades para obtener los beneficios. En el caso del BMN, las mujeres embarazadas deben asistir a controles prenatales y sesiones educativas; los niños a sus controles de salud y nutrición⁵⁸. El programa BJP exige que los estudiantes asistan al 80% de las clases⁵⁹.

Pagos

El programa BMN cuenta con tres componentes de pago: Bono Control Prenatal, Bono Parto Institucional (control posnatal) y Bono de Controles Integrales de Salud. El Bono Control Prenatal es una transferencia fija mensual a mujeres embarazadas por un valor de B\$ 50 (US\$ 7,28)⁶⁰. Durante el embarazo, la mujer puede reclamar hasta cuatro bonos, uno cada bimestre. El Bono Parto Institucional es una transferencia para mujeres embarazadas que consta de un pago único por un valor de B\$ 120 (US\$ 17,4) al momento del parto. El Bono de Controles Integrales de Salud es una transferencia para mujeres y sus niños menores de un año. Se caracteriza por ser bimestral y tener un máximo de cuatro pagos por año: por cada asistencia a control, la madre recibe B\$ 50 (US\$ 7,28). Los niños reciben una ayuda adicional hasta los dos años, cada dos meses deben asistir a controles y en cada control reciben B\$ 125 (US\$ 18,20)⁶¹.

El programa BJP tiene un componente de pago, destinado a niños y jóvenes que acuden a establecimientos educativos públicos. Es una transferencia fija entregada anualmente a la madre o titular. El valor de la transferencia es B\$ 200 (US\$ 29,05)⁶².

57. Véase <<http://dds.cepal.org/bdptc/programa/?id=5>> (11/3/2011).

58. Véase <<http://dds.cepal.org/bdptc/programa/?id=5>> (11/3/2011).

59. Véase <<http://dds.cepal.org/bdptc/programa/?id=4>> (8/3/2011).

60. Tasa de cambio de Boliviano (B\$) por Dólar americano (US\$). Valor promedio de la tasa interbancaria para el período entre el 15 de febrero y el 15 de marzo de 2011. Véase <www.oanda.com>.

61. Véase <<http://www.bolivia.nutrinet.org/areas-tematicas/materno-infantil/introduccion/estrategias/532-guia-para-recibir-el-bono-madre-nino-nina-juana-azurduy>> (8/3/2011).

62. Véase <<http://dds.cepal.org/bdptc/programa/?id=4>> (8/3/2011).

Modalidades de pago

El pago del BMN en el área urbana se realiza por medio del Banco Unión, mientras que en los sectores rurales se lleva a cabo a través de las agencias de PRODEM (Fondo Financiero). Existe una excepción para lugares muy apartados; en cuyo caso, las Fuerzas Armadas de la Nación se encargan de hacer llegar el subsidio a los beneficiarios⁶³. En los tres casos la transferencia es en efectivo. El pago del Bono Juancito Pinto se realiza por medio de una transferencia en efectivo a través de las Fuerzas Armadas de la Nación⁶⁴.

Renta Dignidad

Existe otro programa de transferencias en Bolivia, que aunque no es condicionado, forma parte de los incentivos ofrecidos por el gobierno dentro del esquema de transferencias. La Renta Dignidad es un pago de por vida no heredable para todas las personas bolivianas mayores de 60 años que habitan en el país (AP 2010). Esta transferencia equivale a B\$ 2.400 (cerca de US\$ 350) que se entrega en 12 mensualidades. Si el beneficiario tiene una renta del Sistema Obligatorio de Reparto o Pensión del Seguro Social, la cantidad pagada es de B\$ 1.800 (US\$ 262). Incluye además un subsidio de B\$ 1.800 para cubrir los gastos funerarios de la persona. El desembolso se hace a través de entidades financieras, puntos autorizados de las Fuerzas Armadas de la Nación, las entidades encargadas de las rentas o pensiones o a domicilio, cuando la persona está impedida de movilizarse. Los beneficiarios pueden acumular el pago hasta 12 meses consecutivos.

BRASIL — BOLSA FAMÍLIA

Descripción

El programa Bolsa Família en Brasil es un programa de transferencias monetarias condicionadas bajo responsabilidad del Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS) y ejecutado por la Secretaría Nacional de Renta de Ciudadanía (SENARC) y el Consejo Gestor del Programa Bolsa Família (CGPBF)⁶⁵. Los responsables de administrar el programa a nivel nacional son los municipios (Francke y Cruzado 2009). Sin embargo, en el ámbito del Gobierno Federal, es el

63. Véase <<http://www.bolivia.nutrinet.org/areas-tematicas/materno-infantil/introduccion/estrategias/532-guia-para-recibir-el-bono-madre-nino-nina-juana-azurduy>> (18/3/2011).

64. Véase <<http://www.jornadanet.com/Hemeroteca/n.php?a=37523-1&f=20090922>> (2/4/2011).

65. Véase <<http://dds.cepal.org/bdptc/programa/?id=6>> (8/3/2011).

MDS el encargado de la gestión y operación del programa (Bolsa Família 2009a). Fue implantado, a nivel nacional, en 2003 con el propósito de unificar bajo un solo programa la asistencia social destinada a las familias en situación de extrema pobreza y pobreza. Según el MDS, el programa tiene tres ejes principales: transferencias de renta, que promueve el alivio inmediato de la pobreza; condicionalidades, que refuerzan el acceso a los derechos sociales básicos en las áreas de educación, salud y asistencia social; y programas complementarios cuyo objetivo es el desarrollo familiar para superar la situación de vulnerabilidad⁶⁶. Es financiado con fondos del Gobierno Federal y del Banco Mundial⁶⁷.

Los programas reemplazados por Bolsa Família fueron Bolsa Escola (2001-2003), Bolsa Alimentação (2001-2003), Cartão Alimentação (2003) y Auxílio Gas (2002-2003). Bolsa Escola y Bolsa Alimentação eran programas enfocados hacia la educación y la alimentación, respectivamente; mientras que el programa Cartão Alimentação, tenía como objetivo la seguridad alimentaria y no exigía condiciones para entregar el beneficio⁶⁸. Por último, el programa Auxílio Gas fue implementado con el objetivo de proveer a las familias un beneficio económico para poder comprar gas butano⁶⁹. Bolsa Família también incorpora el Programa de Erradicación del Trabajo Infantil (PETI) —establecido en 1996 (Francke y Cruzado 2009)— cuyo objetivo es prevenir el trabajo infantil mediante la asistencia escolar y actividades socioeducativas, así como Hambre Zero, que busca el cumplimiento del derecho humano a la adquisición de alimentación adecuada y saludable⁷⁰. Dicha unión fue posible por la creación del instrumento ‘*Cadastro Único de Programas Sociais*’ (Catastro Único de Programas Sociales) en 2001, que identifica y caracteriza la información de los hogares pobres con el fin de conocer sus realidades y, así, poder formular políticas y estrategias sociales efectivas⁷¹.

En diciembre de 2010 se lanzó el programa Cartão Família Carioca, programa exclusivo para la ciudad de Rio de Janeiro bajo responsabilidad de su alcaldía, con el propósito de complementar los beneficios otorgados por Bolsa Família, dadas las diferencias en los costos de vida en la ciudad⁷².

66. Véase <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>> (8/3/2011).

67. Véase <<http://dds.cepal.org/bdptc/programa/?id=6>> (8/3/2011).

68. Véase <<http://dds.cepal.org/bdptc/>> (8/3/2011).

69. Véase <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/arquivo/node/635143>> (8/3/2011).

70. Véase <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>> (8/3/2011).

71. Véase <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/cadastrounico>> (8/3/2011).

72. Véase <<http://www.rio.rj.gov.br/web/guest/exibconteudo?article-id=1370180>> (29/3/2011).

Objetivos

Los objetivos generales del programa Bolsa Família son combatir el hambre y promover la seguridad alimentaria y nutricional, combatir la pobreza y otras formas de privación de las familias, promover el acceso a la red de servicios públicos especialmente salud, educación, seguridad alimentaria y asistencia social y, por último, crear posibilidades de emancipación sostenida para los grupos familiares y desarrollo local de los territorios⁷³.

El programa Cartão Família Carioca tiene como objetivo retirar de la línea de pobreza a cerca de 100 mil familias, que actualmente viven con menos de BRL\$ 108 (US\$ 65⁷⁴) por mes per cápita en Rio de Janeiro⁷⁵.

Población objetivo

La población objetivo del programa son aquellas familias cuyos ingresos mensuales per cápita sean menores a BRL\$ 140 (US\$ 84) y que tengan en su composición familiar a menores de 17 años y/o mujeres embarazadas o en lactancia. Familias con renta mensual per cápita entre BRL\$ 140 (US\$ 84) y BRL\$ 70,01 (US\$ 42.18) son consideradas pobres y aquellas con rentas inferiores a BRL\$ 70 en extrema pobreza⁷⁶. La selección de las familias beneficiarias se hace automáticamente mediante el Catastro Único previamente explicado, aunque es el Gobierno Federal quien asigna el cupo de beneficiarios, según los cálculos estadísticos de pobreza, para cada municipio (Francke y Cruzado 2009). Los datos del Catastro de cada familia son revisados cada dos años ya que ese es el período mínimo de pertenencia otorgado a una familia al entrar al programa (Bolsa Família 2009a).

A finales de 2010 se registró un total de 12.851.345⁷⁷ millones de familias —49.614.506 personas— atendidas por el programa; mientras que para febrero de 2011, un total de 12.946.313 familias. A noviembre de 2010, había 20.663.553 de familias catastradas, de las cuales según los perfiles de cumplimiento de las corresponsabilidades, en mayo de 2010 reportaban un total de 15.727.201 de personas entre 5 y 15 años; 1.710.033 personas a setiembre de 2010 entre 16 y 17

73. Véase <http://www.caixa.gov.br/voce/social/transferencia/bolsa_familia/index.asp> (8/3/2011).

74. Tasa de cambio de Real brasileiro (BRI) por Dólar americano (US\$). Valor promedio de la tasa interbancaria para el periodo entre el 15 de febrero y el 15 de marzo de 2011. Véase <www.oanda.com>.

75. Véase <<http://www.rio.rj.gov.br/web/guest/exibeconteudo?article-id=1370180>> (29/3/2011).

76. Véase <http://www.caixa.gov.br/voce/social/transferencia/bolsa_familia/index.asp> (8/3/2011).

77. Comunicación directa con el MDS (14/4/2011).

años y 10.602.965 familias con menores de siete años o mujeres entre 14 y 44 años beneficiadas por Bolsa Família⁷⁸.

El programa Cartão Família Carioca tiene como población objetivo los mismos beneficiarios del programa Bolsa Família, residentes en la ciudad de Rio de Janeiro, aproximadamente unas 100 mil familias⁷⁹. En marzo de 2011 se reportó 98 mil familias beneficiadas por el programa en visitas realizadas a los hogares por funcionarios de la Secretaría Municipal⁸⁰.

Condicionalidades

Las condicionalidades atadas al pago de los beneficios se dividen en tres ramas: educación, salud y asistencia social. Para los jóvenes entre 6 y 15 años, se requiere que estén matriculados en las escuelas públicas y, además, asistir como mínimo al 85% de la carga horaria mensual de clases. Los adolescentes entre 16 y 17 años de edad deben asistir como mínimo al 75% de la carga horaria mensual de las clases. En cuanto a la salud, los niños menores de siete años deben tener su carné de vacunación debidamente diligenciado y deben prestar el debido seguimiento al desarrollo y crecimiento. Las mujeres embarazadas entre 14 y 44 años deben acudir a los controles médicos prenatales según el calendario dispuesto por el MDS. Respecto a las condiciones de asistencia social, éstas son para los menores de 15 años en riesgo de caer en el trabajo infantil o que ya han sido retirados de éste por el programa PETI. Deben participar de los Servicios de Convivencia y Fortalecimiento de Vínculos (SCFV) ofrecidos por el PETI por lo menos 85% de la carga horaria mensual. Los adultos, por su parte, deben participar de los programas de alfabetización en caso aplique⁸¹.

El acompañamiento que hace el MDS en compañía de los Ministerios de Salud y Educación al cumplimiento de las condicionalidades, por parte de los beneficiarios tiene tres objetivos generales: monitorear el cumplimiento de las condicionalidades; responsabilizar al poder público de garantizar el acceso a los servicios y buscar activamente a las familias más vulnerables, y por último, identificar en los casos de incumplimiento entre estas familias y orientar las acciones del poder público para su acompañamiento. Los calendarios de acompañamiento para las

78. Véase <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ascom/index.php?cut=aHR0cDovL2FwbGljYWVnVzZX-MubWRzLmdvdi5ici9zYWdpL2FzY29tL3NlbnFyYw==&loc=mdsSenarc>> (17/3/2011).

79. Véase <<http://www.rio.rj.gov.br/web/guest/exibeconteudo?article-id=1370180>> (29/3/2011).

80. Véase <http://odia.terra.com.br/porta/rio/html/2011/3/informe_do_dia_beneficiados_pelo_cartao_familia_carioca_terao_visita_de_tecnicos_148269.html> (29/3/2011).

81. Véase <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/condicionalidades>> (8/3/2011).

tres categorías de condiciones se dividen en periodos. Para el acompañamiento en educación —para todos los menores de 17 años— existen cinco periodos de dos meses, que empiezan en febrero y terminan en noviembre⁸². En el caso de salud, son dos periodos al año, el primero de enero a junio y el segundo de julio a diciembre MDS⁸³. En cuanto a la asistencia social, los periodos de acompañamiento son cinco, al igual que en el caso de educación, pero distribuidos de la siguiente manera: el primer y último periodo son de tres meses (enero, febrero y marzo, el primero, y octubre, noviembre y diciembre, el quinto). Los tres periodos restantes del año son de dos meses⁸⁴. Los registros de cumplimiento para los respectivos periodos son realizados por el Ministerio de Educación mediante el Sistema de Acompañamiento de la Frecuencia Escolar (Proyecto Presencia), el Ministerio de Salud mediante el Sistema de Gestión del Programa Bolsa Familia en la Salud y el MDS mediante la información registrada en el Sistema de Control y Acompañamiento de las Acciones Socioeducativas y de Convivencia del Programa de Erradicación de Trabajo Infantil (SISPETI), respectivamente.

En cuanto al cumplimiento de las corresponsabilidades, los municipios tienen un fuerte incentivo para garantizar que los beneficiarios cumplan las corresponsabilidades ya que de acuerdo al puntaje del Índice de Gestión Descentralizada (IDG) —entre cero y uno, siendo uno el mejor—, los municipios reciben una compensación monetaria (Francke y Cruzado 2009). El IDG fue creado por el MDS para medir la calidad de la gestión del programa y es calculado con cuatro variables: la calidad e integridad de la información registrada en el Catastro Único: la actualización de los datos en el Catastro Único, la información acerca del cumplimiento de las corresponsabilidades en salud, es igual para el campo de la educación. Para que los municipios puedan acceder a este apoyo del Gobierno, deben asegurar que el IDG sea igual o mayor a 0,55 y de igual forma, las tasas de cada uno de los cuatro componentes anteriores deben ser de por lo menos 0,2 (Bolsa Familia 2009a).

Las sanciones por incumplimiento de cualquiera de las condicionalidades funcionan bajo un esquema gradual para darles la posibilidad a las familias que incumplan de superar la razón por la cual no pudieron cumplir con las condiciones. Ante el primer fracaso, la familia recibe una advertencia sin afectar el pago en manera

82. Véase <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/condicionalidades/gestao-de-condicionalidades/acompanhamento-da-educacao>> (8/3/2011).

83. Véase <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/condicionalidades/gestao-de-condicionalidades/acompanhamento-da-saude>> (8/3/2011).

84. Véase <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/condicionalidades/gestao-de-condicionalidades/acompanhamento-da-assistencia-social>> (8/3/2011).

alguna. Ante la segunda falta, se bloquea el pago por 30 días aunque se acumula para el siguiente mes. Ante el tercer y cuarto fracaso, sin embargo, el beneficio se suspende por 60 días. Ya para el quinto incumplimiento, se le puede llegar a cancelar el beneficio a la familia. Para el Bono Variable Vinculado a Adolescentes, las penalidades son diferentes. Ante el primer incumplimiento se hace una alerta al igual que en el caso del Beneficio Básico, ante el segundo, se suspende el pago por 60 días y ante el tercero se cancela el beneficio asociado al adolescente infractor⁸⁵.

En Río de Janeiro, el programa Cartão Família Carioca sólo exige corresponsabilidades en el área de educación: un mínimo de asistencia escolar mensual de 90% y, además, al menos uno de los responsables por el menor debe asistir a las reuniones escolares bimestrales⁸⁶.

Pagos

Para alcanzar los objetivos del programa existen cuatro tipos de beneficios posibles, todos de manera mensual: el Beneficio Básico, el Beneficio Variable, el Beneficio Variable Vinculado a Adolescentes (BVJ) y el Beneficio Variable de Carácter Extraordinario (BVCE)⁸⁷. El Beneficio Básico es un pago de US\$ 40,95 (BRL\$ 68) que se le hace a los hogares en situación de extrema pobreza, es decir, aquellos que perciben una renta mensual per cápita menor a BRL\$ 70 incluso cuando no haya menores de 17 años. El Beneficio Variable es un pago de US\$ 13,26 (BRL\$ 22) para las familias con renta mensual per cápita de hasta BRL\$ 140 y con niños menores de 15 años. Éste tiene un límite de máximo tres beneficios, o sea US\$ 39.75 (BRL\$ 66) por familia. El BVJ es un beneficio de US\$19.89 (BRL\$33) destinado a menores entre 16 y 17 años que asistan a la escuela. Este tiene un límite de máximo dos por familia. Por último, el BVCE es un pago que se calcula dependiendo del caso de cada familia para compensar por pérdidas financieras incurridas al pasarse de cualquiera de los cuatro programas anteriores a Bolsa Família (Bolsa Escuela, Bolsa Alimentación, Cartón Alimentación y Auxilio Gas). En total, las familias beneficiarias pueden recibir entre US\$ 13,26 (BRL\$ 22) y US\$ 121 (BRL\$ 200) en beneficios sin contar el BVCE, a pesar de que el Ministerio de Desarrollo Social asegura que sólo 0,1% de los beneficiarios recibe el monto máximo posible del programa (Monteiro y Décimo 2011).

85. Véase <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/condicionalidades/gestao-de-condicionalidades/efeitos-do-descumprimento>> (8/3/2011).

86. Véase <<http://www.rio.rj.gov.br/web/guest/exibeconteudo?article-id=1370180>> (29/3/2011).

87. Véase <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/beneficios/composicao-de-valores>> (8/3/2011).

El 1 de marzo de 2011, sin embargo, la Presidenta Dilma Rousseff anunció el aumento de los beneficios del Programa en un promedio de 19,4%, pasando el rango posible de beneficios por familia anteriormente mencionado a US\$ 19,27⁸⁸ (BRL\$ 32) como mínimo y US\$146 (BRL\$ 242) como máximo. El Beneficio Básico pasaría de US\$ 0,95 (BRL\$ 68) a US\$ 42,15 (BRL\$ 70); el Variable, de US\$ 13,25 (BRL\$22) a US\$ 19,27 (BRL\$ 32), y el BVJ, de US\$ 19,87 (BRL\$ 33) a US\$ 22,90 (BRL\$ 38), un aumento del 45,5% para dependientes con hijos menores de 15 años y de 15,2% para aquellos entre 16 y 17 años. Los valores del programa no se habían modificado en los últimos 18 meses, aunque este aumento entró en rigor en abril de 2011 (Monteiro y Décimo 2011).

Los pagos complementarios en Río de Janeiro bajo el programa Cartão Família Carioca pueden variar entre US\$ 12,05 (BRL\$ 20) y US\$ 241 (BRL\$ 400), beneficiando a un máximo de tres hijos menores de 18 años y a un adulto por familia. El valor promedio recibido por familia se registra en US\$ 42,19 (BRL\$ 70). Hay un componente adicional que premia el buen desempeño escolar en el bimestre, un bono de US\$ 30,13 (BRL\$ 50) otorgado a quienes mejoren su rendimiento en por lo menos un 20% (15% para alumnos en colegios con horarios en la mañana, en su mayoría en zonas de riesgo) en las pruebas bimestrales de portugués, matemáticas y ciencias. Por otro lado, si se logra en dichos exámenes un puntaje superior a 7,5 en los cursos desde grado segundo hasta quinto, o 6,5 desde grado sexto hasta noveno, también se entrega el bono. Para los estudiantes de la mañana, las notas que deben alcanzar para ser premiados son de 7 y 6 respectivamente. Se podrá recibir al año hasta US\$ 121 (BRL\$ 200) en premios por rendimiento académico⁸⁹.

Modalidades de pago

La modalidad inicial de pago de los beneficios del programa fue mediante el Cartão Bolsa Família emitida por la Caixa Econômica Federal, el banco estatal brasileño. Es una tarjeta magnética pre-pagada a nombre del responsable familiar —el encargado de recibir los pagos— que únicamente permite retirar los beneficios correspondientes. Es por esto que la clasificamos como una tarjeta monedero. Se define a la madre de familia como la administradora de los recursos, por lo que los fondos son transferidos a nombre de ellas (Francke y Cruzado 2009). La información relacionada con los pagos de cada familia está registrada en el Sistema de Gestión de Beneficios por lo que tener la tarjeta no necesariamente

88. Como estos valores entraron a regir a partir de abril de 2011, su valor fue estimado tomando la tasa de cambio al 15 de marzo de 2011. Véase <www.oanda.com>.

89. Véase <<http://www.rio.rj.gov.br/web/guest/exibeconteudo?article-id=1370180>> (29/3/2011).

implica poder usarla, ya que si, por ejemplo, el beneficiario ha sido retirado de la base de datos por cualquier razón pero aún conserva su tarjeta, no le servirá para nada. Inicialmente, la tarjeta debe ser activada en cualquier puesto de atención de la Caixa Económica Federal, ahí también se debe efectuar cualquier trámite como cambio de nombre o reposición. Si las familias no poseen dicha tarjeta para retirar sus beneficios, tendrán que ir directamente a las ventanillas del banco⁹⁰.

Para aquellos beneficiarios que se hayan pasado de cualquiera de los programas anteriores a Bolsa Família, pudieron usar sus tarjetas de los programas respectivos (Cartão Bolsa Alimentação, Cartão Bolsa Escola o el Cartão del Gobierno Federal) para cobrar los beneficios de Bolsa Família hasta 2007 en los municipios donde hubiera una agencia bancaria o puestos de atención de Caixa. Para los municipios donde no estuviera presente la Caixa, el plazo previsto para cancelar las tarjetas de los programas anteriores se amplió hasta 2008 y se realizó de manera gradual (MDS). Ese mismo año, se lanzó el proyecto de inclusión financiera de los beneficiarios por medio de una cuenta corriente especial del banco Caixa llamada Conta Caixa Fácil. Fue creada con la intención de garantizar el acceso gratuito a los servicios financieros a todas las personas de bajos ingresos, no solamente los beneficiarios del programa. Es importante notar que el traspaso del método tradicional a la cuenta por parte de los beneficiarios fue voluntario; no había problema si se quería seguir recibiendo los pagos mediante el Cartão Bolsa Família. El medio de cobro de los beneficios permaneció igual ya que la cuenta estaba vinculada al Cartão Bolsa Família por lo que los beneficiarios no tuvieron que cambiar de tarjeta ni hacer trámites adicionales, si bien se les entregó de forma gratuita una tarjeta débito tradicional Visa Electrón o Maestro vinculada también a la cuenta (Bolsa Família 2009b). Las fechas de pago de los beneficios tampoco cambiaron, la única diferencia a favor de los beneficiarios era que podían retirar sus beneficios hasta en cuatro momentos distintos sin costo alguno (MDS).

Entre 2008 y 2010, se organizó el proceso de incentivar la apertura de las cuentas por parte de los beneficiarios en cuatro fases. La primera fase involucró a 4.200 beneficiarios del municipio de Belo Horizonte que tuvieran cuenta corriente en la Caixa. La segunda fase fue una expansión a nivel nacional para cerca de 302.000 beneficiarios que también tuvieran previamente una cuenta corriente. La tercera fase incluyó a los beneficiarios que recibían por medio del canal CaixaAquí no lotérico (loterías), aproximadamente 1.5 millones. La última fase comprendió al-

90. Véase <<http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/bolsa-familia/beneficios/beneficiario/cartao>> (8/3/2011).

rededor de ocho millones de beneficiarios que recibían por medio del canal Caixa-Aquí lotérico (MDS). Se entregaron panfletos y volantes en la calle que explicaban en qué consistía el cambio y los beneficios de la inclusión financiera, al igual que —desde enero del 2010— mensajes en los extractos de pago de las transferencias, que promovían el cambio. El mensaje era el siguiente: “Usted podrá recibir su beneficio en una cuenta bancaria. Es fácil, seguro y usted podrá utilizarla para pagar sus cuentas y hacer compras. Abra la suya en las loterías o en CaixaAqui?”. Para mayo de 2010, el mensaje ya se había enviado a casi cinco millones de beneficiarios, de los aproximadamente 8.100.000 identificados como aptos para la apertura de la cuenta (Bolsa Família 2010). Al igual que el proceso de apertura de cuentas, existe la posibilidad de renunciar voluntariamente a la cuenta, la única solicitud es que se informe, con un mínimo de tres días de anterioridad a los pagos, a la agencia de la Caixa o a la Central de Atendimento de esta misma (MDS). A setiembre de 2010, ya se registraban más de 2.85 millones de beneficiarios con cuentas de depósitos simplificadas (República Federativa do Brasil 2010) y a febrero de 2011, el proyecto ya había contribuido con la apertura de cuentas o identificación de éstas para 3.019.882 beneficiarios, aunque sólo 14% de los beneficiarios (1.763.457) recibía sus beneficios por cuenta bancaria⁹¹.

Específicamente, la cuenta bancaria Caixa Fácil, al ser una cuenta destinada a personas con bajos ingresos es limitada, ya que tiene la característica de permitir transacciones de hasta BRL\$ 2.000 (US\$ 1.205) al mes, incluyendo depósitos, retiros y compras, ya sea en establecimientos comerciales señalados como Caixa-Aquí —farmacias, mercados, almacenes y loterías— o en los cajeros automáticos o agencias del banco. La cuenta en sí no cobra una cuota de manejo y permite a sus cuentahabientes acceder a los servicios bancarios básicos⁹². De igual manera, la cuenta no requiere demostrar un ingreso seguro al momento de apertura, únicamente presentar un documento de identificación. Eso sí, para ser titular de una cuenta Caixa Fácil, además de ser brasilero o residente permanente y mayor de 16 años, no se puede ser titular de otra cuenta en cualquier otro banco o en la misma Caixa. Las transacciones permitidas sin costo y sin límite son los depósitos y la consulta de los saldos. Los retiros y la consulta de extractos, por su parte, se pueden realizar de manera gratuita hasta cuatro veces por mes, la quinta vez se cobrará una tarifa establecida por el banco⁹³.

91. Comunicación directa con el MDS (8/4/2011).

92. Véase <http://www.caixa.gov.br/Voce/contas/Conta_Caixa_Aqui/index.asp> (8/4/2011).

93. Véase <http://www.caixa.gov.br/Voce/Contas/Conta_CAIXA_Aqui/saiba_mais.asp> (28/3/2011).

Por otra parte, la cuenta Caixa Fácil brinda la posibilidad de acceder a un crédito —Crédito Caixa Fácil Rotativo— por un máximo de BRL\$ 200 (US\$ 121) por mes con una validez por contrato hasta de 120 días. El dinero abonado en la cuenta puede ser usado libremente y no necesita presentar garantías de pago para su solicitud⁹⁴. Tiene una tasa de interés de 2% mensual que se cobra el primer día cada mes, y la tarifa de contratación y renovación del contrato es de BRL\$ 4,00 (US\$ 2,41)⁹⁵. Para acceder a dicho crédito, se debe ser mayor de 18 años, tener la cuenta Caixa Fácil por más de 90 días y no tener un saldo de ahorros superior a los BRL\$ 1.000 (US\$ 603). Tampoco se puede tener una operación de crédito activa en el banco⁹⁶. Según Pickens, Porteous y Rotman (2009), la Caixa también ha ofrecido seguros a los beneficiarios del programa y ha desarrollado programas de capacitación financiera para sus nuevos usuarios. Esto ha sido un elemento importante para generar mayor acceso al microcrédito productivo (República Federativa do Brasil 2010). Un ejemplo que vale la pena destacar es una cartilla informativa distribuida a los beneficiarios titulada “Educación financiera para los beneficiarios del Programa Bolsa Família” donde además de explicar en lenguaje sencillo y con ilustraciones en qué consisten y cómo funcionan algunos servicios financieros como los préstamos, seguros y cuentas, enfatiza en la importancia del manejo adecuado de los recursos monetarios familiares, desincentivando el uso de compras por cuotas o dejarse llevar por lo más barato sin tener en cuenta otros factores influyentes (Bolsa Família 2009c).

