

# en breve



Número 9 / junio 2009

## TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS Y OPORTUNIDAD DE LOS INSTRUMENTOS FINANCIEROS EN LA LUCHA CONTRA LA POBREZA\*

PEDRO FRANCKE Y EDGARDO CRUZADO

### PRESENTACIÓN

Este documento ha sido preparado para el “Proyecto Capital”, iniciativa que apoya el diseño y la implementación de políticas públicas que vinculen protección social con inclusión financiera. El objeto de estudio ha sido los programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en América Latina, en adelante programas TMC, reconocidos como la “punta de lanza” de la modernización técnica de los programas de protección social. Con ello en mente, este documento busca aportar al debate, respecto a los resultados que muestran los programas TMC en materia de lucha contra la pobreza; características de las experiencias particulares que permiten recoger lecciones para apoyar en su eficacia; respecto a los objetivos planteados; y a la agenda de puntos

críticos que se pueden identificar como parte de las políticas que buscan disminuir, de manera sostenible, la intensidad de la pobreza. El documento se ocupa, de manera particular, de la relación entre los programas TMC con los servicios financieros y la viabilidad de potenciar sus resultados con la complementariedad de los programas de acumulación de activos como mecanismo para potenciar su actuación.

Para realizar este trabajo hemos partido de una descripción comparada de los programas TMC que se vienen ejecutando en América Latina a fin de diferenciar los elementos que

\* El documento completo está disponible en la página web del Proyecto Capital: <http://proyectocapital.org>

los asemejan y aquellos que los diferencian. Hemos prestado particular atención a los siguientes puntos: origen y objetivos de los programas; sistemas de focalización empleados; distribución de la responsabilidad en la gestión por nivel de gobierno; criterios para asignar las transferencias de efectivo; sistemas de condicionalidades; instrumentos de monitoreo-evaluación; y vinculación con los sistemas financieros de cada país. Para el desarrollo de esta parte se requirió elaborar documentos particulares, (ver anexos del documento original) para los siguientes programas: Bolsa Familia de Brasil, Programa Puente (Chile Solidario) de Chile, Familias en Acción de Colombia, Bono de Desarrollo Humano de Ecuador, Progresa de México, Red de Protección Social de Nicaragua y el Programa Juntos de Perú.

A continuación presentamos un resumen de los puntos destacados en el documento sobre los resultados de estos programas con relación a la lucha contra la pobreza; sus limitaciones para sustentar una salida sostenible de la pobreza y la vinculación actual y potencial con los sistemas financieros y sus servicios.

## RESULTADOS DE SU IMPLEMENTACIÓN

Una de las principales evidencias de los programas TMC es que muestran resultados positivos respecto a las estrategias de política social anteriores, es decir, causan efectos y cuentan con los mecanismos para demostrarlos de manera consistente. Las evaluaciones realizadas de los programas TMC se centran en sus dos objetivos centrales: alivio de la pobreza (corto plazo) y formación de capital

humano (largo plazo). En estas evaluaciones los temas que han recibido mayor atención han sido la focalización (incluyendo efectividad e impactos sobre el capital social); los des-incentivos al trabajo; el impacto sobre el uso de servicios de educación y salud, los impactos sobre los resultados cognitivos y de salud y sobre la combinación entre incentivos, demanda y mejora de oferta.

Es necesario anotar, sin embargo, que los programas no han logrado zanjar la tensión y, muchas veces, contradicción, entre el objetivo de corto plazo de alivio de la pobreza y el de largo plazo de formación de capital humano. Una mayor eficacia para lograr el objetivo de alivio de la pobreza supone concentrarse en los más pobres entre los pobres; en cambio, el objetivo de capital humano se orienta hacia las familias pobres con mayor probabilidad de mantener y sostener sus inversiones en capital humano. La tensión aumenta en países con restricciones fiscales (la mayoría de América Latina), por lo que deben limitar la dimensión y cobertura de los programas.

Asociados con estos resultados positivos persiste la discusión sobre la articulación de los objetivos típicos de los programas TMC, con el logro efectivo de una reducción sostenida de la pobreza. Tres temas centrales de discusión al respecto son: 1) ¿bajo qué condiciones la acumulación de capital humano en familias pobres se convierte, efectivamente, en mejoras en ingresos y las correspondientes mejoras en los indicadores sociales?; 2) el vacío existente respecto de qué sucede con las familias cuando egresan del programa, ¿deben esperar toda una generación?; 3)

¿cómo potenciar los cambios institucionales que los programas TMC inician, catalizan o viabilizan?