Las familias receptoras del Cartão Família Carioca reciben sus beneficios a través del mismo medio por el cual reciben los beneficios de Bolsa Família, aunque con tarjetas diferentes. Sin embargo, esta segunda tarjeta tiene la misma información y contraseña que la tarjeta de Bolsa Família y funciona bajo el mismo calendario de pagos⁹⁷.

Programa piloto de microcrédito CREDIAMIGO

Respecto a otras posibilidades de crédito, entre noviembre de 2006 y mayo de 2007 se lanzó, en alianza con el Banco del Nordeste (BNB), un programa piloto de microcrédito en cuatro municipios de la Región Metropolitana de Fortaleza, en

94. Véase <http://www.caixa.gov.br/voce/Credito/CDC_ChequeEspecial/caixa_facil/index.asp> (28/3/2011).

95. Véase <http://www.caixa.gov.br/Voce/Credito/CDC_ChequeEspecial/caixa_facil/saiba_mais.asp> (28/3/2011).

96. Véase <http://www.caixa.gov.br/Voce/Credito/CDC_ChequeEspecial/caixa_facil/como_adq.asp> (28/3/2011).

97. Véase <<http://www.rio.rj.gov.br/web/guest/exibeconteudo?article-id=1370180>>(28/3/2011).

el norte del Brasil, concretamente, en las áreas urbanas de Itaitinga, Maranguape, Pacajus y Paracuru, con un total de 143 familias beneficiarias de Bolsa Família como participantes voluntarios. El crédito ofrecido fue CREDIAMIGO, la línea de microcrédito para áreas urbanas que ofrece el BNB y que permite el acceso a otros servicios que brinda el banco. Los datos recopilados en entrevistas realizadas a una muestra de participantes del proyecto piloto de CREDIAMIGO, muestran que para 97% éste fue su primer contacto con un crédito formal y 91% dijo tener la intención de renovar sus créditos. El 82% de participantes en la muestra usó sus créditos para ampliar sus actividades productivas mientras que 16% lo empleó para crear su propio negocio. De ellos, 99% sintió que CREDIAMIGO los ayudó a mejorar su ingreso familiar. Por último, es importante resaltar el monto de los valores pedidos en los primeros créditos: 32% obtuvo entre US\$ 51⁹⁸ (BRL\$ 100) y US\$ 103 (BRL\$ 200), 58% entre US\$ 103 (BRL\$ 201) y US\$ 154 (BRL\$ 300) y solamente 10% obtuvo crédito por más de US\$ 154 (BRL\$ 300), nótese que el monto máximo del primer crédito fue de BRL\$ 300. Otro dato importante es que a esa fecha, 45% de los clientes de CREDIAMIGO era beneficiario del programa Bolsa Família, poniendo en evidencia la importancia de estos programas para las familias de bajos ingresos (Serpa, Diniz, y Gama 2008). A este respecto, Pickens, Porteous y Rotman (2009) afirman que según el MDS, la demanda anual por microcréditos por parte de beneficiarios del programa es de un millón de créditos. Según el Balance del Gobierno desde 2003 hasta 2010, más de 241 mil beneficiarios de Bolsa Família en zonas rurales accedieron a créditos mediante los programas de microcrédito productivo ofrecidos por el BNB (AGROAMIGO/PRONAF) y cerca de 340 mil beneficiarios accedieron a la misma línea de microcrédito que ofrece el BNB pero para áreas urbanas (CREDIAMIGO) (República Federativa do Brasil 2010).

CHILE – CHILE SOLIDARIO/ PROGRAMA PUENTE

Descripción

La Red de Protección Social chilena llamada Chile Solidario fue creada en 2002 para ayudar a aquellas familias en situación de pobreza extrema a superar la indigencia mediante su incorporación a las redes sociales⁹⁹. Chile Solidario se encuentra bajo

98. Tasa de cambio del Real brasilero (BRL\$) por Dólar americano (US\$). Valor promedio de la tasa interbancaria para 2007. Véase <www.oanda.com>.

99. Véase <<http://www.redprotege.gov.cl/frmPreguntasFrecuentes.aspx?idArticulo=331&idseccion=246&idfaq=246&idSeccionPadre=169>> (11/3/2011).

la responsabilidad del Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN), es ejecutado por la Secretaría Ejecutiva de Protección Social y tiene como puerta de entrada el Programa Puente¹⁰⁰. El Programa Puente es manejado por el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) orientado a dar apoyo psicosocial a las familias en situación de vulnerabilidad¹⁰¹. El FOSIS es el organismo que ha tomado el liderazgo en las estrategias para disminuir la pobreza extrema en el país. Chile Solidario es un programa de transferencias monetarias condicionadas un poco diferente al resto de los programas latinoamericanos ya que incluye un fuerte componente de acompañamiento familiar mediante servicios especializados que permiten que las familias hagan una transición más fácil a los procesos de integración social (Francke y Cruzado 2009). Para esto, existen cuatro programas de vinculación, entre los cuales está el Programa Puente, cada uno enfocado a poblaciones diferentes. El Programa Vínculos tiene como objetivo a los adultos mayores que viven solos; el Programa Calle está dirigido a adultos en situación de vulnerabilidad; y por último, el Programa Caminos está destinado para menores de edad separados de algún miembro familiar por cumplimiento de condena¹⁰². El programa Puente cuenta también con otros seis programas o beneficios incluidos dentro de su campo de acción¹⁰³. Sin embargo, es considerado como un vínculo con otros programas sociales más que un programa de transferencias monetarias condicionadas clásico (Johannsen, Tejerina y Glassman 2010).

Objetivos

El objetivo general del programa Chile Solidario es

generar condiciones para que las personas que tienen necesidades de apoyo y asistencia tengan acceso efectivo a los recursos que les permitan sostener un nivel básico de bienestar, junto con identificar contextos de vulnerabilidad de las personas a través de La Ficha de Protección Social, y con generar estrategias de vinculación acordes al perfil de cada grupo, mediante sus programas de apoyo psicosocial¹⁰⁴.

100. Véase <<http://dds.cepal.org/bdptc/programa/?id=11>> (11/3/2011).

101. Véase <http://www.chilesolidario.gov.cl/preg/07_preguntas.php> (11/3/2011).

102. Véase <<http://www.chilesolidario.gov.cl/sist/sist1.php>> (12/3/2011).

103. Véase <<http://www.redprotege.gov.cl/frmListadoProgramas.aspx?IDseccion=173&idSeccionPadre=169&idfaq=246>> (12/3/2011).

104. Véase <<http://www.chilesolidario.gov.cl/sist/sist1.php>> (12/3/2011).

El Programa Puente ha establecido una serie de resultados esperados como objetivos por lograr luego de la intervención a las familias, como se cita a continuación¹⁰⁵:

- Que al menos 70% de las familias haya logrado el conjunto de condiciones mínimas, incluidos ingresos por un monto superior a la línea de indigencia.
- Que al menos 90% de las familias conozca las redes locales de servicios y beneficios a su disposición.
- Que 100% de las familias haya recibido durante 24 meses el Bono de Protección a la Familia, como también subsidios monetarios disponibles y acceso preferencial en los programas, servicios y beneficios de promoción social.
- Que en 100% de las comunas donde se implementa el Programa queden instaladas capacidades y una metodología innovadora para trabajar con familias en situación de extrema pobreza.
- Que en el 100% de las regiones donde se implementa el Programa se diseñen y ejecuten servicios, beneficios y/o proyectos innovadores a favor de las familias participantes.
- Que en 100% de las comunas donde se implementa el programa se produzca una acción coordinada del conjunto de las instituciones que prestan los servicios a las familias.

Población objetivo

Dada la amplitud de programas y sus diversos enfoques, la población objetivo del programa son aquellas familias en situación de extrema pobreza a lo largo del país (Fiszbein *et al.* 2009).

Para cumplir con los criterios de selección de los beneficiarios del programa Chile Solidario se debe pertenecer a uno de los grupos objetivo de los cuatro programas vinculados descritos en la sección anterior. Aun así, esto no es suficiente para clasificar como beneficiario del programa y existe como complemento la Ficha de Protección Social que, para el Programa Puente, es la única forma de selección existente¹⁰⁶. La Ficha de Protección Social es un mecanismo que considera a la pobreza como un estado presente o posible para los hogares a través de la medición de tres componentes claves: los recursos económicos, las necesidades

105. Véase <<http://public.programapuenete.cl/index.html>> (12/3/2011).

106. Véase <<http://www.chilesolidario.gov.cl/sist/sist2.php>> (12/3/2011).

de las familias y los riesgos que enfrentan. Desde su creación en la década de los ochenta —bajo el nombre de Ficha CAS— la Ficha de Protección Social permite la identificación y ordenamiento de las familias en riesgo para poder atender a las más necesitadas y vulnerables con los subsidios y programas sociales existentes¹⁰⁷.

Para noviembre de 2008, según la CEPAL¹⁰⁸, se había registrado a 332.995 familias beneficiarias del Programa Puente únicamente y para 2009, se registró el mismo número de familias beneficiarias del Bono de Protección, entre 5% y 6% de la población total del país (Rangel 2011).

Condicionalidades

El contrato familiar del Programa Puente busca alcanzar el cumplimiento de 53 “mínimos sociales” en siete dimensiones diferentes: identificación, salud, educación, dinámica familiar, habitabilidad, trabajo e ingresos, consideradas las condicionalidades del programa (Cecchine y Madariaga 2011). Debido a que durante los primeros 24 meses las familias cuentan con visitas regulares de profesionales del programa en el componente de acompañamiento familiar para apoyo psicosocial¹⁰⁹, el incumplimiento de los compromisos por parte de los beneficiarios son fácilmente identificados por éstos (Fiszbein *et ál.* 2009). Ante incumplimiento reiterado, el pago del beneficio será suspendido (Cecchine y Madariaga 2011).

Pagos

El Bono de Protección otorgado a las familias beneficiarias de Chile Solidario es un bono mensual cuyo valor decrece con el tiempo, en cuatro momentos diferentes del programa divididos por semestre y entregado a las madres de los hogares (CEPAL). Este es uno de los varios beneficios que proporciona el programa. Las familias no pueden solicitar este beneficio, sino que se les asigna automáticamente a quienes pertenecen al Programa Puente. Es proporcionado sin embargo solamente cuando se cumplen los requisitos propuestos para cada uno de los programas de Chile Solidario es pagado por un período de 24 meses¹¹⁰, que son los meses de acompañamiento familiar del Programa Puente.

107. Véase <<http://www.fichaproteccionsocial.cl/fps/fps.php>> (12/3/2011).

108. Véase <<http://dds.cepal.org/bdptc/programa/?id=11>> (11/3/2011).

109. Véase <<http://dds.cepal.org/bdptc/programa/componentes.php?id=11>> (11/3/2011).

110. Véase <<http://www.redprotege.gov.cl/frmbeneficio.aspx?idArticulo=114&idseccion=173&idfaq=246&idSeccionPadre=169>> (12/3/2011).

En el primer semestre se recibe US\$ 28,12¹¹¹ (CLP\$ 13.194) al mes, en seis cuotas diferentes. En el segundo semestre el valor decrece a US\$ 21,42 (CLP\$ 10.053), el tercer semestre es US\$ 14,73 (CLP\$ 6.912) y por último, el bono es de US\$ 12,29 (CLP\$ 5.765), equivalente al Subsidio Familiar establecido por la Ley N.º 18.020¹¹². Si los compromisos pactados con el programa son incumplidos de manera repetitiva, o si no se reclaman los pagos por seis meses consecutivos, el bono será suspendido¹¹³.

Otros pagos y subvenciones otorgados por el Programa son los siguientes con sus respectivas descripciones:

- **Bono de Egreso:** se paga a todas las familias que hayan terminado la fase de acompañamiento en un retiro en efectivo mensual a la madre por un periodo de tres años sin condiciones adicionales a la de haber cumplido los mínimos en las dimensiones de trabajo durante el periodo de acompañamiento familiar. Es una transferencia por familia.
- **Subsidio Único Familiar (SUF):** se paga a niños menores de 18 años, mujeres embarazadas, deficientes mentales y personas con incapacidad física. No tiene máximo por familia ni corresponsabilidad y se paga igual que el Bono de Egreso. Las familias que no pertenecen al programa también pueden acceder a este pago siempre y cuando no reciban una asignación familiar por trabajo asalariado.
- **Pensión Básica Solidaria (PBS):** se paga directamente al beneficiario mayor de 65 años mensualmente como retiro en efectivo. No tiene máximo por familia ni corresponsabilidades. Este subsidio también está disponible para mayores que no pertenecen a familias beneficiarias y que se encuentran entre el 60% más pobre y que además, cumplen otros requisitos.
- **Subsidio Cédula de Identidad:** Se entrega a todos los beneficiarios directamente una sola vez, se descuenta sobre el valor de la cédula. No tiene máximo por familia ni corresponsabilidad. Se entrega también a extranjeros con residencia definitiva.

111. Tasa de cambio de Peso chileno (CLP\$) por Dólar americano (US\$). Valor promedio de la tasa interbancaria para el periodo entre el 15 de febrero y el 15 de marzo de 2011. Véase <www.oanda.com>.

112. Véase <<http://www.redprotege.gov.cl/frmBeneficio.aspx?idArticulo=114&idseccion=173&idfaq=246&idSeccionPadre=169>> (12/3/2011).

113. Véase <<http://dds.cepal.org/bdptc/programa/componentes.php?id=11>> (11/3/2011).

- **Subsidio de Agua Potable (SAP):** Es un descuento sobre la factura mensual, no tiene corresponsabilidad y es uno por familia.
- **Subsidio Pro Retención Escolar:** Es un pago anual que se entrega a los sostenedores de establecimientos educacionales municipalizados, particulares subvencionados y técnicos profesionales por haber logrado la incorporación y permanencia de estudiantes entre séptimo básico y cuarto medio y el monto fluctúa de acuerdo al grado del alumno entre US\$ 117¹¹⁴ - US\$ 282 (CLP\$ 61.108 - CLP\$ 46.657), para 2008. No tiene máximo por familia ni corresponsabilidad¹¹⁵.

Modalidades de pago

La entidad encargada de realizar todos los pagos de los programas provisionales y pensionales del país es el Instituto de Normalización Provisional (INP), que permite el cobro de beneficios por medio de tres modalidades diferentes pertenecientes a las categorías de entrega en efectivo y cuenta bancaria. En algunos casos, el INP —junto con BANCOESTADO— depositan directamente los beneficios a los receptores en cuentas particulares, llamadas cuentas RUT, especialmente diseñadas por el Banco Estado para proveer servicios financieros a las poblaciones de menores ingresos (Puentes 2008). La cuenta RUT es una cuenta bancaria que permite realizar compras, retirar dinero en cajeros automáticos, depositar, transferir y abonar fondos aunque no paga intereses como las demás cuentas de ahorros. La mayoría de los servicios permitidos son gratuitos y no requiere de muchos trámites para su apertura, únicamente ser mayor de 12 o 14 años —para mujeres y hombres respectivamente— y presentar la Cédula de Identidad¹¹⁶.

Además de este mecanismo de pago, existe la forma tradicional vía cheque por correo directamente a los hogares de los beneficiarios (Puentes 2008). La tercera modalidad consiste en cobrar los beneficios en las ventanillas del INP (Francke y Cruzado 2009), siendo ésta una entrega directa en efectivo, aunque las dos últimas pertenecen en nuestra clasificación, a la misma categoría, efectivo.

Puentes (2008) resalta sin embargo que aunque una de las modalidades de pago del programa sea por medio de depósitos a una cuenta bancaria, no se ha logrado

114. Tasa de cambio de Peso chileno por Dólar americano. Valor promedio de la tasa interbancaria para 2008. Véase <www.oanda.com>.

115. Véase <<http://dds.cepal.org/bdptc/programa/componentes.php?id=11>> (11/3/2011).

116. Véase <<http://www.bancoestado.cl/83617C429A994E009BA0B6DFB9916156/2600FCBA22114E36931C5D80A1D5A917/A9EC49966D2D4FAC8CA190213B4222FD/articulo/12060.asp>> (12/3/2011).

una verdadera articulación con los agentes responsables del pago. Se trata más que todo de relaciones aisladas con el sistema financiero.

Para 2011 se espera el lanzamiento de un proyecto piloto de ahorro en alianza con Banco Estado y Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab (JPAL) llamado Programa Ahorro, destinado a los beneficiarios del Programa Puente con el objetivo de “promover la apertura y uso de cuentas de ahorro de Banco Estado (...) para evaluar el impacto de estos productos en Chile.” Se ofrecerán, entonces, cuatro tipos distintos de cuentas de ahorro de manera aleatoria a los beneficiarios seleccionados para participar en el piloto: cuentas de ahorro con incentivos mensuales fijos y variables; con lotería; y la cuenta de ahorros tradicional. Los participantes deben ser mayores de 18 años, haber ingresado al Programa Puente a partir de junio de 2010 y no poseer más de tres cuentas de ahorro Giro Diferido en el Banco (el máximo por persona permitido), entre otros requisitos. Aunque por ahora se está realizando un lanzamiento preliminar de tamaño reducido, el proyecto piloto como tal se realizará en las regiones de Coquimbo, Temuco y Metropolitana (Fosis 2011).

Las características generales de las cuentas de ahorro ofrecidas en este proyecto piloto son las siguientes:

- No tienen costo de apertura, ni de mantenimiento.
- Todas vienen con un saldo de US\$ 10,66 (CLP\$ 5.000) como ‘premio’ del Fosis por su apertura
- Se permiten nueve giros anuales gratis, los giros adicionales tienen un costo de US\$ 2,24 (CLP\$ 1.050) más el impuesto al valor agregado (IVA) si se hacen a través de los cajeros, o de US\$ 4,48 (CLP\$ 2.100) más IVA si son realizados en las sucursales del Banco o en SERVIESTADO.
- Se puede consultar los saldos en la red de cajeros de todo el país, en Caja Vecina, máquinas de consulta de saldo en los bancos o por Internet, de manera gratuita. Si las consultas se realizan en las sucursales bancarias, se cobrará US\$ 2,24 (CLP\$ 1.050) más IVA.
- Se pagará una tasa de interés anual sobre los saldos de 1,7%.

Los incentivos monetarios ofrecidos para cada una de las cuentas son para depósitos superiores a los US\$ 10,66 (CLP\$ 5.000) mensuales. Es decir, si se consignan CLP\$ 5.000 exactos al mes, en ningún caso se podrá acceder al incentivo monetario ofrecido. Específicamente para el caso de la primera cuenta, con incentivo va-

riable mensual, Fosis abonará 25% del excedente de los CLP\$ 5.000 depositados por el titular. A modo de aclaración, si en un mes se consignan US\$ 12,79 (CLP\$ 6.000), Fosis abonará 25% de US\$ 2,13 (CLP\$ 1.000) (el excedente de los CLP\$ 5.000 requeridos inicialmente) a la cuenta, entonces en lugar de tener un saldo final de US\$ 12,79 (CLP\$ 6.000), se tendrá US\$ 13,32 (CLP\$ 6,250), y así sucesivamente hasta alcanzar un tope de US\$ 10,66 (CLP\$ 5.000), monto máximo a ser abonado por Fosis. En el caso de la cuenta de ahorro con incentivo fijo mensual, el Fosis entregará US\$ 3,20 (CLP\$ 1.500) por depósitos estrictamente superiores a los US\$ 10,66 (CLP\$ 5.000) mensuales, sin importar si el monto es US\$ 10,68 (CLP\$ 5.010) o US\$21.31 (CLP\$ 10.000); además, únicamente se abonará un incentivo de US\$ 3,20 (CLP\$ 1.500) por mes. La tercera modalidad, la cuenta de ahorros con lotería, presenta la oportunidad de participar por un solo premio de US\$ 213 (CLP\$ 100.000) al realizar consignaciones superiores a los US\$ 10,66 (CLP\$ 5.000) mensuales. Si en un mes no se deposita más de US\$ 10,66 (CLP\$ 5.000), el titular de la cuenta no participará en la lotería. El último caso, el de la cuenta de ahorros tradicional, no presenta ningún incentivo monetario adicional a diferencia de los casos anteriores. Cabe anotar que las consignaciones superiores a US\$ 10,66 (CLP\$ 5.000) mensuales deben, en cada caso, permanecer en la cuenta hasta fin de mes para poder recibir los incentivos. Si a lo largo del mes se depositan más de US\$ 10,66 (CLP\$ 5.000), pero se realiza un giro que permita mostrar un saldo superior a los US\$ 10,66 (CLP\$ 5.000) sobre el saldo anterior, tampoco se podrán recibir los incentivos (Fosis 2011).

El servicio se ofrecerá personalmente por medio de visitas domiciliarias del personal de apoyo familiar del Programa Puente, y el BANCOESTADO será el encargado de administrar y suministrar las cuentas y tarjetas a los titulares. Si éstos ya tienen una tarjeta monedero del BANCOESTADO, deben presentarla en el momento de la apertura de la cuenta para no incurrir en costos de reemisión de tarjeta, US\$ 5,37 (CLP\$ 2.520) más IVA, aunque el Fosis repone dicho valor —inicialmente descontado de los CLP\$ 5.000 del beneficio— al mes siguiente. Las cuentas son estrictamente personales e intransferibles, aunque se permite la solicitud de una tarjeta para un tercero, por un costo de US\$ 5,59 (CLP\$ 2.625) más el IVA. El titular podrá determinar qué atribuciones tendrá dicho tercero. Una vez al año el titular recibirá una cartilla con su saldo de cuenta o los últimos 30 movimientos. Además no se cobra penalidad por no depositar dinero en la cuenta (Fosis 2011).

COLOMBIA- FAMILIAS EN ACCIÓN

Descripción

Familias en Acción es un programa de transferencias monetarias condicionadas del Gobierno Nacional y la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, creado en el año 2000, con el propósito de contribuir a la formación de capital humano de las familias en extrema pobreza. El apoyo monetario se entrega directamente a la madre, condicionado al cumplimiento de compromisos por parte de la familia en educación y salud¹¹⁷.

Objetivo

El objetivo general del programa Familias en Acción es contribuir a la formación de capital humano de las familias en extrema pobreza, por medio de dos estrategias. La primera, busca complementar el ingreso de familias que tengan niños menores de 18 años, incentivando la formación de capital humano a través de hábitos de salud, asistencia y permanencia escolar. La segunda, busca que el programa sea un eje articulador de la Red de Protección Social para la superación de la Extrema Pobreza- JUNTOS¹¹⁸.

Población objetivo

La población objetivo son familias pertenecientes al Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales, SISBÉN 1, familias en condición de desplazamiento registradas en el Sistema de Población Desplazada (SIPOD) y familias indígenas registradas en los censos indígenas¹¹⁹. Según la CEPAL a julio de 2010, se registró aproximadamente 2.589.064 familias, el registro en cantidad de personas para finales del mismo año fue 11.650.788¹²⁰. La Figura 3 muestra la evolución en el número de beneficiarios desde 2002 hasta abril de 2010.

117. Véase <<http://www.accionsocial.gov.co/contenido/>> (9/3/2011).

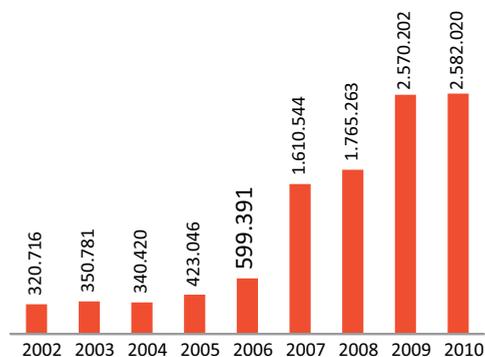
118. Véase <<http://www.accionsocial.gov.co/contenido/>> (9/3/2011).

119. Véase <<http://www.accionsocial.gov.co/contenido/>> (9/3/2011).

120. Véase <<http://dds.cepal.org/bdptc/programa/?id=12>> (9/3/2011).

FIGURA 3 |

BENEFICIARIOS DE FAMILIAS EN ACCIÓN 2002-2010



Fuente: Acción Social, véase <<http://www.globalexchange.org/sites/default/files/Informe%20Final.pdf>> (11/03/2011).

Condicionalidades

Las condicionalidades establecidas por el programa están sujetas a los dos componentes, el subsidio de nutrición y el de educación. Para aquellas familias que reciben el subsidio de nutrición es necesario que todos los menores del núcleo familiar asistan a citas de crecimiento y desarrollo. En cuanto al subsidio de educación, los niños entre 7 y 18 años deben asistir, al menos, a 80% de las clases. Es importante aclarar que los subsidios se suspenden si es que los beneficiarios no cumplen con las corresponsabilidades tres veces consecutivas o cuatro veces discontinuas durante un año¹²¹.

Pagos

El programa tiene dos componentes: Subsidio de Nutrición y Subsidio de Educación. El primero, dirigido a familias con niños menores de 7 años, es recibido por la madre y es una transferencia bimestral por familia. El valor del subsidio depende de la ciudad de residencia y la edad del niño. El segundo se otorga a familias con niños entre 7 y 18 años, se le entrega a la madre y no tiene monto máximo por familia. Al igual que el Subsidio de Nutrición, éste depende de la ciudad de residencia (ver Cuadro 9).

121. Véase <<http://dds.cepal.org/bdptc/programa/?id=12>> (9/3/2011).

CUADRO 9 |

TRANSFERENCIAS DE EDUCACIÓN Y NUTRICIÓN SEGÚN CIUDAD EN LA QUE VIVE EL BENEFICIARIO¹²²

TIPO DE HOGAR	SUBSIDIO DE NUTRICIÓN	SUBSIDIO DE EDUCACIÓN
SISBÉN nivel 1 (No perteneciente a las grandes ciudades y población en condición de desplazamiento)	Niños entre 0 y 7 años: COP\$ 50.000 - US\$ 26,7/ mensual.	Primaria: COP\$ 15.000 - US\$ 8,01/ mensual Secundaria: COP\$ 30.000 - US\$ 16,02/ mensual
SISBÉN nivel 1 (Grandes ciudades: Cali, Medellín y Soacha)	Niños entre 0 y 7 años: COP\$ 50.000 US\$ 26,7/ mensual.	Primaria: COP\$ 15.000 - US\$ 8,01/mensual Secundaria: 6º, 7º y 8º: COP\$ 25.000 - US\$ 13,3/mensual 9º y 10º: COP\$ 35.000/ US\$ 18.7 mensual 11º: COP\$ 40.000 /US\$ 21.3 / mensual
SISBÉN nivel 1 (Grandes ciudades: Ibagué, Neiva, Popayán, Santa Marta y Sincelajo)	Niños entre 0 y 7 años: COP\$ 50.000 - US\$ 26,7/ mensual Niños entre 7 y 11 años: COP\$ 20.000 - US\$ 10,06/mes (*) Niños entre 0 y 7 años:	Primaria: no hay subsidio. Secundaria: 6º, 7º y 8º: COP\$ 30.000 - US\$ 16,02/mensual 9º y 10º: COP\$ 45.000 - US\$ 24,04/mensual 11º: COP\$ 60.000 - US\$ 32,05/mensual
SISBÉN nivel 1 (Grandes ciudades: Barranquilla, Bogotá, Bucaramanga, Montería, Pasto, Pereira, Villavicencio y Yopal)	COP\$ 50.000 - US\$ 26,7/ mensual Niños entre 7 y 11 años: COP\$ 20.000- US\$ 10,06/mes (*)	Primaria: no hay subsidio. Secundaria: 6º, 7º y 8º: COP\$ 25.000 - US\$ 13,3/mensual 9º y 10º: COP\$ 35.000 - US\$ 18,7/mensual 11º: COP\$ 40.000 - US\$ 21, 3/mensual

(*) Cuando una familia tiene niños entre 0 y 7 años y entre 7 y 11 años, se entregará un solo subsidio de COP\$ 50.000 por mes (COP\$ 100.000 por ciclo).

Fuente: Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional.

Modalidades de pago

A lo largo de su historia el programa ha tenido tres formas de pago. La primera es en efectivo; ésta se realizaba en oficinas bancarias o lugares elegidos por los promotores del programa. Es importante aclarar que en los municipios donde no había sucursales bancarias, el pago se realizaba a través de caja extendida (oficina temporal) o a través del esquema de municipio vecino. Las otras dos formas de

122. Tasa de cambio de Pesos colombianos (COP\$) por Dólar americano (US\$). Valor promedio de la tasa interbancaria para el período entre el 15 de febrero y el 15 de marzo de 2011. Véase <www.oanda.com>.

pago utilizan tarjetas electrónicas. La primera, denominada Tarjeta Eficaz (tarjeta monedero), los beneficiarios reciben una tarjeta electrónica recargada con el monto correspondiente por ciclo (dos meses). La tarjeta no está vinculada a ninguna cuenta de ahorro pero puede ser utilizada en cajeros automáticos y lugares autorizados (Maldonado y Urrea 2010).