### **IMPACTO SOBRE LA POBREZA**

**Los programas pueden mostrar estar debidamente focalizados y haber controlado en forma eficiente las filtraciones. Se ha logrado generar impactos importantes en relación con la disminución de la brecha y la severidad de la pobreza (FGT1 y FGT2), antes que la tasa misma de pobreza (FGT 0), lo que implicaría que los beneficios se concentran en los más pobres, aquellos que están todavía lejos de la línea de pobreza. Como se sabe, la literatura que sustenta el uso de los FGT mayores a 1, parte de una crítica al indicador de “porcentaje de pobres” porque no considera las mejoras en los ingresos que los más pobres puedan tener y que no les permite superar la línea de pobreza, a pesar de que sería, ciertamente, un avance en la lucha contra la pobreza. Por eso, los indicadores  $FGT > 1$  se consideran axiomáticamente superiores al  $FGT0$  o “porcentaje de pobres”.**

### **SUS LIMITACIONES PARA REDUCIR SOSTENIBLEMENTE LA POBREZA**

Una de las principales innovaciones de los programas TMC es que, en asociación con el objetivo de alivio de la pobreza, tratan de romper la transmisión intergeneracional de la pobreza, estableciendo condicionalidades de formación de capital humano para los hogares beneficia-

rios. En la literatura encontramos una extensa discusión respecto a los elementos que influyen en el vínculo que va de mayor capital humano a mayores ingresos, resaltando la calidad de la formación recibida, la demanda laboral y el acceso a mercados y activos productivos. Respecto a esto, las evaluaciones revisadas no han explorado en qué medida la acumulación de activos en capital humano de las familias pobres se sostiene en el mediano y largo plazo; no definen cuánto (ni cuándo) se transforma en flujos de ingresos continuos. Tampoco se han encontrado evaluaciones que hagan referencia a cambios más estructurales como la inserción en el mercado, la capacidad de adoptar nuevas tecnologías o el desarrollo de una institucionalidad pública inclusiva de las familias pobres.

Por otro lado, los programas TMC, en su mayoría, no han establecido mecanismos o estrategias explícitas para atender el problema de la vulnerabilidad de las familias pobres, y de aquellos que sin estar por debajo de la línea de pobreza son, igualmente, vulnerables a impactos externos que los harían caer en una trampa de pobreza. Los programas no se han ocupado de reducir el riesgo, o menguar los efectos, de una eventual presencia de impactos externos extraordinarios. Sin embargo, algunos estudios indican que las transferencias en sí mismas sí reducen algunos de estos riesgos en relación con el capital humano de las familias que las reciben, reducen, por ejemplo, la probabilidad del retiro del colegio de los alumnos durante la crisis.

Por lo general, los programas no están aprovechando las sinergias que se podrían generar con otros programas de la red de protección

social. Su esfuerzo por diferenciarse como una “nueva forma” de intervenir con un sistema de operación “muy técnicos”, con mecanismos de seguimiento y evaluaciones periódicas, los transforman en “islas alejadas”. En muchos países, ha habido un esfuerzo por formar redes de coordinación, como la Estrategia CRECER en Perú, la Red JUNTOS en Colombia e, incluso, CHILE SOLIDARIO en Chile; se ha tratado, solamente, de declaraciones de intenciones que se han reflejado muy poco en operaciones integradas y coordinadas.

Además, en el estudio se discuten otros temas asociados con los programas de TMC que consideramos relevantes para definir la agenda de perfeccionamiento de estos programas. Se presentan los puntos relacionados con el objetivo complementario de empoderar a las mujeres pobres y el cambio en las relaciones de género en el hogar. De la misma manera, hemos resaltado los debates en torno al marco institucional sobre el que se gestionan los programas, la participación de los gobiernos sub-nacionales y el falso dilema que se plantea al definir una gestión centralizada o descentralizada.

En relación con la articulación de los programas con los sistemas financieros encontramos dos aproximaciones. La primera, pone en evidencia una articulación que ha existido de hecho generada por los programas TMC para facilitar las transferencias de dinero en efectivo a las familias. La segunda, en relación con el potencial que se puede aprovechar de una articulación con el sistema financiero, en particular con las microfinanzas, para una salida sostenible de la pobreza.