La última forma de pago empezó a funcionar en 2009. Bajo esta modalidad, el beneficiario recibe una Tarjeta del Banco Agrario (Tarjeta de BANAGRARIO), asociada a una cuenta de ahorro. Las dos primeras transacciones del mes son gratis, así como la primera consulta de saldo de la cuenta cada mes, que devuelve además dos puntos del IVA. No tiene cuota de manejo, no se cobra el impuesto de cuatro por mil (a transacciones financieras) y no requiere saldo mínimo. La tarjeta presta una serie de servicios para que los beneficiarios se vinculen más con el sector financiero, como giros del extranjero o remesas, servicio de consignación nacional, envío de giros nacionales y compra de seguro (Maldonado y Urrea 2010). Por medio de la Tarjeta de BANAGRARIO, Familias en Acción ha vinculado al sistema financiero alrededor de dos millones y medio de familias¹²³.

Mujeres Ahorradoras en Acción (MAA)

Es un programa de generación de ingresos creado en 2007 para las beneficiarias de Familias en Acción. El objetivo del programa es

Crear procesos de fortalecimiento socio empresarial de las mujeres en situación de vulnerabilidad social, generando en ellas cultura de ahorro y empoderamiento, a través de la sensibilización de género, la educación financiera, la instalación de capacidades empresariales, la vinculación formal a los servicios financieros y la aplicación de un incentivo al ahorro para la promoción de emprendimientos productivos (ICA 2009).

La población objetivo son:

mujeres clasificadas en los niveles uno y dos del SISBÉN mayores de edad que tienen alguna actividad productiva y están ubicadas en municipios vulnerables que el Gobierno Nacional ha determinado como prioritarios por las cifras de pobreza, desplazamiento, violencia, narcotráfico y cultivos ilícitos con las que cuentan (Zilveti y Fuentes 2010).

123. Véase <http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2011/Enero/Paginas/20110128_09.aspx> (18/3/2011).

Este programa busca que las mujeres beneficiarias tengan la posibilidad de acceder al sistema microfinanciero y generar ingresos a través de la microempresa¹²⁴.

En su primera etapa de ejecución (2007 - 2009), el programa MAA vinculó al sistema financiero a 5.971 mujeres (IICA 2009). En las dos etapas de consolidación (febrero de 2009 - abril de 2011), el programa Mujeres Ahorradoras en Acción vinculó al sistema financiero a alrededor de 26.937 mujeres. Durante 2010, el programa entró en la fase de consolidación y logró llegar a 56 organizaciones y 2.000 mujeres más (Zilveti y Fuentes 2010).

El programa MAA tiene un ciclo de ahorro de nueve meses, que es el proceso mediante el cual las mujeres ahorran y depositan el dinero en la cuenta. Los pasos de este ciclo o proceso son: apertura de la cuenta de ahorro en una entidad bancaria adscrita al programa, que se congela durante el ciclo de ahorro. El tiempo de ahorro es de tres trimestres, durante este tiempo las mujeres se comprometen a ahorrar un mínimo de COP\$ 1.100 diarios (US\$ 0,5)¹²⁵, de tal manera que al final de cada trimestre tengan COP\$ 100.000 ahorrados (US\$ 53), suma que debe ser consignada en la cuenta de ahorros. De esta forma, al final del ciclo cada mujer tendrá un total de COP\$ 300.000 ahorrados (US\$ 160)¹²⁶.

El programa tiene un componente llamado incentivo al ahorro, un subsidio condicionado que premia el esfuerzo de las mujeres. El incentivo al ahorro se realiza de la siguiente manera: primer pago como incentivo a la bancarización, que corresponde al valor de la apertura de la cuenta y hasta COP\$ 50.000 (US\$ 26,7). Un segundo pago que corresponde al 50% del valor ahorrado en el segundo y tercer trimestre del ciclo de ahorro y hasta COP\$ 50.000 por trimestre (US\$ 26,7). De esta forma la mujer ahorradora recibirá hasta COP\$ 150.000 derivados por incentivos (US\$ 80). Una vez cumplidos los nueve meses del ciclo de ahorro las mujeres podrán retirar el dinero¹²⁷. Al finalizar el proceso, la beneficiaria puede ahorrar hasta COP\$ 450.000 (US\$ 240) entre su ahorro personal y el componente de incentivo al ahorro.

124. Véase <<http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=252&conID=179&pagID=4469>> (9/3/2011).

125. Tasa de cambio del Peso colombiano (COP\$) por Dólar americano (US\$). Valor promedio de la tasa interbancaria para el período entre el febrero y el 15 de marzo de 2011. Véase <www.oanda.com>.

126. Véase <http://arboletes-antioquia.gov.co/apc-aa-files/38616338323666663331633738396235/Mujeres_Ahorradoras.pdf> (9/3/2011).

127. Véase <http://arboletes-antioquia.gov.co/apc-aa-files/38616338323666663331633738396235/Mujeres_Ahorradoras.pdf> (9/3/2011).

Complementario a esto, el programa brinda lecciones de educación financiera y generación de cultura de ahorro (panfletos, libros¹²⁸, capacitaciones, talleres, etcétera). Para complementar este proceso, las beneficiarias son asesoradas en la solicitud de microcréditos en el Banco Agrario (Dussán, 2008).

Como componente adicional, Madres Ahorradoras tiene un programa de microseguros de vida, cuyo objetivo es “reducir el riesgo de retrocesos económicos y sociales en la familia ante eventos adversos o imprevistos” (Zilveti y Fuentes 2010). Para llevar a cabo este proyecto se firmó un convenio con ACE Seguros Colombia y la aseguradora DeLima Marsh. Estas dos compañías crearon un producto voluntario que por COP\$ 10.000 (US\$ 5,34) cubre riesgos de incapacidad temporal y muerte (Zilveti y Fuentes 2010). Los pagos varían según el caso: muerte por cualquier causa, no preexistente (COP\$ 5.000.000 o US\$2.672), incapacidad total y permanente por enfermedad o accidente (COP\$ 5.000.000 o US\$ 2.672) y auxilio funerario para libre destinación (COP\$ 1.000.000 o US\$ 534)¹²⁹.

Promoción de la cultura del ahorro en familias en pobreza

De acuerdo con la Fundación Capital y Banca de Oportunidades¹³⁰, dentro de las múltiples acciones realizadas en los últimos cuatro años, Banca de Oportunidades ha logrado gestionar reformas regulatorias orientadas a crear las cuentas de ahorro de bajo monto (actualmente cuentas electrónicas) sobre la cual Acción Social transformó la forma de pago del subsidio de Familias en Acción haciéndolo por medio del abono a estas cuentas, abiertas a nombre de cada titular del subsidio.

Como sinergia a los esfuerzos realizados, el gobierno colombiano se integró a la iniciativa de implementación de políticas públicas que vinculan la protección social y la inclusión financiera, a través de la movilización del ahorro popular de la Fundación Ford, denominado “el Proyecto Capital”, mediante la suscripción de un convenio firmado en mayo de 2008. Bajo este marco de política y su respectiva instrumentalización y disponibilidad de recursos, se diseñó el proyecto de *Promo-*

128. Por ejemplo, en el libro *Mujeres Ahorradoras en Acción* explican los conceptos básicos del sistema financiero, bancarización y ahorro. Además, buscan interactuar con la beneficiaria luego de la teoría, es decir, el libro explica la teoría y luego formula preguntas en relación con lo estudiado o propone alguna actividad en grupo, con el objetivo de verificar que las madres comprendan lo que han estudiado.

129. Véase <<http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=252&conID=179&pagID=8830>> (1/4/2011).

130. Información suministrada por Carolina Trivelli, de Proyecto Capital y complementada por Banca de Oportunidades (20/5/2011).

ción de la Cultura del Ahorro en Familias en Pobreza, cuya primera fase corresponde a una prueba piloto en 12 municipios del país. El objetivo de esta experiencia piloto es determinar la efectividad del programa, sacar las lecciones aprendidas y, tras los ajustes necesarios, replicarlo a mayor escala.

El programa busca:

1. Incrementar el ahorro.
2. Transformar parte del ahorro no formal en ahorro financiero.
3. Facilitar transacciones financieras por medios seguros y eficientes.
4. Contribuir a la superación de la pobreza de estas familias (suavizar el consumo ante fluctuaciones del ingreso, enfrentar choques no anticipados).

El programa busca aumentar los ahorros líquidos de forma tal que se conviertan en ahorros financieros, que a su vez faciliten el acceso a otros servicios microfinancieros; como pago de obligaciones, transferencias, microseguros y microcrédito; y que generen procesos de mitigación en las fluctuaciones del ingreso o de choques no anticipados.

La población beneficiaria del programa son las madres titulares de Familias en Acción ya que forman parte de los beneficiarios de la Red Unidos, quienes tienen una cuenta de ahorros y un flujo de ingresos del subsidio consignado en esta cuenta.

El programa está conformado por dos componentes de intervención financiados por Banca de las Oportunidades:

1. **Educación financiera**, que busca un cambio de comportamiento en materia financiera a partir de la enseñanza de conocimientos, habilidades y actitudes a través de seis talleres mensuales durante seis meses. Los temas de los talleres son: formulación de presupuesto, ahorro, deudas, transferencias y seguros. Mediante una convocatoria se contrató a ASSEENDA para que se haga cargo de la educación financiera. Se capacitaron en total a 28.000 madres titulares y se analizaron las lecciones aprendidas en torno a la capacitación.
2. **Incentivo al ahorro**, que corresponde a un sorteo que se realiza entre las madres titulares que tengan su cuenta de ahorros activa en el Banco Agrario. Cada tres meses durante dos años, entre cada cinco mil beneficiarias habrá una ganadora, a la cual se le multiplicará el saldo promedio del trimestre por 10 (con un tope cercano a los US\$ 2.500). Se han realizado tres sorteos, así como actividades de divulgación de los resultados.

Para el análisis del programa se seleccionaron cuatro categorías o tipos de intervención, cada uno en tres municipios: intervenidos con educación financiera e incentivos conjuntamente (tratamiento conjunto); intervenidos sólo con educación financiera; intervenidos sólo con incentivos y un grupo control. Estos municipios cumplen varias condiciones:

1. Municipios con madres bancarizadas de Familias en Acción (Fases I y II).
2. Municipios que cuentan con presencia de máximo dos bancos, incluyendo la sucursal del Banco Agrario.
3. Que la oficina del Banco Agrario preste servicios en línea.
4. Municipios sin presencia de otros programa de ahorro del gobierno (con excepción del municipio de Gigante).

En total, sobre la base de un universo de 63 municipios, clasificados en tres zonas geográficas, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) seleccionó a 12 municipios bajo principios de muestreo aleatorio por conglomerado. La clasificación final se presenta en el Cuadro 10, siendo estos municipios en donde se aplicó las encuestas de hogares de la línea de base, a cargo de Econometría, empresa ganadora de la licitación convocada por DNP.

La evaluación de la prueba piloto del Programa incluye cuatro fases: 1) levantamiento de una línea de base (ya realizado); 2) análisis de primeros resultados sobre los comportamientos de las familias en términos de los ahorros financieros (en desarrollo); 3) seguimiento, análisis y medición de impactos a través de un segundo levantamiento de información de tipo panel (dos años después de la línea base); y 4) seguimiento, análisis y medición de impactos a través de un tercer levantamiento de información, tres años después de la línea de base.

CUADRO 10 |

MUNICIPIOS SELECCIONADOS PARA LA PRUEBA PILOTO POR TIPO, REGIÓN Y FASE DE LA INTERVENCIÓN AL MOMENTO DE LA RECOLECCIÓN

MUNICIPIO	REGIÓN	TIPO DE INTERVENCIÓN
Gigante	Sur	Educación financiera + incentivo
Timaná	Sur	Educación financiera
Yacuanquer	Sur	Incentivo
Consacá	Sur	Control
Puerto López	Centro	Educación financiera + incentivo
El Zulia	Centro	Educación financiera
Samaná	Centro	Incentivo
Tibú	Centro	Control
Necocli	Norte	Educación financiera + incentivo
Ayapel	Norte	Educación financiera
San Andrés de Sotavento	Norte	Incentivo
Ciénaga de Oro	Norte	Control

Fuente: Acción Social - Programa de Inversión Banca de Oportunidades, Diciembre de 2010.

La línea de base recopiló en total 1.808 encuestas. Además, a partir de siete grupos focales llevados a cabo en los municipios de Consacá, Gigante, Necocli, Ciénaga de Oro, Tibú, El Zulia y Puerto López (ver Cuadro 11), fue posible comparar experiencias entre aquellos que han sido intervenidos con educación financiera e incentivos y los que no, buscando motivaciones para el ahorro y analizando experiencias con el sistema bancario, así como identificando las pautas generales en cuanto a la percepción sobre el ahorro de las beneficiarias y el contexto en el que ahorran.

CUADRO 11 |

MUNICIPIOS EN DONDE SE REALIZARON GRUPOS FOCALES

CLASIFICACIÓN	REGIÓN		
	SUR	CENTRO	NORTE
Grupo control	Consacá	Tibú	Ciénaga De Oro
Intervención con Educación	*	*	El Zulia
Intervención Compuesta	Gigante	Puerto López	Necocli

Fuente: Acción Social - Programa de Inversión Banca de Oportunidades, Diciembre de 2010.

Descripción

El programa costarricense de transferencias condicionadas, Avancemos fue creado en el año 2000 bajo el nombre de *Superémoslos*. Éste operó durante dos años y no fue hasta 2006 que el programa reinició labores con el nombre actual. El programa está bajo la responsabilidad del Viceministerio de Desarrollo Social; específicamente, la Secretaría Técnica del Programa (STP) y es ejecutado por el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)¹³¹.

Objetivo

El programa Avancemos tiene como objetivo “promover la permanencia y reincursión en el sistema educativo formal de adolescentes y jóvenes pertenecientes a familias que tienen dificultades para mantener a sus hijos en el sistema educativo por causas económicas”¹³².

Población objetivo

Su población objetivo son familias con jóvenes entre 12 y 25 años que viven en condiciones de pobreza, vulnerabilidad social y exclusión¹³³. El programa aumenta los ingresos de la familia, lo que eleva la probabilidad de acceder al sistema educativo, ayuda a mitigar la pobreza y previene el trabajo infantil.

La focalización se realiza mediante el método de medición de pobreza conocido como Sistema de Población Objetivo (SIPO), que clasifica a las familias en cuatro grupos según el nivel de pobreza; el grupo uno lo conforman las familias más pobres y el cuatro, las menos pobres. En el momento de la selección, el programa da prioridad a las familias que forman parte de los dos primeros grupos. Lo anterior no excluye a las familias de los grupos tres y cuatro que estén dentro de la población objetivo¹³⁴. A diciembre de 2010 se registraron 185.214 personas beneficiadas por el programa¹³⁵. La Figura 4 muestra la evolución del número de beneficiarios desde el inicio del programa (2006) hasta 2010.

131. Véase <<http://dds.cepal.org/bdptc/programa/?id=14>> (9/3/2011).

132. Véase <http://www.imas.go.cr/prog_soc/beneficios_ind/ps-avancemos.html> (9/3/2011).

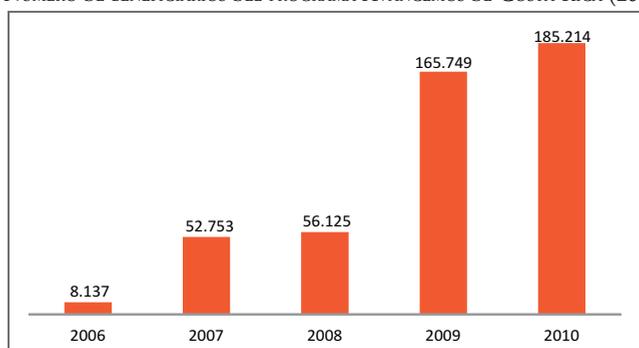
133. Véase <http://www2.ohchr.org/english/issues/poverty/expert/docs/responses/Costa_Rica.pdf> (18/3/2011).

134. Véase <http://www2.ohchr.org/english/issues/poverty/expert/docs/responses/Costa_Rica.pdf> (18/3/2011).

135. Véase <<http://costaricahoy.info/nacionales/programa-avancemos-aumenta-cobertura-y-reduce-la-desercion-estudiantil/80616/>> (18/3/2011).

FIGURA 4

NÚMERO DE BENEFICIARIOS DEL PROGRAMA AVANCEMOS DE COSTA RICA (2006-2010)



Fuente: Presidencia República de Costa Rica.

Condicionalidades

Los beneficiarios deben cumplir con una serie de corresponsabilidades para garantizar el desembolso de la transferencia en periodos futuros. La primera corresponde al campo de la educación; los jóvenes deben asistir de manera constante y puntual a los planteles educativos y aprobar el año escolar. Se realizan tres verificaciones durante el año con el fin de monitorear el cumplimiento de esta corresponsabilidad. La verificación se realiza mediante listados que los colegios envían al Instituto Mixto de Ayuda Social. La segunda condición es de salud. Los jóvenes deben asistir al menos a una valoración integral de salud al año. Esta valoración la realiza el Equipo Básico de Atención Integral en Salud asignado a cada estudiante¹³⁶.

Las sanciones por incumplimiento de las condiciones están relacionadas con los dos campos mencionados. La transferencia se suspende si el beneficiario abandona la institución educativa y se suspende la transferencia del mes de enero si el estudiante no ha recibido la valoración de salud¹³⁷.

Pagos

Los beneficiarios de las transferencias monetarias condicionadas son familias con jóvenes entre 12 y 25 años que estén cursando grados de secundaria en establecimientos públicos. El beneficio se paga mensualmente al jefe o jefa del hogar. Es importante aclarar que la transferencia varía según el nivel educativo del beneficiario. Es una tarifa escalonada; a medida que aumenta el grado escolar aumenta el monto de la transferencia (ver Cuadro 12).

136. Véase <http://www2.ohchr.org/english/issues/poverty/expert/docs/responses/Costa_Rica.pdf> (18/3/2011).

137. Véase <<http://dds.cepal.org/bdptc/programa/?id=14>> (9/3/2011).

CUADRO 12 |

TRANSFERENCIAS SEGÚN GRADO ESCOLAR (TARIFAS PARA 2009)

NIVEL EDUCATIVO	MONTO DE TRANSFERENCIAS (EN COLONES)	EQUIVALENTE EN DÓLARES*
7º año	15.000	30,56
8º año	20.000	40,74
9º año	25.000	51
10º año	35.000	71
11º año	45.000	91
12º año	50.000	101

* Tasa de cambio de Colones costarricenses por Dólar americano. Valor promedio de la tasa interbancaria para el período entre el 15 de febrero y el 15 de marzo de 2011. Véase <www.oanda.com>.

Fuente: Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS).

Modalidades de pago

La ejecución del programa Avancemos ha estado a cargo de dos entidades. Desde su implementación y hasta el año 2000, las entidades encargadas del programa fueron el Fondo Nacional de Becas (FONABE) y el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS). En el caso de FONABE la transferencia se depositaba en una cuenta bancaria a nombre del estudiante, mientras que el IMAS depositaba el auxilio en una cuenta bancaria a nombre del encargado o responsable legal del estudiante. El IMAS contemplaba una excepción cuando el estudiante tenía 18 años. A diferencia del IMAS, el FONABE se encargaba de la apertura de las cuentas¹³⁸.

Desde 2009, la única entidad encargada de los pagos es el IMAS bajo tres modalidades. La primera es una tarjeta de ahorro a nombre del estudiante, específicamente para casos de FONABE sobre los cuales no hay información de los padres. La siguiente modalidad es la tarjeta prepago (Tarjeta Monedero) a nombre de la madre, cabe mencionar que el programa busca que toda la población use este método. La última modalidad es la tarjeta de ahorro a nombre de la madre, que se utiliza únicamente para aquellos beneficiarios que hasta 2008 recibían sus pagos por medio del IMAS¹³⁹. Es importante señalar que la modalidad de pago con cuenta de ahorros está en desuso y que el objetivo es que todos los beneficiarios utilicen la tarjeta prepago.

138. Véase <http://www2.ohchr.org/english/issues/poverty/expert/docs/responses/Costa_Rica.pdf> (18/3/2011).

139. *Ibidem*.

ECUADOR — BONO DE DESARROLLO HUMANO

Descripción

El programa ecuatoriano Bono de Desarrollo Humano (BDH) se creó en 2003 para unificar el Programa Beca Escolar (2002-2003) y el Programa Bono Solidario (1998-2003)¹⁴⁰. Estos programas estaban orientados a que los menores entre 6 y 15 años permanezcan en la escuela¹⁴¹ y a aliviar el alza de los precios del gas, gasolina y electricidad debido a la eliminación de sus respectivos subsidios (CEPAL, 2011). Ambos programas estaban dirigidos a familias en situación de pobreza e indigencia. Solamente el Programa de Beca Escolar exigía condiciones de cumplimiento: 90% de asistencia a las clases (El Universo 2002).

El programa Bono de Desarrollo Humano es actualmente ejecutado por el organismo Programa de Protección Social (PPS) y está bajo la responsabilidad del Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES). Aunque en la actualidad este programa es financiado únicamente por el Gobierno Nacional (CEPAL, 2011), ha sido financiado, también, con fondos provenientes del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF).

Objetivos

A la fecha, el objetivo general del programa BDH es ampliar el capital humano en las familias actualmente bajo la línea de pobreza, como lo establece el Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social, de acuerdo al Registro Social, y evitar la continuidad de la pobreza mediante la entrega de compensaciones monetarias directas a las familias. Sus objetivos específicos son garantizar un consumo mínimo a los núcleos de las familias, promover la reinserción y garantizar la permanencia escolar, mejorar la salud de menores de cinco años y proteger a los adultos mayores y discapacitados¹⁴².

Población objetivo

De acuerdo con la CEPAL¹⁴³ la población objetivo del programa son las familias que se encuentran por debajo de la línea de pobreza que tengan jóvenes menores de 16 años, adultos mayores y/o discapacitados.

140. Véase <<http://dds.cepal.org/bdptc/programa/?id=15>> (10/3/2011).

141. Véase <<http://www.eluniverso.com/2002/06/08/0001/12/6A42A84DD0F5477AA916C1E611BD83CA.html>> (10/3/2011).

142. Véase <<http://www.pps.gov.ec/PPS/PPS/BDH/INF/ObjetivosEstrategicos.aspx>> (10/3/2011).

143. Véase <<http://dds.cepal.org/bdptc/programa/?id=15>> (10/3/2011).

El método de selección de los beneficiarios se hace mediante el Registro Social (antes SELBEN) el sistema de identificación y selección de beneficiarios de los programas sociales, que clasifica a las familias en niveles según su condición socioeconómica. Para este programa son elegibles las familias en los niveles uno y dos a nivel nacional. Igualmente, cuando las familias pierden las condiciones de elegibilidad son excluidas del programa (CEPAL 2011).

Para agosto de 2010, la CEPAL contabilizaba un total de 1.178.921 hogares beneficiados por el programa, aproximadamente 6.100.311 de personas. Para marzo de 2011, sin embargo, en la página web del PPS se registraba a 1.790.869 de personas habilitadas para el pago del BDH, sumando el total de madres (1.197.031), adultos mayores (503.515) y personas discapacitadas (20.051 menores de edad y 70,272 mayores de edad) por provincia. Las provincias con el mayor número de beneficiarios son Guayas con 397.816 personas, Manabí con 251.412 personas y Los Ríos con 140.455 personas¹⁴⁴. La meta de beneficiarios para finales de 2011 es de 1.855.024¹⁴⁵.

Condicionalidades

Las condicionalidades para recibir dichos pagos aplican únicamente para el BDH. Aunque las Pensiones para Adultos Mayores y Discapacitados tienen requisitos de acceso, no exigen cumplimiento de corresponsabilidades¹⁴⁶. Para acceder a la Pensión por Persona Discapacitada se debe acreditar dicha incapacidad con el carné del Consejo Nacional de Discapacidades, CONADIS, y que el grado de incapacidad sea mayor al 40%. La Pensión para Adultos Mayores, por su parte, exige ser mayor de 65 años. Para acceder a la protección de consumo de la familia, como es llamado el BDH, se debe cumplir con las corresponsabilidades¹⁴⁷. Según la CEPAL¹⁴⁸, en el campo de educación, además de estar matriculados en la escuela, los menores de edad entre 5 y 17 años deben cumplir con por lo menos 75%¹⁴⁹ de la asistencia escolar. En cuanto a la salud, los bebés entre 0 y 1 año deben ir, como mínimo, una vez cada dos meses a los centros de salud correspondientes para sus controles

144. Véase <<http://www.pps.gov.ec/PPS/PPS/BDH/ESTADISTICAS/BeneficiariosActivos.aspx>> (10/3/2011).

145. Véase <<http://www.pps.gov.ec/PPS/PPS/SISINTEGRADO/CONSULTAS/SistemaIntegrado.aspx>> (10/3/2011).

146. Véase <<http://dds.cepal.org/bdptc/programa/componentes.php?id=15>> (10/3/2011).

147. Véase <<http://www.pps.gov.ec/PPS/PPS/BDH/INF/InformacionyServicios.aspx>> (10/3/2011).

148. Véase <<http://dds.cepal.org/bdptc/programa/componentes.php?id=15>> (10/3/2011).

149. Según Samaniago y Tejerina (2010), el requisito de asistencia escolar aplica menores entre 6 y 16 años y el compromiso de asistencia es de 85% de las clases.

preventivos. Los niños entre uno y cinco años, al menos, una vez cada seis meses a controles médicos.

La verificación del cumplimiento de las corresponsabilidades está a cargo del Programa de Protección Social y es realizado por medio de jornadas de control para los sectores rurales y urbanos. En los sectores rurales son escogidos los lugares donde la matrícula educativa esté por debajo del 50%. Mediante visitas a los hogares (barridos) y notificaciones a los beneficiarios, se recopilan los documentos de acreditación. En el caso urbano, primero se envían notificaciones a los hogares en sus recibos de pago, para que lleven sus acreditaciones a las oficinas provinciales. La notificación a los beneficiarios es aleatoria, por lo tanto, no se verifica el cumplimiento de las condicionalidades de todos los beneficiarios (Francke y Cruzado 2009).

Aquellos que no presenten sus documentos acreditando el cumplimiento de las corresponsabilidades podrían ser sancionados con la suspensión de su bono hasta por dos meses. Tienen plazo para presentarlos —luego de la notificación— y reclamar su bono acumulado, en el caso de estar ubicados en áreas rurales, de dos meses, o en áreas urbanas, de 45 días (Francke y Cruzado 2009).

Pagos

El BDH tiene tres componentes de pago, uno es el bono en sí, otro es la Pensión para Adultos Mayores y el tercero es la Pensión por Discapacidad. No obstante, los tres componentes presentan un mismo pago de US\$ 30 desde su inicio, aunque a principios de 2007 se efectuó un incremento de US\$ 5 quedando en US\$ 35¹⁵⁰. Todos se realizan de manera mensual. El BDH se entrega a la madre de la familia, cuando es posible, y las dos otras pensiones, directamente a los beneficiarios¹⁵¹. Para 2009, se registró una línea de indigencia según el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) de US\$ 37 por persona, por mes con lo que en ese año, el beneficio del bono cubría 98% del costo total de la canasta básica de alimentos (León 2009).

Modalidades de pago

Desde el inicio del programa, los pagos eran realizados por medio del Banco Nacional de Fomento y BANRED, una red de bancos privados. Se entregaban en

150. Véase <<http://www.pps.gov.ec/PPS/PPS/BDH/INF/BaseLegal.aspx>> (10/3/2011).

151. Véase <<http://dds.cepal.org/bdptc/programa/componentes.php?id=15>> (10/3/2011).

efectivo en las sucursales bancarias (Samaniego y Tejerina 2010). Hace poco, el programa BDH adoptó una modalidad de pago adicional llamada la tarjeta MIES Bono Rápido, una iniciativa del Ministerio de Inclusión Económica y Social que busca mejorar el servicio de pago a los beneficiarios. El objetivo principal de esta tarjeta es descongestionar los puntos de pago y crear opciones de cobro para los beneficiarios, ya que el uso de la tarjeta es enteramente voluntario¹⁵², a pesar de que su solicitud es obligatoria¹⁵³. Esta nueva modalidad forma parte de la categoría que llamamos tarjetas monedero, tarjetas recargables que en realidad no están vinculadas a los servicios financieros normalmente disponibles para tarjetahabientes vinculados a cuentas bancarias. Es una tarjeta magnética que permite hacer retiros de los cajeros automáticos afiliados a la red las 24 horas del día todos los días del año. Sin embargo, la disponibilidad está atada al último dígito del documento de identidad (PPS 2011), que según Samaniego y Tejerina (2010), permite su uso únicamente los días terminados con el mismo número con que termina el documento de identidad. Es decir, si el documento de identidad del beneficiario termina en 1, podrá hacer uso de su tarjeta únicamente los días 1, 11, 21 y 31 de cada mes. Estos autores señalan también que el costo de cada tarjeta pagado por el PPS, es de aproximadamente US\$ 0,24. La tarjeta MIES Bono Rápido no está directamente vinculada a una cuenta de ahorros ya que debido a las restricciones bancarias para la apertura de las cuentas, se exige como mínimo un monto equivalente al salario mínimo vital (Gutiérrez y Trivelli 2009).

Para acceder a la tarjeta, el beneficiario es informado en la ventanilla del banco cuándo debe reclamarla ya que, como se mencionó previamente, su solicitud es de carácter obligatoria para acceder al pago. La tarjeta se entrega en un sobre cerrado junto con la clave y un conjunto de instrucciones de uso con la cual puede empezar a realizar los retiros en los cajeros. El instructivo le indica al beneficiario cuál es la clave de la tarjeta y cómo usarla en los cajeros ilustrando cada etapa del proceso de retiro¹⁵⁴.

Los cajeros habilitados en los que se pueden realizar retiros son los de los siguientes bancos: Banco de Guayaquil, Banco Pichincha, Banco Internacional, Banco Bolivariano, PRODUBANCO/SERVIPAGOS, Cooperativa El Sagrario, Cooperativa Pablo Muñoz Vega, Banco del Pacífico y Banco Nacional de Fomento. En total suman 1.856 cajeros a nivel nacional disponibles para reclamar el BDH, de los

152. Véase <<http://www.pps.gov.ec/PPS/PPS/BDH/INF/Tarjetas.aspx>> (10/3/2011).

153. Véase <<http://www.pps.gov.ec/PPS/PPS/BDH/INF/Tarjetas.aspx?par=2>> (10/3/2011).

154. *Ibidem*.

cuales 1.428 pertenecen a los tres primeros bancos mencionados¹⁵⁵. El valor por transacción que cobran los bancos para el pago de los beneficios, independientemente de si es por ventanilla o por cajero automático, es de US\$ 0,38 (Samaniego y Tejerina 2010), relativamente barato si se compara con los costos en otros países (Pickens, Porteous, y Rotman 2009). Además de los cajeros automáticos, existen 2.602 puntos adicionales de pago, entre Bancos del Barrio y Punto Ágil¹⁵⁶.

A marzo de 2011, puede decirse que el proceso de cambio de modalidad de pago de efectivo por ventanilla a tarjeta magnética aún estaba en fase inicial, ya que sólo se habían solicitado 562.470 tarjetas¹⁵⁷ de un total de 1.786.651¹⁵⁸ de beneficiarios habilitados para recibir el pago.

Uno de los beneficios que otorga la tarjeta Mies Bono Rápido es que al realizar las compras de víveres en las tiendas Tía, Aki y Mi Comisariato, se les otorga un descuento de 8%. De igual forma, tienen la opción de pedir un seguro de vida y servicios funerarios, atención gratuita en la Sociedad de Lucha Contra el Cáncer del Ecuador (SOLCA) para el titular del bono y su núcleo familiar, y acceso a crédito productivo de manera inmediata (Cabrera 2010). Sin embargo, según el artículo titulado “En SOLCA beneficiarios del bono pagan por atención” publicado en el diario El Universo¹⁵⁹ en noviembre de 2010, las condiciones de atención gratuita para los pacientes en SOLCA, aun siendo beneficiarios del bono, eran establecidas internamente mediante una valoración para ver si aplicaban para dicho privilegio. Mientras tanto, se les ofrecía un descuento en el tratamiento de entre 10% y 60% del costo.

La entidad responsable por los seguros de vida y los servicios funerarios de los beneficiarios es la empresa estatal Seguros Sucre, entidad contratada para brindar este servicio desde 2009 (Ecuadorinmediato 2011). La póliza del seguro de vida tiene un valor de US\$ 500, y en caso de muerte del titular del BDH, además de recibir el pago del valor del seguro, se proporciona el servicio de capilla ardiente por 24 horas, traslado del lugar de muerte al lugar de velación y luego al cementerio, el

155. Véase <<http://www.pps.gov.ec/PPS/PPS/BDH/INF/Tarjetas.aspx?par=4>> (10/3/2011).

156. Estadísticas de Punto de Pago. Véase <<http://www.pps.gov.ec/PPS/PPS/BDH/ESTADISTICAS/PuntosPagoProvincia.aspx>> (10/3/2011).

157. Véase <<http://www.pps.gov.ec/PPS/PPS/BDH/ESTADISTICAS/EstadisticasPagos.aspx>> (10/3/2011).

158. Véase <<http://www.pps.gov.ec/PPS/PPS/BDH/ESTADISTICAS/BeneficiariosActivos.aspx>> (10/3/2011).

159. Véase <<http://www.eluniverso.com/2010/11/10/1/1445/solca-beneficiarios-bono-pagan-atencion.html>> (2/4/2011).

cofre, nicho, e incluso servicio de formolización (Cabrera 2010). Se cubre el costo de estos servicios funerarios con US\$ 750, entregados en el momento de realizar el reclamo de defunción. El plazo de tiempo para realizar el cobro de los US\$ 500 es de dos años a partir de la fecha donde se firma el recibimiento a satisfacción de los servicios de exequias por parte de los beneficiarios. Este plazo tiene le brinda a la familia de la persona fallecida el tiempo para que pueda recopilar los documentos necesarios, entre los cuales están el acta de defunción y la posesión efectiva de bienes, ambos documentos legales (Ecuadorinmediato 2011). Dado este caso, al nuevo representante del núcleo familiar se le concede un seguro de vida por el mismo valor (Cabrera 2010).

A enero de 2011, se reportaba un total de 14.858 reclamos por servicios funerarios en el periodo comprendido entre octubre de 2009 y diciembre de 2010, de los cuales 4.677 ya habían presentado la documentación necesaria para el reclamo de los US\$ 500. De éstos últimos, a 1.266 ya se les había entregado el cheque, 2.480 estaban en proceso de entregarles el cheque y el resto habían presentado la documentación de manera incompleta. El resto de familias que a ese momento habían presentado reclamos por servicios funerarios y no por el seguro de vida, aproximadamente 11.000 personas, aún tienen lo que les queda del plazo de dos años para hacerlo. Como el servicio de seguro cubre también a los adultos mayores o personas discapacitadas que reciben el Bono de Desarrollo Humano, es de notar que la tasa de mortalidad de las personas mayores es bastante alta, en promedio, 50 muertes diarias (Ecuadorinmediato 2011). Esto se refleja en las cifras de fallecidos en febrero de 2011, donde de los 2.786 reclamos, 2.248 eran por adultos mayores¹⁶⁰.

Crédito productivo

El crédito productivo al cual tienen acceso los tarjetahabientes del BDH forma parte del proyecto llamado Programa Crédito Productivo Solidario, orientado a la dinamización de la economía de los grupos en situación de vulnerabilidad, en la medida en que se les da la posibilidad de iniciar una actividad productiva sostenible que les permita generar ingresos y empleo. Existen dos líneas de microcrédito disponibles, el Crédito de Desarrollo Humano (CDH) y el Crédito Productivo Solidario (CPS) .

160. Véase <<http://www.pps.gov.ec/PPS/PPS/SISINTEGRADO/CONSULTAS/SistemaIntegrado.aspx>> (2/4/2011).

161. Véase <<http://www.pps.gov.ec/PPS/PPS/CPS/INF/InformacionGeneral.aspx>> (10/3/2011).

El CPS es un crédito de US\$ 840, que pueden solicitar los beneficiarios del programa BDH cuyo plazo máximo es de dos años. Sin embargo, ser beneficiario del BDH no es garantía de que el crédito sea otorgado, ya que es la entidad bancaria la que fija las condiciones, requisitos y tasa de interés (según las condiciones de mercado) y por ende, aprueba o desaprueba las solicitudes¹⁶². Tanto los operadores como los solicitantes deben cumplir ciertos requisitos, las entidades deben firmar un contrato con el fideicomiso del Programa de Protección Social y por su parte, los beneficiarios deben cumplir las condiciones establecidas por ellos (PPS). Al solicitar el crédito, los beneficiarios deben explicar para qué lo desean, el monto y el plazo pedido, así como suministrar los documentos necesarios. Como se ha mencionado, es la entidad otorgante la que decide aprobar o no el crédito y la que fija las condiciones del mismo (PPS). Este crédito busca apoyar microemprendimientos en su fase inicial (Cecchini y Madariaga 2011).

Por otra parte, el CDH es también un crédito de máximo US\$ 840, a un plazo de hasta dos años; pero las condiciones son ligeramente diferentes al caso anterior. El objetivo de éste crédito es básicamente fortalecer las iniciativas productivas de la población marginada, por lo que se requiere que el negocio para el cual se pida el crédito tenga como mínimo seis meses de funcionamiento¹⁶³. Los operadores de este crédito deben firmar, como requisito, un contrato con la Corporación Financiera Nacional de Colocación y Transferencias de Recursos, y no necesariamente tienen que ser entidades bancarias como en el caso anterior. Los beneficiarios, por su parte, deben suministrarle al operador una copia de algún recibo de agua, luz, teléfono o un croquis de ubicación, la copia de la papeleta de votación, la fotocopia de la cédula y copias de las facturas de compra de los insumos para el negocio, máximo del mes anterior¹⁶⁴. La entidad califica al beneficiario y si su crédito es aprobado, se informará al PPS directamente, que apartará los pagos del BDH de dicho beneficiario —inclusive las pensiones por adulto mayor y discapacitados— para el pago del crédito, los US\$ 35 mensuales completos. Existen tres esquemas de montos y plazos disponibles, US\$ 420 por 12 meses, US\$ 630 por 18 meses y US\$ 840 completos por 24 meses. En caso de que haya alguna diferencia en el monto, se abrirá una cuenta bancaria a nombre del beneficiario donde se depositará dicha diferencia. La tasa de interés es de 5% anual sobre los saldos¹⁶⁵. Al haber cancelado completamente un CDH, el beneficiario debe

162. Véase <<http://www.pps.gov.ec/PPS/PPS/CPS/INF/RequisitosCreditoProductivo.aspx>> (10/3/2011).

163. Véase <<http://www.pps.gov.ec/PPS/PPS/CPS/INF/InformacionCDH.aspx>> (10/3/2011).

164. Véase <http://www.cdih.gob.ec/credito_desarrollo_humano_002.htm> (24/3/2011).

165. Véase <http://www.cdih.gob.ec/credito_desarrollo_humano_002.htm> (24/3/2011).

esperar un mes para solicitar uno nuevo; no se puede tener otro tipo de créditos bajo trámite o vigentes al solicitar un CDH, de lo contrario éste será negado. Lo mismo sucederá si no se cumplen las corresponsabilidades del programa. Por último, una vez cumplidos todos los pasos para la solicitud del CDH, se entrega una “libreta de ahorros” por medio de la cual se podrá retirar el dinero al día siguiente¹⁶⁶. El costo asociado a dicho crédito para los beneficiarios, además de la tasa de interés, es una cuota de US\$ 1 a pagar por crédito aprobado, mientras que el PPS le debe pagar a la institución proveedora del crédito una suma de US\$ 5.48 por cada uno¹⁶⁷.

En febrero de 2011 se otorgó 7.165 CDH en 397 entidades por un total de US\$ 4.771.949¹⁶⁸, 1.945 en áreas rurales y 5.220 en áreas¹⁶⁹. Para diciembre de 2010, se había entregado créditos de desarrollo humano a 29.402 beneficiarios, por un monto total de US\$ 23.228.173¹⁷⁰, y del total de los créditos correspondientes a los meses anteriores de 2010, el Banco Nacional de Fomento fue el otorgante del 90%. La meta para el presente año es de 120.000 créditos otorgados¹⁷¹.

Por otra parte, en 2009 el PPS se alió con UNIBANCO —entidad especializada en otorgar créditos de consumo a pequeños ahorristas— para la apertura de cuentas de ahorro UNIBANCO (UBC), sin costo alguno, para el depósito de las transferencias del BDH a quienes lo desearan. La intención de la alianza fue fomentar el ahorro entre los beneficiarios. El banco y los beneficiarios firman un ‘contrato de apertura’ por un plazo mínimo de tres meses y máximo de 24, y luego del vencimiento se puede firmar un nuevo contrato. Al abrir las cuentas, los beneficiarios se convierten en clientes de UBC lo que les da acceso a un seguro de vida, entre otras ventajas. Las primeras cuentas de ahorro se abrieron en julio de 2009, y al siguiente año para la misma fecha se registraban 565 cuentas UBC. Sin embargo, a julio 2010 se registraron solamente 504 cuentas activas. Se informa que el cierre de éstas fue en algunos casos para poder acceder al Crédito de Desarrollo Hu-

166. Véase <http://www.cdh.gob.ec/credito_desarrollo_humano_004.htm> (10/3/2011).

167. Samaniego, P. y Tejerina, L. 2010. *Financial Inclusion Through the Bono de Desarrollo Humano in Ecuador. Exploring options and beneficiary readiness*. Inter-American Development Bank. Social Protection and Health Division. Technical Notes No. IDB-TN-206

168. Véase <<http://www.pps.gov.ec/PPS/PPS/CPS/ESTADISTICAS/EstadisticasCDH.aspx>> (10/3/2011).

169. Véase <<http://www.pps.gov.ec/PPS/PPS/SISINTEGRADO/CONSULTAS/SistemaIntegrado.aspx>> (2/4/2011).

170. Véase <<http://www.pps.gov.ec/PPS/PPS/CPS/ESTADISTICAS/BeneficiariosMesAnio.aspx>> (10/3/2011).

171. Véase <<http://www.pps.gov.ec/PPS/PPS/SISINTEGRADO/CONSULTAS/SistemaIntegrado.aspx>> (2/4/2011).

mano. Al abrir una cuenta de ahorro, UBC entrega a los beneficiarios una misma tarjeta MIES Bono Rápido vinculada a sus cuentas con la cual pueden realizar las transacciones respectivas de sus fondos. Con ella también se puede comprar en los locales suscritos a la Tarjeta Cuota Fácil (TCF) del banco. Sin embargo, a diferencia de la Tarjeta MIES, los retiros de los beneficios sólo se pueden realizar en cajeros de UNIBANCO de manera gratuita con un límite de tres retiros al mes. En caso se haga retiros de un cajero de otro banco se cobrará US\$ 0,5. Los retiros en las ventanillas del banco y en los módulos de servicios no tienen costo alguno ni límite de operaciones en el tiempo. Cabe destacar que se ofrece un servicio en línea (*Web Service*) del PPS que permite una comunicación constante entre ellos y UNIBANCO, además de los múltiples compromisos de reportes que se deben enviar el uno al otro respecto a la información detallada de los beneficiarios, para lograr así una mayor eficiencia en el sistema (Salazar 2010a). Dicho convenio fue renovado por un período de dos años, empezando el 4 de febrero de 2010¹⁷².

En la información agregada a julio de 2010, el saldo promedio de las cuentas de los beneficiarios fue de US\$ 8. Aunque por ser clientes del banco los beneficiarios tienen acceso al crédito, a esa fecha aún no se había solicitado ningún crédito (Salazar 2010a). Factores influyentes en la baja demanda del servicio ofrecido por UNIBANCO son, por ejemplo, la demora inicial en el ofrecimiento del mismo, dado que el diseño y creación del sistema operacional de las cuentas estuvo bajo responsabilidad del banco, así como el hecho de que el sitio inicial donde se ofreció fue en la zona centro-norte de Quito, un área de baja incidencia de pobreza. La publicidad del servicio también está a cargo de UNIBANCO, y por último, la falta de conocimiento financiero y el miedo por parte de los beneficiarios a acercarse al sistema, son factores que en su momento pudieron haber afectado la demanda (Salazar 2010b).

EL SALVADOR — COMUNIDADES SOLIDARIAS

Descripción

En 2005 se creó el programa Red Solidaria fundamentado en tres ejes diferentes: transferencias con condiciones a sus beneficiarios, inversión en infraestructura para la población y proyectos productivos, con el fin de ayudar a los más necesitados e invertir en capital humano (Castañeda 2008). En 2009 este programa fue rediseñado por el nuevo Gobierno (2009-2014)¹⁷³ y pasó a llamarse Comunidades

172. Véase <<http://www.pps.gov.ec/PPS/PPS/Convenios.aspx>> (2/4/2011).

173. Véase <<http://www.fisdg.gob.sv/temas/comunidades-solidarias.html>> (11/3/2011).

Solidarias Rurales, manteniendo la esencia básica de Red Solidaria e incluyendo nuevas transferencias y otro componente de fortalecimiento de gestión de las comunidades y entidades gubernamentales locales. De igual forma, en el mismo año se inició el plan piloto del programa Comunidades Solidarias Urbanas en 2009¹⁷⁴. El programa está bajo la responsabilidad de la Presidencia de la República y es ejecutado por el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo (FISDL) y la Secretaría Técnica de la Presidencia (CEPAL 2011).

Objetivo

El principal objetivo del programa Comunidades Solidarias en conjunto es “brindar atención integral a las familias en situación de extrema pobreza y exclusión social, tanto en el área rural como en el sector urbano”¹⁷⁵.

El programa Comunidades Solidarias Rurales, por su parte, busca

mejorar en forma integral las condiciones de vida de las familias en situación de extrema pobreza, con énfasis en el área rural, ampliando sus oportunidades y proveyendo los recursos necesarios, a través del mejoramiento de la red de servicios básicos, programas de desarrollo productivo y micro crédito, que permitan potenciar sus capacidades para aprovechar estas oportunidades y mejorar la calidad de vida personal, familiar y comunitaria¹⁷⁶.

Población objetivo

La población objetivo de estos programas son las familias residentes de los municipios en situación de pobreza alta, severa y extrema, que tengan, además, menores de 15 años y/o mujeres embarazadas¹⁷⁷.

La focalización del programa se realiza mediante la clasificación de pobreza de los municipios en cuatro categorías: baja, moderada, alta y severa. De éstas, se seleccionan los municipios de las dos categorías de mayor pobreza extrema, es decir, la alta y la severa. El Índice Integrado de Marginalidad Municipal (IIMM), que tiene un valor entre 0 y 1, donde uno indica mayor marginalidad, mide tres dimensiones, ingreso, educación y habitabilidad. Es por medio de este índice que

174. Véase <<http://dds.cepal.org/bdptc/programa/?id=16>> (11/3/2011).

175. Véase <<http://www.fisdl.gob.sv/temas/comunidades-solidarias.html>> (11/3/2011).

176. Véase <<http://www.fisdl.gob.sv/institucion/marco-institucional/areas-de-trabajo/comunidades-solidarias-rurales.html?showall=1>> (11/3/2011).

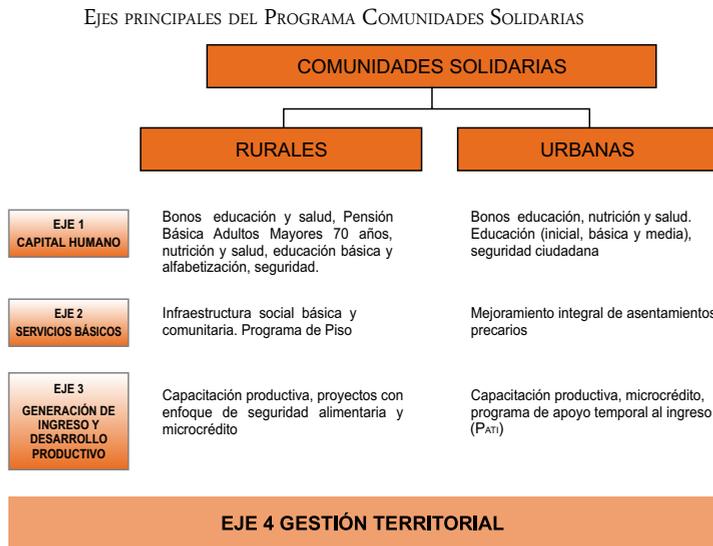
177. Véase <<http://dds.cepal.org/bdptc/programa/?id=16>> (11/3/2011).

se priorizan los municipios a ser incorporados al programa en cada categoría. Para 2011, hay 32 municipios en la categoría de pobreza extrema severa y 68 en la de pobreza extrema alta. Todos estos municipios están siendo atendidos por el programa Comunidades Solidarias Rurales¹⁷⁸.

Al seleccionar los beneficiarios, los objetivos del programa se logran mediante la ejecución de los ejes principales ilustrados en la Figura 5, que se supone se cumplirán en los tres años de permanencia límite en el programa¹⁷⁹.

De acuerdo a la CEPAL¹⁸⁰, en 2009 se registró para el programa Comunidades Solidarias Rurales una cobertura efectiva de 105.900 hogares y 508.320 personas, siendo mayor que la cobertura programada de 100.000 y 480.000, respectivamente.

FIGURA 5 |



Fuente: "Comunidades Solidarias", véase Fisdl: <<http://www.fisdl.gob.sv/temas/comunidades-solidarias.html>> (11/03/2011).

178. Véase <<http://www.fisdl.gob.sv/institucion/marco-institucional/areas-de-trabajo/comunidades-solidarias-rurales.html?start=3>> (11/3/2011).

179. Véase <<http://dds.cepal.org/bdptc/programa/?id=16>> (11/3/2011).

180. *Ibidem*.

Condicionalidades

Para recibir los pagos, los beneficiarios deben cumplir ciertas condiciones como consultas médicas prenatales para mujeres embarazadas, controles de talla, peso y vacunas para menores de cinco años y asistencia escolar regular para los menores de edad escolarizados (del nivel de párvulos hasta sexto grado). La condición para los adultos mayores es que no pueden reclamar o tener otro tipo de pensión simultánea. Además, la pensión es complementada con el Programa de Atención Integral a la Persona Adulta que incluye servicios médicos generales y de nutrición¹⁸¹.

Por último, si los beneficiarios no cumplen con las corresponsabilidades establecidas, pueden ser sancionados y no recibir su pago correspondiente. En el caso de los requisitos en salud, si se incumplen dos corresponsabilidades consecutivas o tres en el curso de 12 meses (no tienen que ser continuas) se suspenderá el beneficio. En el caso de educación, el pago se suspenderá en caso de faltar a la escuela más de cuatro veces al mes sin justificación (CEPAL 2011).

Pagos

El programa está compuesto por tres beneficios, el Bono a la Educación, el Bono a la Salud y la Pensión Básica para la persona adulta. Los pagos son bimestrales y para el caso del bono de salud y educación el pago se entrega a la madre del hogar. Actualmente, el Bono a la Educación es de US\$ 15, destinado a los hijos del hogar cursando hasta sexto grado o hasta 18 años sin haberlo cursado. El Bono a la salud es también de US\$ 15, pero únicamente para niños y niñas menores de cinco años y las mujeres embarazadas. Cuando se dan ambas condiciones en la familia, el bono es de US\$ 20¹⁸². La Pensión Básica para la persona adulta es US\$ 50, dirigida a los adultos mayores de 70 años en situación de abandono o pobreza (CEPAL 2011).

Modalidades de pago

La modalidad de pago de los bonos para Comunidades Solidarias Rurales se hace mediante una transferencia plana entregada en efectivo a los beneficiarios (CEPAL 2011). Son eventos de pago previamente organizados en los 100 municipios pertenecientes al programa. El FISDL se encarga de las entregas en efectivo¹⁸³.

181. Véase <<http://dds.cepal.org/bdptc/programa/componentes.php?id=16>> (11/3/2011).

182. Información suministrada por Roberto Molina, Oficial de Información y Respuestas, Oficina de Información y Respuestas, Departamento de Relaciones Exteriores, FISDL (Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local). Mensaje recibido el 4 de mayo de 2011.

183. Comunicación directa con el FISDL, (4/4/2011).

Según Francke y Cruzado (2009), antes de que el programa cambiara de nombre, el gobierno contrataba entidades bancarias para realizar la entrega de los beneficios a los gobiernos locales.

En cuanto a la información relacionada con el Programa Comunidades Solidarias Urbanas, actualmente se trabaja en el Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI), un programa temporal (de seis meses) que brinda ingresos para personas pobres que viven en asentamientos urbanos precarios de las principales ciudades del país, de acuerdo al Mapa de Pobreza Urbana que realizó el PNUD con FLACSO y el gobierno salvadoreño en 2010. Además, se están haciendo esfuerzos complementarios para dar posibilidades de realizar emprendimientos e iniciativas económicas durante los seis meses, de manera tal que al terminar el periodo puedan continuar dichas actividades que les permita obtener ingresos por sus propios medios. El PATI está enfocado, por el momento, en 25 municipios urbanos y 11 con características más bien rurales que fueron afectados por la tormenta Ida de noviembre de 2009 y beneficiará a alrededor de 56.000 personas en tres años¹⁸⁴.

GUATEMALA — MI FAMILIA PROGRESA Y PROTECCIÓN Y DESARROLLO PARA LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA TRABAJADORA

Descripción

El programa Mi Familia Progresá (MIFAPRO) comenzó en 2008 bajo el gobierno de Álvaro Colom, como respuesta a su compromiso con la construcción de capital humano por medio de la inversión en servicios básicos como educación, salud y nutrición. Es coordinado por el Consejo de Cohesión Social del Gobierno¹⁸⁵. Está bajo la responsabilidad del Ministerio de Educación y es ejecutado por la Unidad de Ejecución Especial del mismo ministerio¹⁸⁶. Su misión explícita es apoyar a las familias más vulnerables para que accedan a los servicios básicos de salud, educación y nutrición¹⁸⁷.

Existe también otro programa de transferencias monetarias condicionadas, pero exclusivo para Ciudad de Guatemala —en específico los barrios alrededor del vertedero de basura— llamado Protección y Desarrollo de la Niñez y Adolescencia

184. Información suministrada por Roberto Molina, Oficial de Información y Respuestas, FIDSL.

185. Véase <<http://mifamiliaprogesa.gob.gt/joomla/mi-familia-progesa.html>> (11/3/2011).

186. Véase <<http://dds.cepal.org/bdptc/programa/?id=17>> (11/3/2011).

187. Véase <<http://www.mifamiliaprogesa.gob.gt/joomla/images/descargas/publica/51/mision.pdf>> (11/3/2011).

Trabajadora, creado en 2007. La iniciativa surgió gracias a un estudio realizado en 2004 a partir del cual se identificaron fallas en la provisión de servicios públicos básicos en dichos barrios. La Cooperación Italiana para el Desarrollo y el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (IDIES) de la Universidad Rafael Landívar intervinieron los barrios con el objetivo de combatir el trabajo infantil en la zona. Actualmente, está bajo la responsabilidad de la Municipalidad de la Ciudad de Guatemala y la Unidad Técnica Local de Cooperación Italiana, y es ejecutado por la Dirección de Desarrollo Social de la Ciudad de Guatemala¹⁸⁸.

Objetivos

El programa Mi Familia Progresá tiene tres componentes en sus objetivos, el estratégico, los específicos y los objetivos particulares en salud y nutrición. En cuanto al estratégico, el programa básicamente quiere construir capital humano en las familias pobres, especialmente en las que haya niños y/o niñas menores de 15 años y mujeres embarazadas, por medio de la inversión en la educación, salud y nutrición¹⁸⁹. De ahí se desprenden los tres objetivos específicos del programa:

1. Contribuir a aliviar la pobreza monetaria de poblaciones excluidas en el corto plazo.
2. Promover el incremento de los niveles de asistencia y permanencia escolar del nivel primario en niños de 6 a 15 años.
3. Coadyuvar en la mejora del estado de salud y nutrición de las familias con niños menores de 15 años y mujeres gestantes (MIFAPRO 2011).

Por último, el objetivo con relación a salud y nutrición de los beneficiarios es mejorar sus respectivos estados en las familias pobres, especialmente, en aquellas con niños menores de seis años y/o mujeres embarazadas (MIFAPRO 2011).

El programa de Protección y Desarrollo de la Niñez y Adolescencia Trabajadora tiene como meta principal mejorar las condiciones de vida de las familias en la zona afectada (Roca y Grajeda 2010).

188. Véase <<http://dds.cepal.org/bdptc/programa/?id=40>> (11/3/2011).

189. Véase <<http://mifamiliaprogresa.gob.gt/joomla/mi-familia-progresa.html>> (11/3/2011).

Población objetivo

La población objetivo de MIFAPRO corresponde a aquellas familias en situación de pobreza extrema o en riesgo de caer en dicha situación (de Méndez 2010).

La focalización y selección de los beneficiarios se hace de manera sistematizada. Primero se selecciona a los municipios más pobres, según el Mapa de Pobreza compilado por la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN). Posteriormente, con la ayuda del Instituto Nacional de Estadística (INE), se realiza un censo en dichos municipios para identificar a las familias que, efectivamente, viven en condición de pobreza, y por último, se calcula el grado de pobreza de dichos hogares para poder escoger a los más necesitados¹⁹⁰.

A la fecha, se registra un total de 302 municipios atendidos por el programa, en 22 departamentos, lo cual representa 917.330 familias a nivel nacional, en las cuales se encuentran 2.492.618 menores de edad¹⁹¹. En 2010 se incluyeron a 378.143 nuevas familias en el programa, y al 31 de enero de 2010 se registraba que de los beneficiarios menores de edad, 784.707 tenían entre 0 y 5 años y 1.727.578, entre 6 y 15 años. El programa cuenta con 310 sedes y 339 puntos de pago también a esa fecha¹⁹².

Para el caso específico de la ciudad de Guatemala, el programa se focaliza en 22 asentamientos que pertenecen a las zonas 3 y 7 de la ciudad, las más afectadas por el relleno sanitario. Datos del 2008 reportaban un total de 1.190 menores en edad escolar beneficiados, de los cuales 59 se encontraban en la secundaria; 1.070, en primaria y 61 en pre-primaria (Roca y Grajeda 2010).

Condicionalidades

Las corresponsabilidades que deben cumplir las familias en el campo de salud son asistir a los controles médicos de los niños y niñas programados en los Centros y Puestos de Salud de su respectiva comunidad —menores de seis años¹⁹³— y que las madres participen en las capacitaciones en salud ofrecidas por el programa. En educación, se espera que las madres participen en las capacitaciones en educación y que también lleven a los niños, niñas y jóvenes a las escuelas públicas de

190. Véase <<http://mifamiliaprogressa.gob.gt/joomla/mi-familia-progressa/17-icuales-son-los-requisitos-yo-criterios-para-que-puedan-ingresar-las-familias-al-programa.html>> (11/3/2011).

191. Véase <<http://mifamiliaprogressa.gob.gt/joomla/mi-familia-progressa.html>> (11/3/2011).

192. Véase <<http://www.mifamiliaprogressa.gob.gt/joomla/images/descargas/publica/53/resultados2010.pdf>> (11/3/2011).

193. Véase <<http://dds.cepal.org/bdptc/programa/componentes.php?id=17>> (11/3/2011).

sus comunidades con una permanencia regular¹⁹⁴ y un mínimo de 80%¹⁹⁵ de asistencia controlada¹⁹⁶. La sanción por incumplimiento de las corresponsabilidades, tres o más veces es la suspensión del pago del beneficio (CEPAL 2011).

Las corresponsabilidades de los menores para el programa de Protección y Desarrollo de la Niñez y Adolescencia Trabajadora son un poco más exigentes que las de Mifapro. No sólo se espera la asistencia regular a las clases —mínimo 80% mensual (Roca y Grajeda 2010)—, también se exige que tengan buen rendimiento, aprobar todas las materias y lograr un promedio mínimo de 60 puntos¹⁹⁷. Los padres de los menores deben cumplir con la responsabilidad de firmar cada dos meses las boletas de calificaciones para dar fe del cumplimiento de los jóvenes. El cumplimiento de estas tres condicionalidades es monitoreado y controlado constantemente por el apoyo del Banco de Desarrollo Rural de Guatemala (Banrural) y las escuelas públicas, al igual que por el IDIES. Cuando se incumplen estas condiciones dos veces, se suspende el pago del beneficio por un mes, dándole la oportunidad a los beneficiarios de volver a cumplir con las corresponsabilidades, sin retirarlos del programa de manera inmediata (Roca y Grajeda 2010).

Pagos

El programa MIFAPRO tiene dos componentes, el Bono de Educación, para niños, niñas y jóvenes entre los 6 y 15 años, y el Bono de Salud y Nutrición para familias con niños menores de 15 años (de Méndez 2010) y las mujeres embarazadas. Para 2008 cada bono era de US\$ 20,21¹⁹⁸ (GTQ\$ 150), entregado con una frecuencia bimestral¹⁹⁹. A la fecha, información recolectada de la página web del programa indica que el pago es un único beneficio por familia, de US\$ 39,36²⁰⁰ (GTQ\$ 300) mensual entregado cada dos meses²⁰¹, a las madres de cada hogar, una vez que hayan demostrado el cumplimiento de las corresponsabilidades requeridas por el programa²⁰².

194. Véase <<http://mifamiliaprogressa.gob.gt/joomla/ciclo-del-programa.html>> (11/3/2011).

195. Sin embargo, según el Fiszbein *et ál.* (2009), el programa exige una asistencia mínima escolar del 90%.

196. Véase <<http://dds.cepal.org/bdptc/programa/componentes.php?id=17>> (11/3/2011).

197. Véase <<http://dds.cepal.org/bdptc/programa/componentes.php?id=40>>

198. Tasa de cambio de Quetzal guatemalteco (GTQ\$) por Dólar americano (US\$). Valor promedio de la tasa interbancaria para 200. Véase <www.oanda.com>.

199. Véase <<http://dds.cepal.org/bdptc/programa/componentes.php?id=17>> (11/3/2011).

200. Tasa de cambio de Quetzal guatemalteco (GTQ\$) por Dólar americano (US\$). Valor promedio de la tasa interbancaria para el periodo entre el 15 de febrero y el 15 de marzo de 2011. Véase <www.oanda.com>.

201. Véase <<http://mifamiliaprogressa.gob.gt/joomla/ique-son-las-tmc.html>> (11/3/2011).

202. Véase <<http://mifamiliaprogressa.gob.gt/joomla/ciclo-del-programa.html>> (11/3/2011).

Por otra parte, el programa de Protección y Desarrollo de la Niñez y Adolescencia Trabajadora ofrece un pago de remesas escolares para todos los menores de 18 años²⁰³ y un beneficio base por familia, que compense por el costo de oportunidad generado al cumplir con las corresponsabilidades. A partir de las encuestas nacionales de Condiciones de Vida (ENCOVI) de 2006 y la de Empleos e Ingresos (ENEI) de 2004 así como de otras informaciones, se estableció un monto máximo de US\$ 54²⁰⁴ (GTQ\$ 400) por familia, aproximadamente 20% de lo que se estimaba era el consumo familiar promedio —US\$ 269 (GTQ\$ 2.000)— para poder complementar efectivamente el ingreso de los hogares. El beneficio base por familia se determinó que sería 40% del monto máximo anterior, es decir US\$ 21,56 (GTQ\$ 160), y que por cada niño o niña adicional se sumaría otro 20% de los GTQ\$ 400 equivalente a US\$ 10,78 (GTQ\$ 80). Por consiguiente, una familia con un menor recibe US\$ 32,34 (GTQ\$ 240), con dos menores recibe US\$ 43,12 (GTQ\$ 320), y una familia con tres menores recibe el máximo, US\$ 54 (GTQ\$ 400) (Roca y Grajeda 2010). Igual que en el caso anterior, los pagos se entregan a las madres de las familias de manera mensual y tienen un límite máximo de tres hijos por familia²⁰⁵. Es importante mencionar que los fondos para dichos pagos provienen del Gobierno italiano y no de la municipalidad de la ciudad (Roca y Grajeda 2010).

Modalidades de pago

En acuerdo con BANRURAL, el programa MIFAPRO realiza eventos de pago en los cuales los beneficios son entregados en efectivo directamente a las madres²⁰⁶. Gutiérrez y Trivelli (2009) y de Méndez (2010) confirman que la modalidad de pago es una transferencia en efectivo aunque no se especifica si es entregada en eventos previamente organizados o en las sucursales del mismo banco, como reportan Pickens, Porteous y Rotman (2009). Para el caso del programa de la Niñez y Adolescencia Trabajadora, también en acuerdo con el Banco de Desarrollo Rural, las familias beneficiarias poseen una cuenta de ahorros en dicho banco, por medio de la cual pueden acceder a sus beneficios cuando lo deseen y así acomodarse mejor a sus patrones de consumo y ahorro (Roca y Grajeda 2010). Asimismo, les brinda acceso a los servicios financieros y de ahorros del banco²⁰⁷.

203. Véase <<http://dds.cepal.org/bdptc/programa/componentes.php?id=40>> (11/3/2011).

204. Tasa de cambio del Quetzal guatemalteco (GTQ\$) por Dólar americano (US\$). Valor promedio de la tasa interbancaria para 2008, véase <www.oanda.com>.

205. Véase <<http://dds.cepal.org/bdptc/programa/componentes.php?id=40>> (11/3/2011).

206. Véase <<http://mifamiliaprogressa.gob.gt/joomla/ciclo-del-programa.html>> (11/3/2011).

207. Véase <<http://dds.cepal.org/bdptc/programa/componentes.php?id=40>> (11/3/2011).

Descripción

El Programa de Asignación Familiar, PRAF, comenzó en 1990 como un programa social que entregaba transferencias monetarias sin corresponsabilidades. Durante ocho años (1998-2006) funcionó con el proyecto PRAF/BID II que atendía a beneficiarios distintos. Con el surgimiento de PRAF/BID III en 2007 se crearon incentivos para homologar tanto la estructura de los programas como el monto de los auxilios. Hoy, PRAF es una institución que otorga apoyos —con y sin corresponsabilidades— a diferentes comunidades y poblaciones. En el año 2009 se creó un programa de transferencias condicionadas llamado Bono de 10.000 bajo responsabilidad de la Secretaría de Estado en el Despacho Presidencial y ejecutado por el Programa Asignación Familiar, el Ministerio de Salud y el Ministerio de Educación²⁰⁸.

Objetivo

El objetivo principal del Bono de 10.000 es

generar capital humano a través del desarrollo de las capacidades en educación, salud y nutrición de las familias en extrema pobreza y pobreza, mediante la entrega de transferencias monetarias condicionadas a cumplir con las respectivas corresponsabilidades, con el fin de contribuir a la ruptura del ciclo inter-generacional de la pobreza²⁰⁹.

Sus objetivos específicos son:

- Otorgar transferencias monetarias a los hogares en extrema pobreza y pobreza, con niñas, niños y adolescentes incorporados al sistema escolar básico, con la condición de que estén matriculados en centros escolares del sistema público nacional (modalidad formal o no formal), con el fin de fomentar la matrícula, permanencia y asistencia regular durante el año lectivo. Se dará prioridad a las niñas, niños y adolescentes entre 6 y 18 años.
- Promover la demanda de los servicios de salud de las familias beneficiarias del programa, para mejorar los indicadores de salud, prevenir enfermedades y garantizar una nutrición adecuada a todos sus integrantes. Se dará prioridad

208. Véase <<http://dds.cepal.org/bdptc/programa/?id=37>> (11/3/2011).

209. Véase <<http://bonodiezmil.blogspot.com/p/que-es-el-bono-10-mil.html>> (20/3/2011).

de atención a la población más vulnerable como niños y niñas de cero a cinco años, así como a mujeres embarazadas y puérperas.

- Contribuir a la creación de una red de protección social, para evitar que la población más pobre y vulnerable sea afectada por crisis económicas externas e internas, promoviendo la creación de las condiciones necesarias para que puedan salir de su situación de pobreza y extrema pobreza.

El objetivo del PRAF

es promover Proyectos Sociales que constituyan un mecanismo de estímulo que le permitan solucionar las necesidades básicas, de los más pobres de los pobres así como el mejoramiento del capital humano a través de capacitación y el desarrollo de los recursos locales, mediante la autogestión²¹⁰.

Población objetivo

La población objetivo del PRAF son familias en situación de extrema pobreza con hijos menores de 14 años cursando hasta sexto grado de primaria, menores de cinco años con discapacidad o riesgo de desnutrición, mujeres embarazadas o en lactancia y/o adultos mayores. Es importante aclarar que se les da prioridad a las familias de aldeas en situación de pobreza o extrema pobreza.

La focalización se realiza en dos etapas. La primera es geográfica: se seleccionan los barrios y aldeas con mayor concentración de hogares en extrema pobreza. La segunda etapa excluye los barrios y aldeas que no tienen oferta suficiente en los sectores de educación y salud²¹¹. También se utiliza un criterio econométrico, que pertenece al sistema de Información y Registro de Beneficiarios de Honduras (Secretaría de Estado del Despacho Presidencial)²¹².

El número de beneficiarios del Programa Bono de 10.000 para diciembre de 2010 era 409.555 personas, lo que, según la CEPAL, equivale a 81.911 hogares²¹³. Para 2009, el PRAF había beneficiado a 669.680 personas²¹⁴.

210. Véase <<http://siteresources.worldbank.org/SAFETYNETSANDTRANSFERS/Resources/281945-1131468287118/1876750-1140107387177/HondurasCCT.pdf>> (20/3/2011).

211. Véase <<http://dds.cepal.org/bdptc/programa/?id=37>> (11/3/2011).

212. Véase <http://www.sdp.gob.hn/sitio/index.php?option=com_content&view=article&id=90&Itemid=127> (11/3/2011).

213. Véase <http://www.sdp.gob.hn/sitio/index.php?option=com_content&view=article&id=90&Itemid=127> (11/3/2011).

214. Véase <<http://dds.cepal.org/bdptc/programa/?id=18>> (11/3/2011).

Condicionalidades

Las condicionalidades para recibir el Bono de 10.000 son dos, una en salud y otra en educación. Para el caso del Bono de Salud, se requiere que los niños y mujeres embarazadas se inscriban en una unidad de salud. La corresponsabilidad por el lado de la educación es asegurar la matrícula en el primer o segundo trimestre del año y la asistencia a clases por parte de los niños en el tercer y cuarto trimestre del año. La asistencia escolar debe ser por lo menos de 80%²¹⁵.

Las condicionalidades para recibir los beneficios del PRAF están ligadas a dos componentes, al Bono Materno Infantil y al Bono Escolar de primero a sexto grado. Para el primero, las familias deben asistir en centros de salud para controles periódicos. La condición para el Bono de Primero a Sexto Grado es matricular a los niños y jóvenes en una institución educativa y garantizar su asistencia (Cecchini y Madariaga 2011).

Pagos

El pago del Bono de 10.000 tiene tres componentes: Bono de Nutrición, Bono de Salud y Bono de Educación. Los dos primeros Bonos son transferencias trimestrales para familias con niños menores de cinco años y mujeres embarazadas o en lactancia, por un valor de HNL 417 (US\$ 22,48) cada una. El Bono de Educación es una transferencia trimestral para familias con niños entre 6 y 18 años vinculados a una institución educativa pública, por un valor de HNL 833 (US\$ 44,92) (CEPAL 2011).

El PRAF tiene siete componentes de pago²¹⁶:

1. **Bono materno infantil:** una transferencia cuatrimestral (máximo tres por familia). Para 2009, el monto de la transferencia fue HNL 96 (US\$ 5,17).
2. **Bono escolar de primero a sexto grado:** una transferencia semestral por familia. Para 2009, el monto de la transferencia fue HNL 83 (US\$ 4,47).
3. **Bono tercera edad:** una transferencia plana entregada directamente al beneficiario. Desde 1997 hasta 2009 el monto de la transferencia fue HNL 50 (US\$ 2,69).
4. **Bono mano amiga:** una transferencia semanal para jóvenes que viven en zonas de alto riesgo y adultos que trabajan en basurales. El monto de la transferencia es HNL 30 (US\$1,61).

215. Véase <<http://dds.cepal.org/bdptc/programa/?id=37>> (11/3/2011).

216. Véase <<http://dds.cepal.org/bdptc/programa/componentes.php?id=18>> (11/3/2011).

5. **Bolsón Escolar:** una transferencia en especie, útiles escolares.
6. **Bono DI-mujer** (Desarrollo integral de la mujer):
proyecto en el que se desarrollan actividades de preinversión, capacitación social y productiva, formación de microempresarias, capacitación en organización y administración de tiendas de consumo, infraestructura básica social y asistencia técnica y crediticia²¹⁷.
7. **Bono juvenil urbano rural** (Desarrollo Integral de la Familia): una transferencia monetaria para jóvenes entre 14 y 24 que se encuentren desempleados.

Modalidades de pago

El pago del Bono de 10.000 se realiza mediante una transferencia plana en efectivo a través del Banco de Honduras²¹⁸. El pago del PRAF se hace en efectivo²¹⁹.

JAMAICA — PATH (*PROGRAM OF ADVANCEMENT THROUGH HEALTH AND EDUCATION*)

Descripción

El programa jamaicano PATH (Promoción por Medio de la Salud y Educación, PATH por su nombre en inglés) es un programa que el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MLSS, por sus siglas en inglés) instauró en toda la isla en 2002, con el propósito de racionalizar las operaciones de tres programas previamente existentes para bajar costos, eliminar la duplicidad y aumentar la efectividad de las transferencias a los menos favorecidos²²⁰. Los programas unificados fueron *Food Stamp* (1984-2003), *Outdoor Poor Relief*, y *Public Assistance* (Banco Interamericano de Desarrollo 2001), debido a la necesidad de aumentar los pagos de los beneficios a niveles significativos usando métodos de focalización de los posibles beneficiarios de manera transparente y efectiva (*Independent Evaluation Group World Bank* 2010). Aunque el PATH fue iniciado como programa piloto en la parroquia de Saint Catherine en 2001, fue llevado a escala nacional el año siguiente. Actualmente, el programa PATH es financiado con fondos del Banco Mundial²²¹.

217. Véase <<http://dds.cepal.org/bdptc/programa/componentes.php?id=18>> (11/3/2011).

218. Véase <<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35189287>> (20/3/2011).

219. Véase <<http://dds.cepal.org/bdptc/programa/componentes.php?id=18>> (11/3/2011).

220. Véase <<http://www.mlss.gov.jm/pub/index.php?artid=23>> (10/3/2011).

221. Véase <<http://dds.cepal.org/bdptc/programa/?id=21>> (10/3/2011).

Objetivos

Los objetivos específicos del programa son mejorar los resultados en salud y asistencia escolar, reducir el trabajo infantil y la pobreza y actuar como red de seguridad social para familias vulnerables y pobres (Smith 2006).

Población objetivo

La población objetivo del programa son los niños, jóvenes y adolescentes hasta que terminen la educación secundaria, adultos mayores de 60 años, mujeres embarazadas o en lactancia, y adultos pobres entre 18 y 59 años²²².

Para ser elegible para dicho beneficio, se debe aplicar directamente al MLSS, donde se diligencia un formulario con preguntas acerca de la familia a la cual pertenece, los niveles de educación obtenidos y el acceso que tiene el hogar a los servicios públicos (MLSS 2011). Los beneficiarios se seleccionan de manera automática a partir de un *proxy means test*. Además de las personas anteriormente mencionadas, son elegibles los discapacitados y las mujeres en lactancia, únicamente hasta seis meses después del parto²²³. Las condiciones de elegibilidad de los beneficiarios se revisan cada cuatro años²²⁴.

El dato del número de beneficiarios más reciente fue de 307.000 personas, a febrero del 2009 (CEPAL 2011).

Condicionalidades

Para el caso de todos los beneficiarios, con excepción de aquellos entre 6 y 17 años, se requiere el cumplimiento de los requisitos impuestos por el programa en materia de salud. Para los bebés entre cero y seis meses, las visitas al centro de salud deben hacerse por lo menos una vez cada dos meses, es decir, tres visitas médicas en el semestre. Para el siguiente grupo, bebés entre 7 y 72 meses, lo requerido es, por lo menos, una visita cada seis meses. Las mujeres embarazadas deben asistir a los centros médicos una vez cada dos meses para sus controles prenatales y, luego seis semanas después así como dos meses después del día del parto. Por último, los adultos mayores de 60 años, personas discapacitadas y personas entre 18 y 59 años en situación de pobreza deben cumplir con una visita médica cada seis meses, es decir, dos al año. Los beneficiarios excluidos de esta corresponsabilidad son aquellos en edad escolar, quienes tienen que cumplir con

222. Véase <<http://www.mlss.gov.jm/pub/index.php?artid=23>> (10/3/2011).

223. Véase <<http://www.mlss.gov.jm/pub/index.php?artid=59>> (10/3/2011).

224. Véase <<http://dds.cepal.org/bdptc/programa/?id=21>> (10/3/2011).

una asistencia mínima de 85% mensual de las clases en las escuelas públicas. Cualquier cambio de la situación o composición familiar que pueda alterar de alguna forma el pago del beneficio debe ser reportado oportunamente a las oficinas de PATH. A quienes incumplan los requisitos les suspenderán el pago hasta que hayan cumplido las corresponsabilidades²²⁵.

Si bien el monto por beneficiario es mensual, la frecuencia de pago es bimestral, empieza en febrero y termina en diciembre, los días 15 de cada uno de estos meses. En la mayoría de los casos, los pagos se hacen a nombre del representante familiar, pero en los casos de adultos mayores y discapacitados, se puede solicitar la recepción directa de sus beneficios respectivos (MLSS²²⁶).

Pagos

Si bien en general el esquema de pagos de PATH es bastante sencillo, el componente de educación es el más elaborado ya que se diferencia no sólo por edad sino también por género. En diciembre de 2008 se introdujo un esquema diferenciado por niveles y género como se ilustra en el Cuadro 13. El pago correspondiente a las personas discapacitadas, adultos mayores o adultos pobres entre 18 y 59 años y mujeres embarazadas o en lactancia es de US\$ 10,72²²⁷ (JMD\$ 900) mensual, mientras que los niños entre 0 y 6 años reciben US\$8,94 (JMD\$ 750) por mes²²⁸.

CUADRO 13 |

ESQUEMA DE PAGO EDUCATIVO – PATH

NIVEL EDUCATIVO	PAGO A MUJERES	PAGO A HOMBRES
1-6	US\$ 8,94 (JMD\$ 750)	US\$ 9,82 (JMD\$ 825)
7-9	US\$ 11,61 (JMD\$ 975)	US\$ 12,8 (JMD\$ 1.075)
10-13	US\$ 13,69 (JMD\$ 1.150)	US\$ 15,18 (JMD\$ 1.275)

Fuente: Ministry of Labour and Social Security.

De acuerdo con la CEPAL²²⁹, el pago siempre es 10% mayor para los hombres y crece en 50% cuando los beneficiarios pasan a la secundaria y en 75% cuando alcanzan niveles post-secundarios.

225. Véase <<http://www.mlss.gov.jm/pub/index.php?artid=55>> (10/3/2011).

226. Véase <<http://www.mlss.gov.jm/pub/index.php?artid=57>> (10/3/2011).

227. Tasa de cambio de Dólar jamaicano (JMD\$) por Dólar americano (US\$). Valor promedio de la tasa interbancaria para el periodo entre el 15 de febrero y el 15 de marzo de 2011. Véase <www.oanda.com>.

228. *Ibidem*.

229. Véase <<http://dds.cepal.org/bdptc/programa/componentes.php?id=21>> (10/3/2011).

En octubre de 2009 se creó un nuevo beneficio llamado '*Post Secondary Grant*' (Pago post-secundaria) con la intención de ayudar a los estudiantes que se encuentran en transición entre educación secundaria y educación superior. Es un pago único de US\$ 179 (JMD\$ 15.000), entregado en los meses de setiembre, octubre y noviembre al presentar al MLSS la carta de aceptación de la institución de educación superior²³⁰.

Por último, en junio de 2010 se modificó el mecanismo de penalización por incumplimiento, al pasar de suspender el pago completamente a pagar un básico de US\$ 4,76 (JMD\$ 400). El resto del pago correspondiente al beneficio se entrega con el cumplimiento de las condicionalidades (MLSS).

Modalidades de pago

Existen dos modalidades de pago: una es por medio de cheque, la modalidad inicial del programa, y la segunda, por medio de una tarjeta magnética llamada *Keycard Cash* emitida por el National Commercial Bank.

La primera modalidad está bajo la responsabilidad de la Corporación Postal de Jamaica a través de sus agencias y oficinas postales. Los cheques son enviados directamente a los representantes o a sus agentes, designados por las familias como receptores del beneficio, al presentar una identificación válida en la respectiva oficina postal²³¹.

La modalidad reciente del sistema *Keycard Cash* fue lanzada en octubre de 2003 con la finalidad de ahorrar en costos de manejo para el programa. En acuerdo con el National Commercial Bank los beneficiarios pueden acceder a servicios asociados las 24 horas del día como son retiros por cajero, consultas de saldos y compras en almacenes donde haya una red del banco. Los beneficiarios son notificados vía mensaje de texto o llamadas telefónicas una vez se les abona el beneficio a sus cuentas, aunque éstas no permiten depósitos por parte de los mismos beneficiarios (Jamaica Information Service 2006). Fiszbein *et al.* (2009) señalan que se trata de una tarjeta prepaga, por lo que entra en nuestra clasificación de tarjetas monedero, es decir, acerca a los beneficiarios a los servicios financieros, pero no provee todos los servicios vinculados a una cuenta bancaria.

230. Véase <<http://www.mlss.gov.jm/pub/index.php?artid=57>> (10/3/2011).

231. *Ibidem*

MÉXICO - PROGRAMA PROGRESA / OPORTUNIDADES

Descripción

Oportunidades es un programa de transferencias monetarias condicionadas bajo responsabilidad de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y ejecutado por la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades²³². Este programa surgió en 1997 con el nombre de Progresa como un programa netamente rural. En 2001, se extendió a zonas urbanas y cambió de nombre, a Oportunidades²³³. Tres años después de su inicio, Oportunidades se expandió significativamente logrando una cobertura de 2.6 millones de familias (Francke y Cruzado 2009).

Objetivo

El programa tiene como objetivo “contribuir a reducir la pobreza extrema, asegurar la igualdad de oportunidades y la ampliación de capacidades, mediante la entrega de apoyos monetarios a las familias en esa situación, en los rubros de educación, salud, alimentación y apoyo energético”²³⁴.

Población objetivo

La población objetivo del programa son familias cuyos ingresos no exceden la línea de bienestar mínimo o familias en extrema pobreza. Los beneficiarios son elegidos por etapas. Primero, se realiza una selección de comunidades sobre la base de un índice de marginalidad proveniente de información censal, con el objetivo de focalizarse en las comunidades con mayores índices de marginalidad o a las más pobres. La segunda etapa en este proceso es la selección de las familias al interior de las comunidades previamente identificadas, a partir de la situación económica de cada una. Al finalizar esta etapa, se obtiene una lista de familias que cumplen con los requisitos establecidos. Aunque el objetivo del programa es claro y busca beneficiar a todas las familias que estén en pobreza extrema se concentra en los siguientes grupos prioritarios: niños menores de cinco años, jóvenes menores de 21 años que hayan terminado la educación básica y mujeres embarazadas y en lactancia (Francke y Cruzado 2009).

232. Véase <<http://dds.cepal.org/bdptc/programa/?id=22>> (8/3/2011).

233. *Ibidem*.

234. Véase <<http://www.presidencia.gob.mx/programas/?contenido=34798>> (9/3/2011).

A diciembre de 2010 se esperaba una cobertura de 5.800.000 familias pero sólo se registró un total de 5.560.540, que de acuerdo con la CEPAL equivale a 27.246.646 de personas²³⁵.

Condicionalidades

Es necesario cumplir con una serie de compromisos para lograr los objetivos del programa y hacer efectivas las transferencias. Los menores de 18 años deben inscribirse en planteles educativos para cursar primaria o secundaria. Los jóvenes menores de 21 años que hayan terminado la educación básica tienen que anotarse y permanecer en planteles educativos para la educación media superior. Todos los integrantes de la familia se deben registrar en una unidad de salud y asistir a los controles respectivos. Por último, los miembros de la familia deben asistir cada mes a una sesión de comunicación educativa para el auto-cuidado de la salud²³⁶.

Las sanciones por incumplimiento de las corresponsabilidades pueden ser definitivas o mensuales. Las sanciones mensuales para el caso del apoyo alimentario y energético se hacen efectivas cuando los beneficiarios no acuden a los controles de salud o a la capacitación de auto-cuidado. Las sanciones mensuales para el componente educativo se llevan a cabo cuando el alumno tiene más de tres ausencias mensuales injustificadas o cuando acumule tres meses de suspensión o 12 faltas injustificadas durante un ciclo escolar. La sanción definitiva se hace efectiva cuando

la titular de la familia beneficiaria que reciba los apoyos monetarios por entrega directa no haya acudido en dos ocasiones consecutivas a recibirlos, la titular de la familia beneficiaria reciba los apoyos por depósito bancario y no realice ningún movimiento en su cuenta durante dos o más bimestres consecutivos, de acuerdo a la fecha en que la institución liquidadora reporte esta información a la Coordinación Nacional, en los términos de la Ley de Instituciones de Crédito²³⁷.

El componente educativo para primaria se cancela cuando el estudiante cursa por tercera vez el mismo grado.

235. Véase <<http://dds.cepal.org/bdptc/programa/?id=22>> (8/3/2011).

236. Véase <http://www.seguro-popular.salud.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=33&Itemid=41> (9/3/2011).

237. *Ibidem*.

Pagos

El programa cuenta con seis componentes principales: el Componente Educativo, el Componente Alimentario, el Componente Energético, el Componente Salud, el Componente Jóvenes con Oportunidades, el Componente Adultos Mayores (ver Cuadro 14). El Componente Educativo es una transferencia bimestral que se entrega a familias con hijos menores de 18 años que estén cursando entre tercero de primaria y tercero de secundaria. En secundaria el apoyo es mayor para las mujeres con el fin de desincentivar la deserción escolar (ver Cuadro 15). Además, los estudiantes reciben una transferencia para la compra de útiles escolares (ver Cuadro 16). El Componente de Salud busca brindar un paquete básico de salud a los beneficiarios e incentivar el auto-cuidado. El Componente Alimentario corresponde a una transferencia bimestral para que las familias compren alimentos. El Componente Energético es una transferencia monetaria bimestral que busca compensar los gastos en energía eléctrica, gas, combustibles, etcétera. El Componente Jóvenes con Oportunidades es una transferencia para los estudiantes cursando educación media superior con el objetivo de que los becados terminen este nivel educativo. Se trata de una transferencia diferida con la cual se acumulan puntos que luego son redimibles en dinero y administrados por una entidad financiera. Para finalizar, el Componente Adultos Mayores es una transferencia monetaria bimestral para las familias con adultos mayores de 70 años²³⁸.

CUADRO 14 |

MONTOS MENSUALES DE APOYOS PARA EL ÚLTIMO SEMESTRE DE 2010

COMPONENTE	PAGO MENSUAL
Alimentario	MXN\$ 220/US\$ 17,4*
Energético	MXN\$ 60/ US\$ 4,7
Alimentario Vivir Mejor	MXN\$ 120/ US\$ 9,4
Adultos Mayores	MXN\$ 305/US\$ 24,1

*Tasa de cambio de Pesos mexicanos a US\$ para 2010. Véase <www.oanda.com>.

Fuente: Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2011, publicadas el 31 de diciembre de 2010 con las modificaciones del 7 de septiembre de 2011 en el Diario Oficial de la Federación <http://norma-tecainterna.sedesol.gob.mx/disposiciones/rop2011/rop_oportunidades.pdf>.

238. Véase <http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/wb/Web/reglas_de_operacion_oportunidades_2011> (9/3/2011).

CUADRO 15 |

TRANSFERENCIAS MENSUALES DE APOYO EDUCATIVO SEGÚN NIVEL EDUCATIVO Y SEXO DEL ESTUDIANTE (JULIO-DICIEMBRE 2010)

NIVEL EDUCATIVO		PAGO MENSUAL	
PRIMARIA		HOMBRES Y MUJERES	
Tercero		MXN\$ 145/US\$ 11,4	
Cuarto		MXN\$ 170/US\$ 13,4	
Quinto		MXN\$ 220/US\$ 17,4	
Sexto		MXN\$ 290/US\$ 22,9	
Secundaria	HOMBRES	MUJERES	
Primero	MXN\$ 425/US\$ 33,6	MXN\$ 450/US\$ 35,6	
Segundo	MXN\$ 475/US\$ 37,5	MXN\$ 450/US\$ 35,6	
Tercero	MXN\$ 495/US\$ 39,1	MXN\$ 545/US\$ 43,1	
Educación Media Superior	HOMBRES	MUJERES	
Primero	MXN\$ 715/US\$ 56	MXN\$ 765/US\$ 60	
Segundo	MXN\$ 810/US\$ 64	MXN\$ 820/US\$ 65	
Tercero	MXN\$ 875/US\$ 69	MXN\$ 925/US\$ 73	

Fuente: Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2011, publicadas el 31 de diciembre de 2010 con las modificaciones del 7 de septiembre de 2011 en el Diario Oficial de la Federación <http://norma-tecainterna.sedesol.gob.mx/disposiciones/rop2011/rop_oportunidades.pdf>.

CUADRO 16 |

TRANSFERENCIAS PARA ÚTILES ESCOLARES. CICLO ESCOLAR 2010-2011

NIVEL EDUCATIVO	APOYO PARA ADQUISICIÓN DE ÚTILES	APOYO PARA REPOSICIÓN DE ÚTILES
Primaria	MXN\$ 195/US\$ 15,4	MXN\$ 95/US\$ 4,7
Secundaria	MXN\$ 365/US\$ 28,8	
Educación media superior	MXN\$ 365/US\$ 28,8	

Fuente: Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2011, publicadas el 31 de diciembre de 2010 con las modificaciones del 7 de septiembre de 2011 en el Diario Oficial de la Federación <http://norma-tecainterna.sedesol.gob.mx/disposiciones/rop2011/rop_oportunidades.pdf>.

Modalidades de pago

Una primera modalidad de pago del programa es conocida como “entrega en efectivo”; y consiste en la instalación de un punto de apoyo en donde se entregan las transferencias, por medio de dos entidades BANSEFI o TELECOMM. Ahí, los beneficiarios reciben una planilla para dos años como comprobante. BANSEFI cubre al 23,7% de la población beneficiada por el programa, mientras que TELECOMM al

51,7%. Desde 2008, los beneficiarios de Oportunidades pueden cobrar su bono o transferencia en tiendas DICONSA²³⁹ (corresponsal no bancario). En estas tiendas pueden hacer compras o retirar dinero. Esta modalidad es conocida como tarjeta prepago o recargable. BANSEFI y DICONSA están asociadas con L@ Red de la Gente²⁴⁰. La tercera modalidad de pago fue implementada en 2009 y se conoce como DEBICUENTA, una tarjeta vinculada a una cuenta de ahorros (BANSEFI). Aproximadamente, 25% de los beneficiarios recibe sus pagos a través de esta modalidad (Gutiérrez y Trivelli 2009).

De acuerdo a Berumen y Asociados (2010), las modalidades de pago en el programa Oportunidades son cuatro: Sistema directo, Abono en cuenta de ahorro (sin tarjeta), Abono en cuenta con tarjeta (DEBICUENTA), tarjeta prepagada. Las modalidades de pago Sistema directo y Abono en cuenta con tarjeta (DEBICUENTA) son las descritas por Gutiérrez y Trivelli (2009) como “entrega en efectivo y tarjeta débito”. Abono en una cuenta de ahorro es una modalidad de pago que funciona en zonas urbanas y semi-urbanas en donde hay sucursales de BANSEFI (Berumen y Asociados 2010).

Se tienen dos métodos, uno en el que le preguntan a la señora cuánto se quiere llevar y cuánto quiere ahorrar. El otro método es la entrega de ‘apoyos *express*’ en donde se le pregunta a la beneficiaria cuánto quiere ahorrar por bimestre para hacerle lo que llaman una ‘tanda’. Es ahí donde la señora determina qué cantidad quiere ahorrar y con eso se le programa para que cada vez que le llegue su apoyo se especifique cuánto es de apoyo y cuánto es de ahorro (Berumen y Asociados 2010).

La cuenta de ahorros con tarjeta tiene las siguientes características: requiere un monto mínimo de apertura en efectivo, equivalente a US\$ 4,15; los beneficiarios pueden retirar su dinero a través de la red de cajeros de México y en las ventanillas de Bansefi; las cuentas participan en sorteos por más de US\$ 582 al año. Las consultas de saldo son gratis, la cuenta debe tener un balance promedio mensual de US\$ 4,15; se pueden realizar depósitos desde US\$ 2,49 y cuenta con un servicio de retiro en tiendas de autoservicio afiliadas, entre ellas, WalMart, Superama, Sam’S,

239. DICONSA es una empresa de participación estatal mayoritaria y pertenece al Sector Desarrollo Social. Su propósito es contribuir a la superación de la pobreza alimentaria, mediante el abastecimiento de productos básicos y complementarios a localidades rurales de alta y muy alta marginación, sobre la base de la organización y la participación comunitaria.

240. L@ Red de la Gente es una alianza comercial entre BANSEFI y 283 entidades Crédito Popular y Ahorro cuyo objetivo es ofrecer a la población más necesitada una gran cantidad de servicios financieros.

Bodega Aurrera, Office Depot, Mega, Bodega Comercial Mexicana y Sumesa, por hasta MXN\$ 1.000²⁴¹. Las características de la cuenta de ahorros sin tarjeta son muy similares a las de la Debicuenta, la diferencia radica en el servicio de retiros a través de cajero electrónico y tiendas autorizadas.

Según Torres (2011), el número de familias que recibía el apoyo a través de tarjeta débito en 2010 era de aproximadamente 415.000 y las familias que recibían la transferencia condicionada por medio de algún mecanismo de banca, cerca de 2.300.000.

BANSEFI realiza talleres de educación financiera para beneficiarios de programas gubernamentales como Oportunidades y el Programa de Apoyo Alimentario (PAAI). Para enero de 2010, 50.000 personas formaban parte del curso de educación financiera “Su dinero, su futuro”²⁴²:

El taller fue diseñado por *Freedom From Hunger* y BANSEFI con base en un estudio de mercado en México para identificar los temas prioritarios, los objetivos de aprendizaje y los métodos de capacitación. El estudio de mercado y un diseño cuidadoso por parte de especialistas en educación financiera han asegurado que el curso responda a las necesidades reales de las personas de recursos escasos²⁴³.

Jóvenes con Oportunidades

Es un programa que promueve la inclusión financiera de sus beneficiarios a través de un fondo de ahorro en BANSEFI. El objetivo principal del programa es

incentivar entre los jóvenes de familias pobres extremas a que continúen sus estudios medios y superiores hasta concluir el bachillerato, buscando prevenir la deserción escolar, y, asimismo, proporcionarles algún capital incipiente que luego puedan utilizar en estudios, micronegocios, etcétera (Francke y Cruzado 2009).

241. Véase <<http://www.bansefi.gob.mx/prodyserv/personas/ahorro/Paginas/Debicuenta.aspx>> (2/4/2011).

242. Véase <<http://www.bansefi.gob.mx/comsocial/comunicados/Paginas/BOLET%3%8DN0110.aspx>> (28/3/2011).

243. Véase <<http://www.bansefi.gob.mx/EDUFINANCIERA/Paginas/Materiales.aspx>> (31/3/2011).

Las características que el joven debe cumplir para ser beneficiario de esta transferencia son:

- Ser beneficiario de Oportunidades al momento de graduarse de la educación media superior.
- Terminar la educación media superior antes de los 22 años de edad.
- Contar con las constancias de conclusión de educación media superior (Francke y Cruzado 2009).

El componente de Jóvenes con Oportunidades funciona mediante un mecanismo de puntos acumulables, otorgados a los estudiantes desde tercero de secundaria hasta tercero de bachillerato que aprueben el grado escolar (ver Cuadro 17). A 2010 Jóvenes Con Oportunidades había vinculado a cerca de 218.000 personas al sistema financiero, a través de cuentas de ahorro (Sámamo 2010).

Cuadro 17 |

PUNTOS PARA TRANSFERENCIA JÓVENES CON OPORTUNIDADES

GRADO	PUNTOS
Tercero de secundaria	300
Primero de bachillerato	600
Segundo de bachillerato	900
Tercero de bachillerato	1.200
TOTAL	3.000

Fuente: Francke, P. & Cruzado, E. 2009. Transferencias Monetarias Condicionadas e Instrumentos Financieros en la Lucha contra la Pobreza. Proyecto Capital.

El estudiante puede acumular hasta 3.000 puntos. Cada año, el valor en pesos mexicanos de los puntos varía (ajuste de inflación). Para 2008 el valor de cada punto era de aproximadamente de MNX\$ 41.199 (US\$ 0,10²⁴⁴). Al finalizar la acumulación de puntos, el estudiante puede contar hasta con MNX\$ 3.600 (US\$ 324). El beneficiario del programa puede utilizar su dinero al finalizar la educación media superior (Francke y Cruzado 2009).

El ahorro se puede usar para cuatro fines: seguir estudiando, mejorar la vivienda, adquirir un seguro de salud y/o iniciar un negocio. Para seguir estudiando, el es-

244. Tasa de cambio de Pesos mexicanos (MNX\$) a Dólar americano (US\$) para 2008. Véase <www.oanda.com>.

tudiante recibe tres cuartas partes del dinero ahorrado luego de inscribirse a una institución de educación superior, pública o privada. El dinero restante se le entrega al inicio del siguiente ciclo escolar. En el caso de la segunda opción, mejorar la vivienda, el beneficiario puede utilizar su ahorro como anticipo del programa “Tu Casa”²⁴⁵. En la alternativa de adquirir un seguro de salud, el beneficiario puede ingresar al Sistema de Protección Social de la Secretaría de Salud o adquirir un seguro de salud del Instituto Mexicano del Seguro Social. Finalmente, la opción de iniciar un negocio le permite al beneficiario obtener un apoyo para un proyecto productivo ofrecido por entidades de Ahorro y Crédito Popular²⁴⁶.

NICARAGUA - RED DE PROTECCIÓN SOCIAL

Descripción

La Red de Protección Social es un programa de transferencias monetarias condicionadas que funcionó entre los años 2000 y 2006. Este programa contó con dos fases de tres años cada una. El responsable del programa fue el Fondo Social Suplementario (FSS) y las entidades encargadas de su ejecución fueron Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE) y el Ministerio de la Familia respectivamente para cada fase. Fue financiado con fondos provenientes del Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Centroamericano de Integración Económica y el Gobierno de Nicaragua²⁴⁷. En la actualidad el programa no está en funcionamiento.

Objetivo

El objetivo principal del programa era “Combatir la pobreza —presente y futura— de las familias más vulnerables, mediante transferencias de dinero bajo un esquema de condicionalidades” (Francke y Cruzado 2009). Los objetivos específicos buscaban que las familias superen la pobreza a largo plazo complementando el ingreso familiar, reduciendo la tasa de deserción escolar y mejorando el cuidado nutricional de los niños (CEPAL 2011).

Población objetivo

La población objetivo del programa eran familias en situación de extrema pobreza de áreas rurales. La selección de los beneficiarios se hacía por etapas. En la prime-

245. Programa del Gobierno Federal que otorga subsidios a los hogares mexicanos en situación de pobreza patrimonial para ampliar o construir vivienda.

246. Véase <http://www.oportunidades.gob.mx/JOVENES/usar_ahorro.htm#seguir> (28/3/2011).

247. Véase <<http://dds.cepal.org/bdptc/programa/?id=23>> (28/3/2011).

ra etapa se seleccionaban los departamentos donde se pretendía aplicar el programa, sobre la base de dos criterios: nivel de pobreza y capacidad del departamento para ejecutar el programa. En la siguiente fase se seleccionaban las municipalidades, aquellas que contaran con el programa “Microplanificación Participativa” en la medida en que el objetivo principal de este programa era monitorear proyectos sociales. En la tercera fase se elegía a las comunidades con índices de marginalidad más altos, a partir de un ranking construido con información del Censo Nacional de Población y Vivienda de 1995. La última fase de selección consistía en la elección de las familias que vivían en esas comunidades y no contaban con recursos económicos suficientes para su manutención (Francke y Cruzado 2009). Según la CEPAL, para 2006 el programa benefició a 136.300 personas. El mismo año, la cobertura programada en número de hogares fue 23,500.

Condicionalidades

Las condicionalidades atadas al pago de los beneficios se dividen en tres: salud, educación y capacitación. En cuanto a salud, todos los miembros de la familia debían asistir a consultas médicas periódicas; las mujeres y adolescentes, a sesiones de capacitación y los niños menores de nueve años debían tener al día su calendario de vacunación. La corresponsabilidad ligada a la educación contemplaba la asistencia de los niños entre 7 y 13 años al 95% de las clases, Además de este requerimiento el estudiante no podía faltar más de tres veces sin justificación. En el campo de las capacitaciones, era una obligación que los jóvenes entre 14 y 25 años asistieran a clases de formación ocupacional, alfabetización o al Esquema Diferenciado de Apoyo (EDA)²⁴⁸.

Pagos

Para lograr los objetivos del programa se contaba con seis componentes: el Bono de Seguridad Alimentaria, el Bono Educativo, el Bono Mochila Escolar, el Bono a la Oferta en Salud, el Bono Formación Ocupacional y el Bono a la Oferta Educativa. El Bono de Seguridad Alimentaria era un pago que oscilaba entre US\$ 11,07²⁴⁹ y US\$ 14,80, que se le hacía a todos los hogares beneficiarios del programa. Se trataba de una transferencia bimestral fija por familia. El Bono educativo era una transferencia bimestral fija de US\$ 10,59 para familias con niños entre 7 y 13 años. El Bono Mochila escolar correspondía a un pago de US\$ 1,98

248. Véase <<http://dds.cepal.org/bdptc/programa/?id=23>> (10/3/2011).

249. Tasa de cambio del Córdoba nicaragüense a Dólar americano (US\$). Valor promedio de la tasa interbancaria para 2006. Véase <www.oanda.com>.

para familias con niños entre primero y cuarto grado; al igual que el anterior, era una transferencia fija anual por familia. El Bono a la Oferta en Salud constituía una transferencia monetaria que cubría el aumento de la demanda en servicios de salud, con montos hasta de US\$ 90 por hogar atendido al año. El Bono Educativo buscaba cubrir el “costo de oportunidad” de jóvenes entre 14 y 25 años (requisito: primaria aprobada), otorgando montos de US\$ 15 al mes y un Bono de Formación Ocupacional de US\$ 200, al final de cada curso. Por último el Bono a la Oferta Educativa buscaba cubrir el aumento de demanda por servicios educativos, con una transferencia de US\$ 8 por niño o niña²⁵⁰.

Modalidades de pago

De acuerdo con la CEPAL el pago de los componentes se realizaba a través del retiro en efectivo o de lo que esta institución llama “entrega”. El programa Red de Protección Social utilizó compañías financieras privadas como intermediarias para realizar los pagos. Estas compañías transportaban y distribuían las transferencias para que fueran entregadas de forma directa y en efectivo. Las entregas eran coordinadas por el programa. El programa no vinculó a sus beneficiarios al sistema financiero a través de cuentas bancarias (Francke y Cruzado 2009).

PANAMÁ — RED DE OPORTUNIDADES / BONOS FAMILIARES PARA LA COMPRA DE ALIMENTOS

Descripción

En 2005 se creó el programa Bonos Familiares para la Compra de Alimentos, un programa de transferencias condicionadas especialmente enfocado en las zonas rurales y sobre todo en las poblaciones indígenas²⁵¹. En 2006 formó el programa Red de Oportunidades, un programa con escala nacional que acogió al programa Bonos Familiares como su componente especial²⁵². El programa Bonos Familiares, financiado por el gobierno de Panamá, es responsabilidad de la Presidencia de la República y ejecutado por la Secretaría Nacional de Coordinación y Seguimiento del Plan Alimentario Nutricional (SENAPAN)²⁵³. El programa Red de Oportunidades, también financiado por el gobierno, está bajo la responsabilidad del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y lo ejecuta la Secretaría del Sistema de Protección Social²⁵⁴.

250. Tasa de cambio de Córdoba Nicaragüense a Dólar Americano. Valor promedio de la tasa interbancaria para 2006. Véase <www.oanda.com>.

251. Véase <<http://dds.cepal.org/bdptc/programa/?id=26>> (11/3/2011).

253. Véase <<http://dds.cepal.org/bdptc/programa/?id=25>> (11/3/2011).

254. Véase <<http://dds.cepal.org/bdptc/programa/?id=26>> (11/3/2011).

Objetivos

El objetivo del programa Red de Oportunidades es “promover que las familias que se encuentran en situación de pobreza extrema accedan a los servicios de educación, salud y nutrición, como una forma de fortalecer sus capacidades y mejorar su calidad de vida”.

Tiene además ocho objetivos específicos:

1. Promover la asistencia y permanencia de los niños y niñas en la escuela.
2. Promover la asistencia a los servicios de salud y nutrición de la población materno-infantil.
3. Coordinar operativamente con las instituciones involucradas para optimizar la oferta de servicios del Estado, de acuerdo a las necesidades de los hogares en pobreza extrema.
4. Brindar un acompañamiento a los hogares que facilite una articulación efectiva a los servicios del Estado.
5. Fortalecer la organización en las comunidades y poblaciones beneficiarias para la sostenibilidad del programa.
6. Monitorear y evaluar los procesos y resultados del programa sobre la población objetivo, en coordinación con las demás instituciones involucradas.
7. Fortalecer la institucionalidad del MIDES y el Gabinete Social.
8. Coordinar con el Tribunal Electoral para aumentar los niveles de inscripción y obtención de cédulas y registro civil, principalmente en las áreas indígenas²⁵⁵.

Por otra parte, el programa Bonos Familiares para la Compra de Alimentos tiene como objetivo garantizar la seguridad alimentaria y nutricional a los municipios identificados por sus altos niveles de pobreza y desnutrición, según la Encuesta de Niveles de Vida de 2003, para afrontar el problema de las familias en situación de marginación y pobreza. Este programa tiene nueve objetivos específicos:

1. Reducir los niveles de desnutrición.
2. Aumentar la cobertura de vacunación a menores de cinco años.
3. Aumentar la cobertura de atención en los programas de salud sexual y reproductiva.

255. Véase <<http://www.mides.gob.pa/wp-content/uploads/2010/08/Avance-del-mes-de-agosto-de-2010.pdf>> (11/3/2011).

4. Reducir la deserción escolar, con especial énfasis en las comunidades rurales indígenas.
5. Reducir el ausentismo escolar.
6. Aumentar la matrícula escolar.
7. Mejorar la disponibilidad y acceso a los alimentos.
8. Fortalecer y potenciar las capacidades de las autoridades locales en el diseño, ejecución y gestión de los programas y/o proyectos de desarrollo.
9. Fortalecer y potenciar las acciones interinstitucionales (SENAPAN s.f.).

Población objetivo

La población objetivo del programa Red de Oportunidades son aquellas familias bajo la línea de pobreza extrema (Zimmerman y Moury 2009), no obstante sus componentes están destinados específicamente a mujeres embarazadas y niños, niñas y jóvenes menores de 18 años²⁵⁶.

Primero, se seleccionan los corregimientos más pobres según el mapa de pobreza, y de allí, con la ayuda de personal del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, junto con técnicos del Ministerio de Economía y Finanzas panameño, se evalúan los hogares con la ayuda del Censo de Vulnerabilidad Social para identificar los hogares en extrema pobreza. No se realiza ninguna selección subjetiva de beneficiarios ya que en todo momento se debe seguir un riguroso proceso de selección para garantizar que no haya problemas con las fuentes que aportan a las finanzas del programa²⁵⁷.

El programa de Bonos Familiares está dirigido solamente a los distritos de Santa Fe, Mironó, Ñurum, Besikó y Nole Duima. La focalización a nivel comunitario se realiza a partir del Censo Familiar como instrumento de selección²⁵⁸. Las familias elegibles deben ser residentes permanentes del distrito y estar ubicadas por debajo de la línea de pobreza extrema. Tienen prioridad aquellas con menores de edad, discapacitados y/o adultos mayores (SENAPAN s.f.).

256. Véase <<http://dds.cepal.org/bdptc/programa/componentes.php?id=25>> (11/3/2011).

257. Véase <<http://www.mides.gob.pa/wp-content/uploads/2010/08/Avance-del-mes-de-agosto-de-2010.pdf>> (11/3/2011).

258. Véase <<http://dds.cepal.org/bdptc/programa/?id=26>> (11/3/2011).

A marzo de 2011, se registra un total de 63.425 familias (más de 357.000 personas) beneficiarias de transferencias monetarias condicionadas, ya sea mediante la Red de Oportunidades o el programa Bonos Familiares. La Red de Oportunidades cubre un total de 592 corregimientos de los cuales 447 son rurales, 98 urbanos y 47 indígenas; 33.863, 8.306 y 21.076 beneficiarios respectivamente²⁵⁹. Para 2009, sin embargo, se registraba una cobertura del 100% de los corregimientos que cumplían con las condiciones de elegibilidad. Del total de 621 corregimientos en el país, 583 contaban con el apoyo de Red de Oportunidades y 36 con el de Bonos Familiares. Los 10 corregimientos restantes no están considerados ya que no cumplían con las condiciones según las probabilidades calculadas por el *Proxy Means Test*. En seis de los corregimientos beneficiados están presentes ambos programas, aunque benefician familias diferentes²⁶⁰. En 2009 había 9.200 familias beneficiarias del programa Bonos Familiares, presentando una cobertura de 83% en 30 corregimientos (347 comunidades) de los cinco distritos antes mencionados (SENAPAN, s.f.).

Aunque el programa Red de Oportunidades no presenta una fecha límite de permanencia, las condiciones de cada hogar son verificadas nuevamente cada tres años y en caso de no cumplir con las condiciones de elegibilidad, serán excluidos del programa²⁶¹.

Condicionalidades

Las condicionalidades que deben cumplir los beneficiarios de ambos programas en el ámbito de salud y educación son similares. El programa Red de Oportunidades exige en el campo de la salud que las mujeres embarazadas y en puerperio asistan a sus respectivos controles médicos, al igual que los menores de cinco años, a controles de inmunización, crecimiento y desarrollo. En el campo de la educación, se exige que los menores entre 4 y 17 años asistan a por lo menos 80% de las clases en el periodo bimestral. Por último, al menos un adulto del hogar debe participar en las capacitaciones que se brindan bimestralmente²⁶².

En el campo de la salud el programa exige como requisito que las vacunas de los menores de cinco años estén al día y que todos los miembros de la familia también

259. Véase <http://www.mides.gob.pa/?page_id=2927> (11/3/2011).

260. Véase <<http://www.mides.gob.pa/wp-content/uploads/2010/08/Avance-del-mes-de-agosto-de-2010.pdf>> (11/3/2011).

261. Véase <<http://dds.cepal.org/bdptc/programa/componentes.php?id=25>> (11/3/2011).

262. *Ibidem*.

estén al día con sus respectivos controles médicos (sexuales y reproductivos). En materia de educación, todos los mayores de seis años deben estar matriculados y asistir al centro escolar. También existe un componente para los adultos que señala que por lo menos un adulto de cada hogar debe participar en las jornadas de capacitación y orientación para la producción de alimentos que ofrece el Ministerio de Desarrollo Agropecuario. En este caso, la verificación del cumplimiento de las condicionalidades se hace mediante la Tarjeta Familiar (SENAPAN, s.f.).

Pagos

Desde la consolidación en 2006 del programa Red de Oportunidades, el pago otorgado a los beneficiarios era de US\$ 36,25²⁶³ (PAB\$ 35) al mes, lo que representaba un total de US\$ 73 (PAB\$ 70) bimestral. En 2008 el monto aumentó a US\$ 15,54 (PAB\$ 15) lo que significaba un pago de US\$ 52 (PAB\$ 50) por mes o US\$ 104 (PAB\$ 100) bimestrales, que se mantiene en 2011²⁶⁴. Es una transferencia única bimestral para todas las familias beneficiarias y es entregada a la madre del hogar²⁶⁵.

El programa Bonos Familiares, en lugar de entregar beneficios en moneda, entrega una libreta con 20 bonos que pueden ser canjeados solamente por alimentos y artículos para el hogar. Para 2009, cada bono tenía un valor equivalente a US\$ 5,09 (PAB\$ 5), que representaba en total un valor de PAB\$ 100. Al igual que los beneficios de la Red de Oportunidades, éstos se entregan bimestralmente a las madres del hogar²⁶⁶. En cada bono aparece la información del beneficiario, sus limitaciones, restricciones y la fecha de expiración. Está completamente prohibido usar los bonos para comprar cigarrillos o licor y no se pueden intercambiar por dinero, son personales e intransferibles. En los cinco distritos hay un total de 188 tiendas autorizadas para recibir los bonos (SENAPAN s.f.).

Modalidades de pago

El Banco Nacional de Panamá es una de las entidades responsables de realizar los pagos a los beneficiarios de la Red de Oportunidades. Para mediados de 2010, 43,78% del total de beneficiarios (ubicados en 429 corregimientos) cobraba a

263. Tasa de cambio de Balboa panameño (PAB\$) por Dólar americano (US\$). Valor promedio de la tasa interbancaria para 2006. Véase <www.oanda.com>.

264. Véase <<http://www.mides.gob.pa/wp-content/uploads/2010/08/Avance-del-mes-de-agosto-de-2010.pdf>> (11/3/2011).

265. Véase <<http://dds.cepal.org/bdptc/programa/componentes.php?id=25>> (11/3/2011).

266. Véase <<http://dds.cepal.org/bdptc/programa/componentes.php?id=26>> (11/3/2011).

través del banco. El resto de beneficiarios (ubicados en los 154 corregimientos) cobraba vía móvil a través del MIDES²⁶⁷. Según la CEPAL²⁶⁸, en los corregimientos donde no hay sucursal bancaria también se puede cobrar a través de estafetas móviles de la Dirección de Correos y Telégrafos (COTEL). Zimmerman y Moury (2009) aclaran que en áreas urbanas se paga por medio de bancos comerciales mientras en las áreas rurales se cobra en las oficinas postales. Cabe anotar, sin embargo, que según Bold (2010), el programa Red de Oportunidades ha implementado un mecanismo de pago electrónico, aunque no tenemos más información al respecto.

PARAGUAY – TEKOPORÁ Y ABRAZO

Descripción

El programa paraguayo de transferencias condicionadas, Tekoporá (vivir bien en guaraní), fue creado en 2005²⁶⁹, bajo responsabilidad de la Presidencia de la República y ejecutado por la Secretaría de Acción Social (SAS). El programa forma parte de la Red de Protección Social del Gobierno y busca una mayor inclusión social mediante transferencias monetarias para que las personas puedan ejercer sus derechos a la salud, educación, alimentación e identidad, entre otros²⁷⁰. Es un programa financiado con fondos de varias instituciones entre las que se encuentran el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial, junto con recursos del Tesoro²⁷¹.

El programa Abrazo iniciado en 2005 está orientado a disminuir el trabajo infantil. También es un programa que incluye transferencias monetarias condicionadas y otras actividades. El organismo responsable es la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNa), aunque es ejecutado por la Fundación Dequieni y la Fundación Jogueraha²⁷². Además cuenta con la cooperación del UNICEF Paraguay²⁷³.

267. Véase <<http://www.mides.gob.pa/wp-content/uploads/2010/08/Avance-del-mes-de-agosto-de-2010.pdf>> (11/3/2011).

268. Véase <<http://dds.cepal.org/bdptc/programa/componentes.php?id=25>> (11/3/2011).

269. Véase <<http://dds.cepal.org/bdptc/programa/?id=27>> (9/3/2011).

270. Véase <http://www.sas.gov.py/xhtml/DGPSyDH/dgpsydh_dtekopora.html> (9/3/2011).

271. Véase <<http://dds.cepal.org/bdptc/programa/?id=27>> (9/3/2011).

272. Véase <<http://dds.cepal.org/bdptc/programa/?id=28>> (19/3/2011).

273. Véase <http://web.sna.gov.py/index.php?option=com_content&view=article&id=38:programa-abrazo&catid=32:proteccion&Itemid=2> (9/3/2011).

Objetivos

El programa Tekoporá tiene como objetivo “romper la transmisión inter generacional de la pobreza por medio de transferencias monetarias y reforzar las actividades de apoyo socio-familiar a los hogares beneficiados”²⁷⁴.

El programa Abrazo por su parte tiene como principal objetivo la disminución del trabajo infantil en las calles, mejorando así las condiciones de vida de los niños y niñas en estas condiciones²⁷⁵.

Población objetivo

La población objetivo del programa Tekoporá son los hogares en situación de pobreza extrema, sea en el área rural o urbana. Su prioridad son los niños, mujeres embarazadas, adultos mayores, comunidades indígenas y discapacitados²⁷⁶. Es importante mencionar que el programa tiene un límite de permanencia de tres años²⁷⁷.

El proceso de selección de dichos beneficiarios se hace en conjunto con la dirección General de Estadísticas y Censos (DGEEC) y el Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Salud de la Universidad Nacional de Asunción. Los distritos más pobres del país son seleccionados mediante el Índice de Priorización Geográfica (IPG). Además, deben concordar con los distritos bajo la Coordinadora para la Reforma Agraria (CEPRA). Luego de este primer filtro, se censa a los habitantes y se registra información acerca de sus condiciones de vida. Posteriormente, usando el Índice de Calidad de Vida (ICV) se escogen los hogares más pobres de los distritos previamente seleccionados²⁷⁸.

De acuerdo a la SAS, al 31 de diciembre de 2010 el número de familias beneficiarias del programa Tekoporá era 83.793 y el de las beneficiarias de PROPAIS II son 14.989. Para esa misma fecha había 17.178 familias potenciales, lo que sumaba un total de 115.960 familias²⁷⁹. Sin embargo, a la fecha, según la página web del programa hay 109.692 familias beneficiarias²⁸⁰.

274. Véase <http://www.sas.gov.py/xhtml/DGPSyDH/dgpsydh_dtekopora.html> (9/3/2011).

275. Véase <http://web.sna.gov.py/index.php?option=com_content&view=article&id=38:programa-abrazo&catid=32:proteccion&Itemid=2> (19/3/2011).

276. Véase <http://www.sas.gov.py/xhtml/DGPSyDH/dgpsydh_dtekopora.html> (9/3/2011).

277. Véase <<http://dds.cepal.org/bdptc/programa/?id=27>> (9/3/2011).

278. Véase <http://www.sas.gov.py/xhtml/DGPSyDH/dgpsydh_dtekopora2.html> (9/3/2011).

279. Véase <<http://www.sas.gov.py/index.php>> (9/3/2011).

280. Véase <http://www.sas.gov.py/xhtml/DGPSyDH/dgpsydh_dtekopora3.html> (9/3/2011).

La población objetivo del programa Abrazo la constituyen jóvenes y niños y niñas menores de 14 años que aún vivan con sus familias y trabajen o mendiguen en las calles²⁸¹. Datos de la CEPAL²⁸² muestran para 2009 un total de 397 familias cubiertas, con 1.904 niños y niñas. Actualmente, en la página web del programa se reporta el mismo número de niños y niñas bajo la protección del programa, aunque se informa una cobertura de 1.051 familias atendidas en 15 distritos²⁸³.

Condicionalidades

El programa tiene cuatro componentes: Bono Básico (soporte alimentario), Soporte de Educación/Salud, Apoyo a Adultos Mayores y Apoyo a Discapacitados. Los cuatro tienen condicionalidades en el campo de la salud, mientras que los dos primeros (Bono Básico y Soporte de Educación/Salud) exigen también cumplimiento en el campo de la educación.

En el campo de la salud, para el Bono Básico, se requiere que los menores de edad y las mujeres embarazadas asistan a sus controles médicos respectivos en los Centros de Atención correspondientes. En materia de educación, los menores en edad escolar deben estar debidamente matriculados en las escuelas y los adultos deben participar de las jornadas de alfabetización que ofrece el Ministerio de Educación. No tiene sanciones por incumplimiento²⁸⁴. El segundo componente, correspondiente a menores de edad y mujeres embarazadas, requiere además, que los niños entre 6 y 18 años estén matriculados y cumplan con una asistencia mínima de 85%. Tampoco tiene sanciones por incumplimiento. Para los discapacitados y adultos mayores, las condicionalidades en el campo de salud consisten, básicamente, en asistir a sus controles en los Centros de Asistencia básicos (CEPAL 2011).

Además de estas condicionalidades, hay tres requisitos esenciales como contar con documento de identidad, participar en las acciones promovidas por el Estado respecto a la soberanía y seguridad alimentaria y por último, participar activamente en la comunidad para la construcción de ambientes saludables²⁸⁵. Cuando las

281. Véase <http://web.sna.gov.py/index.php?option=com_content&view=article&id=38:programa-abrazo&catid=32:proteccion&Itemid=2> (9/3/2011).

282. Véase <<http://dds.cepal.org/bdptc/programa/?id=28>> (9/3/2011).

283. Véase <http://web.sna.gov.py/index.php?option=com_content&view=article&id=38:programa-abrazo&catid=32:proteccion&Itemid=2> (9/3/2011).

284. Véase <http://www.sas.gov.py/xhtml/DGPSyDH/dgpsydh_dtekopora3.html> (9/3/2011).

285. Véase <<http://dds.cepal.org/bdptc/programa/?id=27>> (9/3/2011).

familias ya no cumplen con los requisitos de ingreso pierden elegibilidad y por ende, se les excluye del programa²⁸⁶.

El programa Abrazo tiene condicionalidades similares. En el área de salud también requiere que los menores acudan a sus controles respectivos y alcancen los estándares de buena nutrición; mientras que en el campo de la educación, al igual que en Tekoporâ, se exige una asistencia escolar mínima de 85% mensual, además de garantizar la promoción al siguiente año escolar. Como tercer elemento, el programa Abrazo requiere que los menores no trabajen²⁸⁷.

Pagos

Los beneficiarios de Tekoporâ pueden recibir cuatro pagos diferentes. El primero, es el Bono Alimentario, un monto fijo que se otorga a cada hogar por el valor de US\$ 18,13²⁸⁸ (PYG\$ 80.000). Por cada niño o joven menor de 18 años se entrega otra suma equivalente a US\$ 7,93 (PYG\$ 35.000), aunque éste tiene un máximo de cuatro menores de edad beneficiarios por hogar. De acuerdo con la CEPAL, el Bono Alimentario está destinado también a mujeres embarazadas²⁸⁹. El tercer pago del programa es aquel destinado a adultos mayores de 65 años, también por una suma de US\$7,93 (PYG\$ 35.000) y con un máximo de un adulto por hogar. El último, dirigido a los discapacitados agudos, es de US\$ 7,93 (PYG\$ 35.000); igual que el anterior, tiene un límite de un discapacitado por hogar²⁹⁰. Estos dos últimos beneficios se instauraron en 2009²⁹¹. La frecuencia de pago de estos beneficios es bimestral y para el caso del soporte alimentario y el soporte para educación y salud (destinado a los menores de edad), el pago es entregado a las madres beneficiarias, mientras que los otros dos, son otorgados directamente a los beneficiarios (CEPAL). Existe un último componente del programa, las Guías familiares que consisten en visitas familiares por parte de agentes del programa a todas las familias beneficiarias para detectar cambios y avances, así como verificar el cumplimiento de las condicionalidades (CEPAL 2011).

286. Véase <<http://dds.cepal.org/bdptc/programa/?id=27>> (9/3/2011).

287. Véase <<http://dds.cepal.org/bdptc/programa/componentes.php?id=28>> (9/3/2011).

288. Tasa de cambio de Guaraní paraguayo (PYG\$) por Dólar americano (US\$). Valor promedio de la tasa interbancaria para el periodo entre el 15 de febrero y el 15 de marzo de 2011. Véase <www.oanda.com>.

289. Véase <<http://dds.cepal.org/bdptc/programa/componentes.php?id=27>> (9/3/2011).

290. Véase <http://www.sas.gov.py/xhtml/DGPSyDH/dgpsydh_dtekopora2.html> (9/3/2011).

291. Véase <<http://dds.cepal.org/bdptc/programa/componentes.php?id=27>> (9/3/2011).

En el programa Abrazo, de sus cinco componentes, sólo el primero es una transferencia monetaria condicionada. El Bono Solidario fijo otorgado mensualmente a las madres, cuyas condicionalidades son las mencionadas en la sección anterior, tenía en 2009 un valor entre US\$ 26,58²⁹² (PYG\$ 130.000) y US\$ 45 (PYG\$ 220.000). Para Ciudad del Este, sin embargo, se hace una excepción por el alto costo de vida y el máximo posible allí es de US\$ 49,08 (PYG\$ 240.000)²⁹³.

Modalidades de pago

Cuando Tekoporá fue creado, todas las transferencias se entregaban directamente a los beneficiarios a través de pagos en efectivo²⁹⁴, mediante eventos de pagos organizados por las entidades pagadoras y anunciados con anterioridad a los beneficiarios a través de medios locales. En dichos eventos, realizados por Visión Banco, además de entregar los pagos, se prestan servicios básicos de salud brindados por el hospital o región sanitaria correspondiente, como servicios de odontología y ginecología, vacunación y servicios de cedulación por parte de la policía²⁹⁵.

Hace poco comenzó el proyecto de bancarización del programa, que consiste en proporcionarle a los beneficiarios una tarjeta prepago o monedero (que se llama tarjeta crédito, pero no está asociada a un esquema de crédito) con la que pueden retirar sus beneficios de los cajeros afiliados a la misma red bancaria. En el caso de Visión Banco, en las mismas jornadas de pago se entrega un *kit* a cada beneficiario con la tarjeta magnética y luego tienen la oportunidad de aprender —en un cajero real— a usar la tarjeta. Funcionarios de la SAS y voluntarios capacitados son los encargados de brindar la orientación y el apoyo a los beneficiarios. Al 15 de agosto de 2010 —fecha de lanzamiento de un video de capacitación en el uso de la tarjeta— se reportó un total de 9.458 beneficiarios portadores de tarjetas del Visión Banco en los departamentos de Santa Rosa, Alto Vera, Itapua Poty y Luque (Visión Banco 2011).

El Banco Itaú también se unió a este proceso de bancarización, proporcionándoles ventajas a los beneficiarios en las áreas de transparencia, seguridad, soluciones eficaces y desarrollo personal. Igual que Visión Banco, Itaú otorga tarjetas crédito

292. Tasa de cambio de Guaraní paraguayo (PYG\$) por Dólar americano (US\$). Valor promedio de la tasa interbancaria para el año 2009. Véase <www.oanda.com>.

293. Véase <<http://dds.cepal.org/bdptc/programa/componentes.php?id=28>> (9/3/2011).

294. Véase <<http://dds.cepal.org/bdptc/programa/componentes.php?id=27>> (9/3/2011).

295. Véase <<http://www.youtube.com/watch?v=zw-8mZiRVWY>> (9/3/2011).

con las que se pueden realizar retiros, consultas y compras. El beneficio exclusivo que se les da a los beneficiarios es que todos los retiros y consultas de saldo son gratuitos e ilimitados. En la primera fase de entrega de las tarjetas, entre febrero y junio 2010 se proporcionaron 7.076 *kits*, en siete lugares específicos. Para el periodo entre febrero y junio se registró un monto acumulado de créditos de US\$ 1.313.219 (PYG\$ 6.119.680.000) mientras que entre febrero y julio, se reportó un total acumulado de consumos de US\$ 1.196.880 (PYG\$ 5.577.530.290) en 20.557 transacciones en cajeros automáticos, 1.323 transacciones en supermercados y 16 en farmacias (Itaú 2010).

Para agosto de 2010 se registró que más de 30.000 familias recibían sus beneficios por medio de las tarjetas magnéticas de los bancos antes mencionados²⁹⁶. Es importante aclarar que aunque tanto Visión Banco como Itaú se refieren a sus tarjetas como de ‘crédito’; se trata en realidad de tarjetas prepagas (Viva Paraguay), o tarjetas monedero, de acuerdo a nuestra clasificación. Éstas acercan a los beneficiarios a los servicios financieros mas no ofrecen todos los servicios vinculados a una cuenta de ahorros.

Vale la pena mencionar a PRONET Red de Pagos, que, en coordinación con el Citibank Sucursal Paraguay, también entrega transferencias a través de un sistema informático por medio de cooperativas y comercios. PRONET S.A. (Banco PROMERICA) ha desarrollado un sistema de identificación novedoso por medio de la digitalización de la huella dactilar de los beneficiarios (Viva Paraguay), modalidad que ellos llaman catastramiento - huella dactilar. Cajero Móvil B.N.F. también es una entidad responsable de realizar los pagos de Tekopora²⁹⁷.

PERÚ — JUNTOS (PROGRAMA NACIONAL DE APOYO DIRECTO A LOS MÁS POBRES)

Descripción

El programa peruano de transferencias monetarias condicionadas, JUNTOS, fue creado el 7 de abril de 2005. Desde 2007 JUNTOS forma parte del programa Estrategia Nacional de Nutrición, es responsabilidad de la Presidencia de Consejo de Ministros y financiado con fondos del Gobierno peruano. Hacia 2009 el progra-

296. Véase <http://www.vivaparaguay.com/new/index.php?option=com_content&view=article&id=32203:audiencia-publica-redes-bancarias-en-el-programa-tekopora&catid=4:nacionales&Itemid=7> (16/3/2011).

297. Véase <<http://www.sas.gov.py/index.php>> (9/3/2011).

ma buscaba la universalización de la salud a través del programa Seguro Integral de Salud²⁹⁸.

Objetivo

El programa JUNTOS tiene como objetivo

contribuir a la reducción de la pobreza y a romper la transmisión inter-generacional de la pobreza extrema y como propósito generar capital humano en hogares en pobreza en corresponsabilidad Estado - hogar, mediante la entrega de incentivos para el acceso y uso de servicios de salud - nutrición y educación (JUNTOS 2011).

Población objetivo

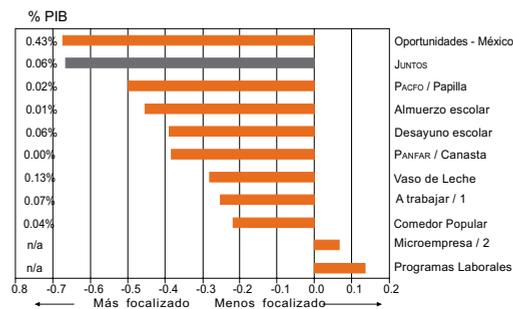
La población objetivo del programa son familias en situación de extrema pobreza, riesgo y vulnerabilidad con mujeres embarazadas y niños hasta 14 años (JUNTOS 2011).

La focalización se realiza en dos etapas de carácter secuencial (i) geográfica, sobre la cual se determina si el Programa interviene o no en un área; e (ii) de hogares, en el área geográfica determinada se eligen los hogares según nivel de pobreza determinado por el Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH)²⁹⁹.

Los hogares seleccionados para el programa son aquellos en situación de pobreza o pobreza extrema, según el SISFOH. Desde su inicio, JUNTOS se ha destacado por ser uno de los programas mejor focalizados en Perú y América Latina (ver Figura 6).

FIGURA 6

FOCALIZACIÓN DE PROGRAMAS NACIONALES E INTERNACIONALES



Fuente: (Vakis y Perova, 2009)

298. Véase <http://www.juntos.gob.pe/?page_id=10> (9/3/2011).

299. Véase <http://www.juntos.gob.pe/?page_id=760> 17/3/2011).

A diciembre de 2010, el programa JUNTOS había beneficiado a 490,563 familias; el número de niños en los hogares beneficiarios, 1.047.381 y de madres embarazadas, 8.751³⁰⁰.

Una familia sale del programa cuando pierde las condiciones de elegibilidad. Si después de cuatro años la familia sigue siendo elegible, entra a una segunda etapa del programa donde la transferencia pasa de ser plana, a ser decreciente por un máximo de cuatro años más.

Condicionalidades

La entrega del bono está sujeta al cumplimiento de corresponsabilidades en tres campos. El primero es el de salud que exige que los niños menores de cinco años y las mujeres embarazadas y en lactancia asistan a sus controles de salud. En cuanto a educación, los niños entre 6 y 14 años deben asistir al menos a 85% de las clases. Por último, está el campo de la nutrición donde se exige que los niños entre seis meses y tres años participen en el programa Complementación Alimentaria para Grupos de Mayor Riesgo³⁰¹.

Pagos

El programa tiene un único componente denominado bono destinado a todos los beneficiarios del programa, se entrega cada dos meses a un representante de la familia (madre o padre). Es necesario aclarar que es una transferencia por familia. El valor del bono para 2010 era de S/. 100 (US\$ 36,50³⁰²)³⁰³. En 2009 se creó un incentivo adicional para la región del Valle de los Ríos Apurímac y Ene (VRAE), una zona donde se detectó que las necesidades sociales eran aún mayores. En este caso se trata de dos incentivos que buscan estimular la formación de capital humano. El primero es un bono de US\$ 100 por cada hijo mayor de 14 años que apruebe el grado de secundaria que esté cursando. El segundo es un bono de US\$ 68 por cada hijo que se encuentre en el tercio superior del grado. Ambos son incentivos anuales³⁰⁴. “El Banco de la Nación (BN) es la única entidad en el Perú responsable de la pagaduría de las TMC. El BN tiene la facultad de suscribir con-

300. Véase < http://www.juntos.gob.pe/?page_id=10 > (9 de marzo de 2011).

301. Véase < <http://dds.cepal.org/bdptc/programa/?id=29> > (9 de marzo de 2011).

302. Tasa de cambio de Nuevos Soles peruanos (S/.) por Dólar americano (US\$). Valor promedio de la tasa interbancaria para el período entre el 15 de febrero y el 15 de marzo de 2011. Véase < www.oanda.com >.

303. Véase < <http://www.andina.com.pe/Espanol/Noticia.aspx?Id=dIAkhj6+8xU> > (19/3/2011).

304. Véase < <http://dds.cepal.org/bdptc/programa/?id=29> > (9/3/2011).

venios con otras entidades o proveedores (Empresas Transportadoras de Valores) para la prestación del servicio”³⁰⁵.

Modalidades de pago

Una forma de pago de los beneficios es por medio de una cuenta de ahorros en el Banco de la Nación a nombre de la madre de familia. En esta cuenta se deposita los beneficios que otorga el programa cada dos meses (Francke y Cruzado 2009). Para ello el programa cuenta con tres intermediarios diferentes: agencias bancarias del Banco de la Nación (178 agencias), entidad corresponsal del Banco de la Nación (Caja Rural) y puntos de servicio de plataforma de pago Multired Móvil (302 puntos a nivel nacional) (ver Cuadro 18). El programa JUNTOS es el encargado de determinar el canal a través del cual el beneficiario recibe una transferencia³⁰⁶.

CUADRO 18 |

NÚMERO DE BENEFICIARIOS POR ENTIDAD INTERMEDIARIA EN EL PROGRAMA JUNTOS PERÚ

ENTIDAD	NÚMERO DE FAMILIAS BENEFICIARIAS
Agencias Banco de la Nación	260.430
Multired Móvil	202.427
Entidad corresponsal (Caja Rural)	9.173
Total a febrero de 2011	471.030

Fuente: comunicación directa con Óscar Pajuelo del Banco de la Nación de Perú.

La cuenta de ahorros utilizada para las entregas no paga intereses, ni tiene un límite de transacciones y cuenta con atención preferencial en el Banco de la Nación; sin embargo, no permite hacer uso de los cajeros automáticos (Rosen 2010), lo que limita significativamente sus alcances. Otros de los beneficios que ofrece es que se puede hacer depósitos y retiros desde diferentes plazas, consultas de saldo, y retiros en ventanilla; las dos primeras transacciones por ventanilla no tienen costo; a partir de la tercera operación el costo adicional por transacción es de US\$ 0,17. El 100% de los beneficiarios atendidos por las tres entidades tienen una cuenta de ahorros³⁰⁷. Estos clientes representan aproximadamente 30% de los ahorristas del Banco de la Nación³⁰⁸.

305. Comunicación directa con Óscar Pajuelo del Banco de la Nación de Perú (5/4/2011).

306. *Ibidem*.

307. *Ibidem*.

308. Véase <<http://www.andina.com.pe/Espanol/Noticia.aspx?id=wCy9GeGyonc>> (10/3/2011).

La cuenta de ahorros no es la única modalidad de pago con la que el programa ha trabajado. Al inicio, en comunidades alejadas donde no existían entidades bancarias y/o financieras, las transferencias monetarias condicionadas del programa se entregaban directamente a las madres por medio de empresas transportadoras.

A partir del 12 abril de 2011, se inició la entrega de tarjetas débito VISA a los beneficiarios del programa JUNTOS, con la que pueden acceder a un seguro de tarjeta débito en caso de robo, asalto, fraude u atención médica derivada de dichos actos. Esta tarjeta les da a los beneficiarios la posibilidad de acceder a otros canales de atención como cajeros automáticos, Internet o puntos de consumo Visa. La emisión de la tarjeta débito no tiene ningún costo, las transacciones realizadas en cajeros automáticos cuestan US\$ 0,17 y la reposición de la tarjeta por pérdida o deterioro cuesta igual³⁰⁹.

Promoción del ahorro con las beneficiarias de JUNTOS

En 2009 se implementó un programa llamado *Promoción del ahorro con las beneficiarias de JUNTOS*, en dos distritos, Coporaque y San Jerónimo. Este programa busca incentivar el acceso a los servicios financieros por parte de las mujeres, en particular de aquellas que viven en zonas rurales, promoviendo el uso de la cuenta de ahorros de JUNTOS. Su objetivo principal es “promover y fomentar con las beneficiarias del programa JUNTOS el acceso y uso de servicios financieros, en especial el uso de sus cuentas de ahorro y el ahorro financiero” (Proyecto Capital 2010). Tiene, además, cuatro objetivos específicos:

- Promover entre las beneficiarias del programa JUNTOS el uso de las cuentas de ahorro y de los servicios financieros básicos (giros, transferencias, pagos, etcétera).
- Desarrollar, validar y sistematizar herramientas y/o instrumentos que permitan la apropiada adopción por parte de las beneficiarias del programa JUNTOS de una cultura del ahorro familiar.
- Brindar a las beneficiarias del programa JUNTOS la posibilidad de acceder a oportunidades de desarrollo económico, a través de la articulación de las entidades participantes en el programa.
- Analizar el potencial de la cuenta de ahorros que utilizan las beneficiarias de JUNTOS en el diseño de una estrategia integral para su proceso de graduación del programa JUNTOS (Proyecto Capital 2010).

309. Comunicación directa con Óscar Pajuelo del Banco de la Nación de Perú (5/4/2011).

Para lograr su objetivo, el programa tiene tres componentes. El primero es la capacitación y sensibilización financiera. En esta parte del proceso las beneficiarias aprenden conceptos básicos sobre el funcionamiento del sistema financiero y cómo fomentar el ahorro. Las mujeres beneficiarias reciben capacitación financiera por parte de AGRORURAL, con el objetivo principal de aprender a generar recursos y/o a ejecutar proyectos de emprendimiento por medio de la cultura del ahorro³¹⁰. Los talleres empezaron a finales de 2009. Se realizan en grupos de 40 mujeres, cada dos meses (Proyecto Capital 2010). AGRORURAL empezó trabajando con el Proyecto Sierra Sur cuyo fin es que “los ciudadanos y ciudadanas campesinos y microempresarios en la Sierra Sur aumenten sus ingresos, sus activos tangibles y valoricen sus conocimientos, organización social y autoestima”³¹¹ y con el proyecto Corredor Puno-Cusco, que inició sus actividades en 2001 con el objetivo de desarrollar negocios rurales y fortalecer los mercados de servicios a través del aumento de los ingresos de las familias más pobres de la zona³¹². En ambos casos, el componente de la educación financiera tiene los siguientes objetivos

- i) enseñar conceptos básicos sobre finanzas, ii) crear confianza en el sistema financiero, iii) fortalecer la disciplina de ahorro regular, iv) favorecer el desarrollo de una cultura de ahorro monetario, v) crear habilidades de negociación y vi) proveer capacitación acerca de los diversos productos financieros existentes, v) fortalecer las competencias de las líderes de la comunidad para desarrollar proyectos sostenibles (Rosen 2010).

A raíz de estas tres experiencias, AGRORURAL ha sido catalogada como una entidad especializada en capacitación financiera para los sectores más necesitados y olvidados del país.

El segundo componente es el acompañamiento financiero. En esta parte, las madres líderes juegan un papel muy importante reforzando y fomentando el cumplimiento de las corresponsabilidades. El tercero está asociado a los incentivos y a la promoción del ahorro. En este componente se premia a las beneficiarias que

310. Véase <<http://www.agrorural.gob.pe/noticias-agro-rural/noticias-agro-rural/beneficiarias-del-programa-juntos-muestran-tendencia-hacia-el-ahorro.html>> (2/4/2011).

311. Véase <http://www.sierrasur.gob.pe/inicio/index.php?option=com_content&view=article&id=5&Itemid=2> (2/4/2011).

312. En la zona sur-este de los Andes peruanos, se identifica un área donde históricamente se han desarrollado complejos sistemas de articulación social, económico y productivo. Conocido como eje o corredor Puno-Cusco, se trata de un espacio geográfico continuo que se extiende a lo largo de más de 400 kilómetros abarcando desde las zonas altiplánicas puneñas (4.300 msnm) hasta los valles interandinos cusqueños (2.900 msnm). Véase <<http://www.corredorpuno-cusco.org/seccion.php?seccion=4>>.

tienen un saldo positivo en sus cuentas y que no han incumplido las condiciones de JUNTOS. Los premios consisten en canastas de víveres por un valor de U\$ 65. Éstos se entregan en eventos públicos donde se realizan los sorteos. Por cada distrito hay dos ganadoras (Proyecto Capital 2010); el objetivo primordial de este componente es incentivar el uso de la cuenta y promover el cumplimiento de las corresponsabilidades (De los Ríos y Trivelli 2011). Para enero de 2010 el programa había beneficiado a cerca de 3.800 mujeres (Proyecto Capital 2010).

REPÚBLICA DOMINICANA - SOLIDARIDAD

Descripción

El programa Solidaridad es un programa de transferencias monetarias condicionadas bajo la responsabilidad de la Presidencia de la República y ejecutado por el Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales, específicamente, por la Administradora de Subsidios Sociales (ADESS). El programa surgió tras la crisis económica que vivió el país en 2003 y fue implementado a nivel nacional en 2005. A diciembre del mismo año el programa contaba con 196.226 familias beneficiarias³¹³.

Objetivo

El programa Solidaridad tiene como objetivo

Contribuir a romper la transmisión inter-generacional de las causas que generan o arraigan la pobreza, mejorando la inversión que los hogares pobres realizan en educación, salud y alimentación, potenciando la acumulación del capital humano de la descendencia³¹⁴.

Tiene además siete objetivos específicos:

1. Asegurar a las familias beneficiarias un nivel mínimo de consumo de los bienes que componen la canasta básica alimentaria (CBA).
2. Promover que los miembros de hogares beneficiarios, a partir de los cinco años alcancen al menos nueve años de educación inicial y básica.
3. Estimular que los jóvenes entre 14 y 18 años accedan, permanezcan y alcancen, por lo menos, el primer ciclo del nivel medio.

313. Véase <<http://dds.cepal.org/bdptc/programa/?id=30>> (8/3/2011).

314. Véase <<http://www.solidaridad.gov.do/LinkClick.aspx?fileticket=EQwb2Iru4UQ%3D&tabid=497>> (8/3/2011).

4. Incidir en la reducción de la sobre-edad escolar de los niños, niñas, jóvenes miembros de los hogares beneficiarios, con dos o más años por encima de la edad del grado correspondiente.
5. Contribuir a elevar el acceso a los servicios comprendidos en el plan básico de salud a incidir en la disminución de la morbilidad y mortalidad en los grupos de intervención, articulado con el Plan Nacional de Salud, a fin de reducir estos índices a nivel nacional.
6. Mejorar la nutrición de los miembros de hogares beneficiarios, con énfasis en la población más vulnerable, como niños y niñas menores de cinco años, y mujeres embarazadas y lactantes.
7. Fomentar la responsabilidad y aumentar el conocimiento de los hogares pobres en relación con el cuidado de la salud y la nutrición, así como sobre los derechos y obligaciones que asumen al formar parte del Programa³¹⁵.

Población objetivo

La población objetivo del programa son hogares en situación de pobreza y pobreza extrema con niños menores de 16 años, mujeres embarazadas y/o jefes de hogar adultos mayores sin trabajo. Los beneficiarios son elegidos sobre la base del Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN), que clasifica las familias en niveles según su condición socioeconómica. Para este programa, se seleccionan a las familias clasificadas como pobres extremos y moderados. A octubre de 2010 se escoge a un total de 763.069 familias beneficiadas por el programa, cifra que equivale al 100% de la cobertura esperada para el mismo año³¹⁶.

Condicionalidades

En cuanto al cumplimiento de las condiciones que exige el programa a los beneficiarios, el primer componente requiere que los niños asistan a, por lo menos, 80% de las clases. Respecto del programa de nutrición, las condicionalidades consisten en que los niños menores de cinco años asistan a sus controles de salud. Finalmente, se debe realizar los respectivos procesos de identificación para todos los miembros de la familia. Los demás componentes no tienen ningún tipo de corresponsabilidad. Es importante mencionar que la suspensión definitiva del beneficio se da cuando el beneficiario incumple con las corresponsabilidades durante tres períodos consecutivos (CEPAL 2011).

315. Véase <<http://www.solidaridad.gov.do/LinkClick.aspx?fileticket=EQwb2Iru4UQ%3D&tabid=497>> (8/3/2011).

316. Véase <<http://dds.cepal.org/bdptc/programa/?id=30>> (8/3/2011).

Pagos

El programa Solidaridad cuenta con cinco componentes. El primero se llama Incentivo a la Asistencia Escolar (ILAE). Es un pago desembolsado a las familias beneficiarias del programa con niños y jóvenes entre 4 y 21 años, matriculados en instituciones educativas públicas. El valor del pago en 2010 osciló entre US\$ 8,46³¹⁷ y US\$ 16,90. Es una transferencia fija que depende del número de niños en la familia, se otorga cada dos meses y permite un máximo de cuatro beneficiarios por familia. El segundo componente se denomina Comer es Primero, y es desembolsado a todas las familias beneficiarias del programa. Comer es Primero es una transferencia plana mensual por familia que en 2010 tenía un valor de US\$ 19,74. El tercer componente es el apoyo a los adultos mayores; una transferencia que beneficia a la población mayor de 65 años que no trabaja ni tiene pensión y están adscritos al programa. Es una transferencia plana entregada directamente al beneficiario; para 2010 el valor de la transferencia fue de US\$ 11,28³¹⁸.

Los dos componentes restantes están relacionados con la provisión de servicios públicos domiciliarios. El Bono de Gas es una transferencia monetaria mensual que equivale a seis galones de gas para hogares pobres y de clase media. Por último, el Bono de Luz es un bono que cubre 100 kilovatios al mes. Los pagos de estos cinco componentes se realizan a través de una tarjeta magnética llamada Tarjeta Solidaridad³¹⁹.

Modalidades de pago

El pago se realiza por medio de la Tarjeta Solidaridad, una tarjeta tipo monedero. Dicha tarjeta es un instrumento entregado por el Gobierno nacional a los beneficiarios de la Red de Protección Social, bajo la cual se encuentra el programa Solidaridad. La tarjeta es cargada con el monto correspondiente a cada componente y los beneficiarios pueden hacer uso de ella en establecimientos autorizados para comprar alimentos, víveres, productos de aseo etcétera. Según la Administradora de Subsidios Sociales aproximadamente 800.000 familias cuentan con este beneficio³²⁰.

317. Tasa de cambio del peso dominicano por Dólar americano. Valor promedio de la tasa interbancaria para 2010. Véase <www.oanda.com>.

318. Véase <<http://www.solidaridad.gov.do/LinkClick.aspx?fileticket=EQwb2Iru4UQ%3D&tabid=497>> (9/3/2011).

319. Véase <<http://dds.cepal.org/bdptc/programa/?id=30>> (9/3/2011).

320. Véase <http://www.adess.gov.do/v2/P_SoloTexto.aspx?EntId=205> (10/3/2011).

URUGUAY — PANES (PLAN DE ATENCIÓN A LA EMERGENCIA SOCIAL) / ASIGNACIONES FAMILIARES

Descripción

El programa uruguayo de transferencias monetarias condicionadas (PANES) empezó sus labores en 2005 bajo la responsabilidad del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). Durante el primer año de operaciones, el programa benefició a 67.985 hogares³²¹. Fue un programa de emergencia social que funcionó entre 2005 y 2007, reemplazado en 2008 por el Plan de Equidad que amplió el número de beneficiarios y eliminó las corresponsabilidades. De igual manera, en el país existen otros programas similares como Asignaciones Familiares y la Tarjeta Alimentaria, creados en 2008 y 2006, respectivamente. El MIDES es el organismo responsable del programa Asignaciones Familiares cuya ejecución está a cargo del Ministerio de Desarrollo Social y del Banco de Previsión Social.

Objetivo

El principal objetivo del programa PANES era

proporcionar a los beneficiarios del mismo oportunidades y herramientas de mediano plazo para salir de su condición de pobreza extrema, exclusión social y económica. Implementar estrategias que contribuyan a que los hogares participantes no vuelvan a caer en situación de indigencia (Rangel, 2011).

Por otra parte, el objetivo de Asignaciones Familiares es promover la educación, este programa forma parte del Plan de Equidad³²².

Población objetivo

La población objetivo del PANES era familias en situación de extrema pobreza. A diciembre de 2007 —último año del programa— benefició a un total de 74.500 hogares, que de acuerdo con CEPAL equivalía a 320.350 personas³²³. Por otra parte, la población objetivo de Asignaciones Familiares corresponde a “hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica, independientemente de si el jefe de hogar o tutor se encuentra en el mercado de trabajo formal o informal”. Estos hogares deben cumplir criterios técnicos y estadísticos definidos en conjunto con la Universidad de la República de Uruguay, que incluyen ingreso del hogar —único

321. Véase <<http://dds.cepal.org/bdptc/programa/?id=32>> (11/3/2011).

322. Véase <<http://dds.cepal.org/bdptc/programa/?id=38>> (11/3/2011).

323. Véase <<http://dds.cepal.org/bdptc/programa/?id=32>> (11/3/2011).

factor determinante en las normas precedentes— condiciones habitacionales y del entorno, composición del hogar, características de sus integrantes y situación sanitaria. En la práctica, la elegibilidad se realiza a través de un algoritmo que estima la probabilidad de que el hogar pertenezca a la población objetivo³²⁴. A diciembre de 2009 Asignaciones Familiares había beneficiado a cerca de 90.623 familias³²⁵.

Condicionalidades

Las condiciones para la entrega del auxilio del PANES estaban relacionadas con el Ingreso Ciudadano en dos campos, salud y educación. Respecto a salud, todos los integrantes del núcleo familiar debían asistir a controles de salud. En cuanto a educación, era indispensable garantizar que los niños se inscribieran y permanecieran en una institución educativa³²⁶. Las condicionalidades de Asignaciones Familiares están relacionadas con salud y educación. En el primer caso, las personas del núcleo familiar con algún tipo de incapacidad física deben asistir a controles periódicos de salud. La condicionalidad en el campo de la educación es garantizar la matrícula y asistencia de los niños al plantel educativo.

Pagos

El programa Panes estaba constituido por siete componentes: Ingreso Ciudadano, Tarjeta Alimentaria, Construyendo Rutas de Salida (CRS), Trabajo por Uruguay, Atención a los Sin Techo (PAST), Mejoramiento de Hábitat, Programas de Microemprendimiento. El Ingreso Ciudadano era una transferencia mensual entregada a todas las familias beneficiarias del programa por un valor de UYU\$ 1.360 (US\$ 60³²⁷). La Tarjeta Alimentaria era un pago mensual que otorgado a familias con hijos menores de 18 años; que dependía del número de hijos. Para 2007 el valor de esta transferencias osciló entre UYU\$ 300 (US\$ 13,18) y UYU\$ 600 (US\$ 26,37). El programa Tarjeta Alimentaria que surgió en 2008 benefició a las mismas personas y mantuvo las características del componente del PANES³²⁸. Construyendo Rutas de Salida fue un programa cuyo objetivo era brindar estrategias para combatir situaciones de emergencia social que benefició a 16.175 jefes de hogar³²⁹. El Componente Atención a los sin Techo proporcionó un lugar de

324. Véase <<http://www.issa.int/esl/Noticias-y-Eventos/News2/Nuevo-sistema-de-asignaciones-familiares-de-Uruguay>> (20/3/2011).

325. Véase <<http://dds.cepal.org/bdptc/programa/?id=38>> (11/3/2011).

326. Véase <<http://dds.cepal.org/bdptc/programa/?id=32>> (11/3/2011).

327. Tasa de cambio de Peso uruguayo (UYU\$) a Dólar americano (US\$). Valor promedio de la tasa interbancaria para 2007. Véase <www.oanda.com>.

328. Véase <<http://dds.cepal.org/bdptc/programa/?id=39>> (11/3/2011).

refugio a las personas que no tenían casa. Por otra parte, el componente Mejoramiento del Hábitat proporcionó materiales y ayuda técnica para mejorar la calidad de las viviendas de los beneficiarios. El último componente incluía dos programas, Proyectos de Opción Productiva (POP) y Fortalecimiento de Iniciativas Locales.

El programa que surgió en 2008 bajó el nombre de Asignaciones Familiares utilizó el registro del PANES para seleccionar a sus beneficiarios. La transferencia de este programa depende del número de hijos y sus condiciones, edad y discapacidad. A medida que los niños crecen, la transferencia aumenta. El monto de la transferencia en 2009 osciló entre US\$ 34,4³³⁰ y US\$ 49,1³³¹.

Modalidades de pago

La modalidad de pago del PANES dependía de cada componente. Ingreso Ciudadano contaba con dos modalidades de pago: entrega y retiro en efectivo. La primera modalidad, como su nombre lo indica, consistía en la entrega del pago en lugares establecidos por el Programa, sin necesidad de un intermediario financiero. La segunda, consistía en el retiro del dinero por medio de una entidad financiera (tarjeta monedero), y no era necesario tener una cuenta de ahorros. Era un procedimiento en el que el banco o entidad financiera servía como intermediario, pero los beneficiarios no necesariamente tenían que estar vinculados a estos³³². La transferencia mensual de Asignaciones Familiares se puede recibir por “entrega” o retiro en efectivo como en el caso del PANES. El retiro en efectivo se hace a través del Banco de Provisión Pública³³³.

329. Véase <<http://dds.cepal.org/bdptc/programa/?id=32>> (11/3/2011).

330. Tasa de cambio de L. Peso uruguayo (UYU\$) a Dólar americano (US\$). Valor promedio de la tasa interbancaria para 2009. Véase <www.oanda.com>.

331. Véase <<http://dds.cepal.org/bdptc/programa/?id=38>> (11/3/2011).

332. Véase <<http://dds.cepal.org/bdptc/programa/?id=32>> (11/3/2011).

333. Véase <<http://dds.cepal.org/bdptc/programa/?id=38>> (11/3/2011).

REFERENCIAS

- Adato, M. y Roopnaraine, T. 2004. *Sistema de Evaluación de la Red de Protección Social de Nicaragua: Un Análisis Social de la "Red de Protección Social" (RPS) en Nicaragua*. Informe Final. International Food Policy Research Institute.
- Alpizar, C., Svarch, M. y González-Vega- C. 2006. *El entorno y la participación de los bogares en los mercados de crédito en México*. Proyecto Afirma-USAID México - Programa de Finanzas Rurales Ohio State University.
- AP. Autoridad de Fiscalización y Control Social de Pensiones de Bolivia. 2010. *La renta dignidad y gastos funerales*. Cartilla de difusión. Marcas Asociadas S.R.L., La Paz, Bolivia.
- Asobancaria. 2009. *Balance Social del Sector Bancario*.
- Banerjee, A.V. y Duflo, E. 2006. *The Economic Lives of the Poor*. The World Bank: Washington D.C.
- Barrios, F., Galeano, L.A. y Sánchez, S. 2008. *El impacto del Programa Tekoporá de Paraguay en la Nutrición, el Consumo y Economía local*.
- Berumen y Asociados. 2010. *Proyecto Mejorando la efectividad del Programa Oportunidades en Zonas Urbanas. Evaluación Cualitativa del uso de tarjetas electrónicas y cuentas de ahorro en la entrega de apoyos del programa Oportunidades en zonas urbanas*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Bold, C. 2010. *Banking the Poor via G2P Payments*. Consultative Group to Assist the Poor – CGAP, State Bank of Pakistan y DFID. (<<http://www.sbp.org.pk/MFD/pbbc/Chris-Bold.pdf>>).
- Bolsa Família. 2009a. *Bolsa Família - Transferência de renda e apoio à família no acesso à saúde e à educação*. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome: Brasília.

- Bolsa Família. 2009b. *Guia de Inclusão Bancária do Programa Bolsa Família para Gestores Municipais*. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome: Brasília. (<http://www.mds.gov.br/gestaodainformacao/biblioteca/secretaria-nacional-de-renda-de-cidadania-senarc/manuais/guia-de-inclusao-bancaria-do-programa-bolsa-familia-para-gestores-municipais/guia-de-inclusao-bancaria-do-programa-bolsa-familia-para-gestores-municipais>).
- Bolsa Família. 2009c. *Educação Financeira para Beneficiários do Bolsa Família*. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome: Brasília. (<http://www.mds.gov.br/gestaodainformacao/biblioteca/secretaria-nacional-de-renda-de-cidadania-senarc/cartilhas/educacao-financeira-para-beneficiarios-do-programa-bolsa-familia/educacao-financeira-para-beneficiarios-do-bolsa-familia>).
- Bolsa Família. 2010. “Bolsa Família Informa: MDS realiza campanha de incentivo à inclusão bancária dos beneficiários do Bolsa Família”. No. 218. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome: Brasília.
- Cabrera, D. (4 de mayo de 2010). Unidad de Comunicación Interinstitucional - UCI. Secretaría Nacional de Comunicación: <http://uci.secom.gov.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=180:entrega-de-seguros-de-vida-a-beneficiarios-del-bono-de-desarrollo-humanoycatid=29:general>.
- Castañeda, T. 2008. *Avances y retos de la Red Solidaria de El Salvador*. San Salvador. (<<http://www.pnud.org/sv/2007/content/view/113/122/>>).
- Cecchini, S. y Madariaga, A. 2011. *La trayectoria de los programas de transferencias con corresponsabilidad (PTC) en América Latina y el Caribe. División de Desarrollo Social. Comisión Económica para América Latina y el Caribe*. (Borrador para comentarios, 16/3/2011). (<<http://www.rlc.fao.org/iniciativa/expertos/documentos/interes/22.pdf>>).
- Collins, D., Morduch, J., Rutherford, S. y Ruthven, O. 2009. *Portfolios of the Poor: How the World's Poor Live on \$2 a Day*. Princeton University Press.
- De los Ríos, J. y Trivelli, C. 2011. *Savings Mobilization in Conditional Cash Transfer Programs: Seeking Mid-term impacts*. Instituto de Estudios Peruanos. Proyecto Capital.
- De los Ríos, J. 2010. “Efecto Sinérgico de los Micro Ahorros y de los Micro Seguros sobre la Vulnerabilidad en la Sierra Sur del Perú”. En: *Enbreve* No 15. Proyecto Capital, 2010. Disponible en: <www.proyectocapital.org>.
- De Méndez, A. 2010. “Transferencias condicionadas en Guatemala: Mi Familia Progresá”. En: *Transferencias Condicionadas como estrategia para la reducción de la pobreza: Lecciones aprendidas en América Latina*. Serviprensa: Guatemala.
- Duryea, S. y Schargrodsky, E. 2007. *Financial Services for the Poor: Welfare, Savings and Consumption*. Inter-American Development Bank: Washington D.C.
- Dussán, P. 2008. *Diagnóstico País: Colombia*. Proyecto Capital.

- Ecuadorinmediato. (14 de enero de 2011). "David Alomía: se pagó 14.000 servicios exequiales y seguros de vida del bono de desarrollo humano" (Audio). Recuperado el 2 de abril de 2011, de: [http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=141656&yumt=David%20Alom%20EDA:%20se%20pag%20F3%2014%20000%20servicios%20exequiales%20y%20seguros%20de%20vida%20del%20bono%20de%20desarrollo%20humano%20\(Audio\)](http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=141656&yumt=David%20Alom%20EDA:%20se%20pag%20F3%2014%20000%20servicios%20exequiales%20y%20seguros%20de%20vida%20del%20bono%20de%20desarrollo%20humano%20(Audio))
- Fernández, K. y Ochoa, L. F. 2008. *Evaluación Cualitativa y de Procesos sobre la Implementación de la Tarjeta MIES – Bono Rápido*: (Casos: Servipagos en Durán, Banco de Guayaquil en Guayaquil y Fácilpago en Manta). Documento de Trabajo. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – SENPLADES.
- Fiszbein, A., Schady, N., Ferreira, F. H., Grosh, M., Kelleher, N., Olinto, P. y Skoufias, E. 2009. Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty. The World Bank: Washington D.C. (<http://siteresources.worldbank.org/INT/CCT/Resources/5757608-1234228266004/PRR-CCT_web_noembargo.pdf>).
- FOSIS. 2011. *Manual de marketing sobre el Programa de Aborro FOSIS*, Santiago de Chile.
- Francke, P. y Cruzado, E. 2009. *Transferencias Monetarias Condicionadas e Instrumentos Financieros en la lucha contra la Pobreza*. Proyecto Capital.
- Gertler, P., Martínez, S. y Rubio-Codina, M. 2006. "Investing Cash Transfers to Raise Long- Term Living Standards," World Bank Policy Research Working Paper 3994. The World Bank: Washington D.C.
- Gutiérrez, M. C. y Trivelli, C. 2009. "Transferencias Monetarias Condicionadas y su rol con el Sistema Financiero". Proyecto Capital.
- Hernández, E., Sam, A., González-Vega, C. y Chen J. 2009. "Impact of Conditional Cash Transfers and Remittances on Credit Market Outcomes in Rural Nicaragua". Selected Paper prepared for presentation at the Agricultural y Applied Economics Association 2009 AAEA y ACCI Joint Annual Meeting, Milwaukee, Wisconsin.
- IICA. 2009a. *Mujeres Aborradoras en Acción: Una Sistematización desde la Mirada de sus Protagonistas*. Acción Social-IICA, Bogotá.
- IICA. 2009b. *Línea de Base y Evaluación Proyecto Mujeres Aborradoras en Acción*. Acción Social-IICA, Bogotá.
- Independent Evaluation Group World Bank. 2010. *Project Performance Assessment Report - Jamaica Social Safety Net Project (LN.70760) and National Community Development Project (LN. 71480)*. The World Bank. (<http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2010/08/05/000334955_20100805021859/Rendered/PDF/549790PPAR0P061LIC0dislosed08131101.pdf>).
- Inter-American Development Bank. 2001. *Jamaica Social Safety Net Reform (1355/OC-JA)* Loan Proposal. Inter-American Development Bank. (<<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=416722>>).

- Itaú. 2010. *SAS Proyecto Tekoporã*. (http://www.sas.gov.py/xhtml/notisas/archivo/2010/ago/noti_amplio/13_08_10_dos+anos+gestion+bancaria+ppt+itau+sas.pdf)
- Johannsen, J., Tejerina, L. y Glassman, A. 2010. *Conditional Cash Transfers in Latin America: Problems and Opportunities*. Social Protection and Health Division SCL/SPH. Inter-American Development Bank.
- León, M. 2009. *La crisis y el Bono de Desarrollo Humano en el Ecuador*. (<http://www.rlc.fao.org/es/prioridades/seguridad/ingreso4/pdf/ecuador.pdf>)
- Maldonado, J. y González-Vega, C. 2008. "Impact of Microfinance on Schooling: Evidence from Poor Rural Households in Bolivia". *World Development*, 36 (11): 2440-2455.
- Maldonado, J. y Moreno-Sánchez, R. 2010. *Estrategias de suavización del consumo y del ingreso de las madres beneficiarias del programa Familias en Acción: un análisis cualitativo*. Documentos CEDE 2010- 23. Universidad de los Andes, Bogotá.
- Maldonado, J. y Tejerina, L. 2010. "Investing in Large Scale Financial Inclusion: The Case of Colombia". Inter-American Development Bank, Social Protection and Health Division. Technical Notes No. IDB-TN-197.
- Maldonado, J. y Urrea, M. 2010. *Bancarización y acceso a servicios financieros de beneficiarios urbanos del Programa Familias en Acción*. Documentos CEDE 2010-41. Universidad de los Andes, Bogotá.
- Maldonado, J.H., García, L., Moreno-Sánchez, R., Rodríguez, C., Chipategua, L., Morales, A., Restrepo, M., Rodríguez-Sánchez, A. y Urrea, M. 2010. *Evaluación de la gestión y la operación de la bancarización a través del programa Familias en Acción*. Informe final. Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE), Universidad de los Andes, entregado a Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento Nacional de Planeación y Acción Social, proyecto RG-K1048. Bogotá.
- Marulanda, B. 2006. *Una nueva política para un mayor acceso a los servicios financieros en Colombia*. Secretaría General Iberoamericana.
- Monteiro, T. y Décimo, T. (2 de marzo de 2011). "Estadao". Véase 8 de marzo de 2011, de http://www.estadao.com.br/estadaodehoje/20110302/not_imp686439,0.php
- Moore, C. 2009. *Nicaragua's Red de Protección Social: An exemplary but short-lived conditional cash transfer programme*. International Policy Centre for Inclusive Growth. Country Study number 17.
- New America Foundation y UNDP. 2010. *Savings and CCTs: A Primer. Working Draft*. New America Foundation.
- Niedworok, N. 2008. *Nuevas Realidades de los Hogares y Familias: Desafíos para los censos de población de la ronda del 2010 en Uruguay*. Instituto Nacional de Estadística.
- Paqueo, V. B. 2009. "Conditional Cash Transfers: An Overview of Theory, Practice, and Evidence". En: *Workshop Highlights and Executive Summary*. Social Assistance and

- Conditional Cash Transfers. Proceedings of the Regional Workshop (2009)*. Asian Development Bank. Handayani S.W. y Burkley, C (Eds): Philipines.
- PATH. 2007. *PATH Keycard Cash Pilot Study*. Planning and Monitoring Unit. PATH.-Ministry of Labour and Social Security.
- Pickens, M., Porteous, D. y Rotman, S. 2009. "Banking the Poor via G2P Payments". *Focus Note No. 58*. Consultative Group to Assist the Poor (CGAP) y Department for International Development (DFID).
- Proyecto Capital. 2010. "Promoción del Ahorro con las Beneficiarias del Programa Juntos" – Primeros resultados de una experiencia Piloto en el Perú. *En Breve* 2010-14. Proyecto Capital, Lima.
- Puentes, G. 2008. *Diagnóstico de país: Chile*. Proyecto Capital.
- Rangel, M. 2011. *Pobreza Rural y los Programas de Transferencias Condicionadas en América Latina y el Caribe*. RIMISP. Santiago de Chile.
- República Federativa do Brasil. 2010. "Inclusão Bancária e Microcrédito". En: *Balço de Governo 2003 - 2010. I. Desenvolvimento Sustentável com Redução de Desigualdades - Volume 1*. (115-123). Brasília.
- Roca, O. y Grajeda, O. 2010. "Programa de transferencias condicionadas en efectivo en ciudad de Guatemala: experiencia de una interrelación de actores que trabajan para reducir la pobreza urbana". En: *Transferencias Condicionadas como estrategia para la reducción de la pobreza: Lecciones aprendidas en América Latina*. Serviprensa: Guatemala.
- Rosen, B. 2010. *The Experience of Participants in both an Incentivized Savings and CCT Program in Rural Peru*. Proyecto Capital.
- Rutherford, S. 2000. *The Poor and Their Money*. Oxford University Press: Oxford.
- Salazar, R. F. 2010a. *Experiencia UNIBANCO y su Programa de Cuentas a Beneficiarios del Bono de Desarrollo Humano*. Proyecto Capital.
- Salazar, R. F. 2010b. "Experiencia UNIBANCO y su Programa de Cuentas a Beneficiarias del Bono de Desarrollo Humano". *Enbreve*; Número 17. Proyecto Capital.
- Samaniego, P. y Tejerina, L. 2010. *Financial Inclusion Through the Bono de Desarrollo Humano in Ecuador. Exploring options and beneficiary readiness*. Inter-American Development Bank. Social Protection and Health Division. Technical Notes No. IDB-TN-206.
- Sámano, A. 2010. "El Programa Oportunidades en la Política Social de México". En: *Transferencias Monetarias Condicionadas como estrategia para la reducción de la pobreza. Lecciones Aprendidas en Latinoamérica; II Seminario Internacional de Política Social*. Universidad Rafael Landivar- Konrad Adenauer Stiftung, Guatemala.

- Secretaría Nacional para el Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional - SENAPAN. s.f. *Programa de Bonos Familiares para la compra de alimentos*. (<<http://www.rlc.fao.org/es/prioridades/seguridad/ingreso4/pdf/panama.pdf>>).
- Serpa, M. G., Diniz, C. y Gama, S. 2008. *Microcrédito Como Ação Complementar Ao Programa Bolsa Família: A Experiência Do Crediamigo Do Bnb*. International Policy Center for Inclusive Growth (IPC-IG). (<<http://www.ipc-undp.org/publications/mds/4M.pdf>>).
- Smith, T. 2006. *Millenium Development Goals: The Case of the PATH Programme*. (<http://www.google.com/url?sa=t&source=webycd=5yved=0CDsQFjAEyurl=http%3A%2F%2Fwww.iadb.org%2Fdocument_fm%3Fid%3D687961yrct=jyq=PATH%20objective%2Bja maicayi=tkN5TaDIDYO20QHaz53dAwyusg=AFQjCNGKbjQLsGTrxnyZMHJb0OmE3D-7pgycad=rja>).
- Svarch, M. 2009. *Do Conditional Cash Transfers Affect Credit Market Outcomes: Evidence from Households in Mexico*. Master Thesis Agricultural, Environmental, and Developmental Economics Graduate Program, Ohio State University.
- Tejerina, L. y Westley, G. D. 2007. *Financial Services for the Poor: Household Survey Sources and Gaps in Borrowing and Saving*. Sustainable Development Department Technical Papers Series. Inter-American Development Bank: Washington D.C.
- Tejerina, L., Buillon, C. P. y Damaestri, E. (Eds.) 2006. *Financial Services and Poverty Reduction in Latin America and the Caribbean*. Inter American Development Bank: Washington D.C.
- Torres, Y. 2011. “Oportunidades ayuda a bancarizar”. Publicado el 19 de enero de 2011 y recuperado el 26 de abril de 2011, de *El Economista*. (<<http://eleconomista.com.mx/sistema-financiero/2011/01/19/oportunidades-ayuda-bancarizar>>).
- Trivelli, C. y Yancari, J. 2008. *Las primeras aborristas del proyecto Corredor Evidencia de la primera cohorte de aborristas de un proyecto piloto*. Instituto de Estudios Peruanos. Documento de Trabajo 153, Serie Economía 48.
- Trivelli, C. 2009. *Programas de transferencias monetarias condicionadas y procesos de inclusión financiera América Latina: un encuentro en marcha*. Proyecto Capital.
- Trivelli, C., Montenegro, J. y Gutiérrez, M.C. 2011. *Primeros resultados del Programa Piloto “Promoción del aborro en Familias Juntos”*. Proyecto Capital. Documento de Trabajo 59.
- Unidad de Información, M. y U. 2009. *Monitoreo del Programa Ciudadanía Porteña*. Ministerio de Desarrollo Social: Buenos Aires. (<http://estatico2.buenosaires.gov.ar/areas/des_social/evaluacion_programas/informes_condiciones_vida/Informe_Monitoreo_Noviembre_2009.pdf>).
- Vakis, R. y Perova, E. 2009. *Evaluación de impacto de Programa JUNTOS: 7 Resultados para su restructuración*. Banco Mundial.

- Winder, N. 2010. *Linking Financial Asset Accumulation And Conditional Cash Transfer Programs: The Case Of Juntos In Peru*. London School of Economics and Political Science. Department of Social Policy: London.
- Zilveti, V. y Fuentes, L. 2010. “Una mirada externa del proyecto mujeres ahorradoras en acción lecciones aprendidas de esta experiencia”. *Enbreve*. Documento de trabajo 19. Proyecto Capital.
- Zimmerman, J. M. y Moury, Y. 2009. *Savings-Linked Conditional Cash Transfers: A New Policy Approach to Global Poverty Reduction*. New America Foundation. (<http://www.newamerica.net/files/NAF_CCT_Savings_April09_Final.pdf>).

El propósito de este libro es estimular el análisis y la investigación en torno al diseño de programas de transferencias monetarias condicionadas (TMC), de manera tal que impulsen de forma más efectiva el acceso y uso de servicios financieros entre las poblaciones más vulnerables de América Latina y el Caribe. Por ello, este volumen constituye un estado del arte de los procesos de inclusión financiera en los programas de TMC en la región, que da cuenta de los principales resultados de evaluaciones de las experiencias de estos programas, su relación con el sistema financiero, los principales desafíos que deben enfrentar y una revisión de la oferta y de la demanda por servicios financieros.



Canadá

Instituto de Estudios Peruanos

ISBN: 978-9972-51-317-6



9 789972 513176