## RESPONSABILIDADES Y DESCENTRALIZACIÓN

**El nivel adecuado de descentralización no se puede definir *a priori*, en tanto está en función de cada país, de las capacidades de sus entidades sub nacionales y gobierno central, sus potencialidades y los procesos en curso. Sin embargo, en la mayoría de países de América Latina los procesos políticos y administrativos de descentralización exigen a los programas adecuarse a ellos. No es posible pensar en programas sociales desarticulados de los procesos institucionales en curso; o desarticulados en los niveles descentralizados sin una coordinación que garantice un registro único y estándares equiparables de intervención.**

## EL ENCUENTRO CON LOS SISTEMAS FINANCIEROS

Respecto a la vinculación de los programas TMC con los sistemas financieros, y con los servicios micro financieros, hemos constatado que prácticamente no existe la discusión en la literatura revisada.

Sin embargo, en su funcionamiento, la mayor parte de programas TMC recurre al sistema financiero para realizar sus operaciones de transferencia del efectivo. Se suele utilizar, comúnmente, entidades financieras públicas; pero no en todos los casos. Al mismo tiempo se puede identificar un creciente inte-



rés de las entidades financieras por las familias beneficiarias como una cartera de clientes potenciales. La evidencia, no obstante, revela que se mantiene una distancia ente ambos que no permite su articulación. Hasta el mo-

mento, la preocupación principal se limita a los mecanismos para reducir los costos de la entrega de las transferencias en efectivo a las familias y no de los beneficios complementarios a los que podrían acceder.

<b>RELACIÓN DE LOS PROGRAMAS TMC CON INSTRUMENTOS FINANCIEROS</b>	
<b>PROGRAMA</b>	<b>SISTEMA DE TRANSFERENCIAS</b>
<b>BOLSA FAMILIA DE BRASIL</b>	Caja Económica Federal (CAIXA) y oficinas del Loterico. Desde 2008 incentivan la apertura voluntaria de cuentas con tarjetas electrónicas.
<b>CHILE SOLIDARIO DE CHILE</b>	Mediante cuentas RUT del Banco Estado (ex banco público) y en ventanillas del Instituto de Normalización Previsional.
<b>FAMILIAS EN ACCIÓN DE COLOMBIA</b>	Desde 2009, por medio de una licitación ganada por el Banco Agrario con Assenda, se abren cuentas de ahorros electrónicas.
<b>OPORTUNIDADES DE MÉXICO</b>	En las oficinas de Bansefi, en las Cajas de Ahorro, en las tiendas rurales de DICONSA y, en otros casos, oficinas portátiles de pago (TELECOMM).
<b>JUNTOS DE PERÚ</b>	A través de la entidad financiera del Estado (Banco de la Nación) y transportadoras especializadas.
<b>BONO DESARROLLO HUMANO DE ECUADOR</b>	A través de entidades financieras acreditadas. Se está introduciendo el servicio de tarjetas de BANRED: "MIES BONO RÁPIDO".
<b>FAMILIAS POR LA INCLUSIÓN SOCIAL DE ARGENTINA</b>	Con tarjetas magnéticas del Banco de la Nación Argentina (entidad pública). Tiene un sistema de pagos adicionales (correo y bancos).
<b>RED DE PROTECCIÓN SOCIAL DE NICARAGUA</b>	Contrataba compañías de seguridad (PRAF I), luego han utilizado el banco público (Banco Nacional del Desarrollo Agrícola) y trabajan con privados para reducir los costos.
<b>TEKOPARA DE PARAGUAY</b>	Utiliza el banco estatal (Banco Nacional de Fomento) con unidades móviles.
<b>RED SOLIDARIA EL SALVADOR</b>	Entregas en los gobiernos locales por entidades contratadas.

Como vemos, varios programas de TMC han utilizado el sistema financiero para realizar la transferencia en efectivo a las familias pobres. Pero no existen evaluaciones sistemáticas sobre si ello ha significado algún cambio en el comportamiento de los beneficiarios y las comunidades respecto al acceso y uso de servicios financieros en general. No se sabe hasta

qué punto este primer contacto con el sistema financiero en relación con un servicio de pagos sirve también para resolver los problemas de conocimiento, confianza y costos de transacción asociados para otras operaciones.

Un tema por explorar son las relaciones entre focalización, capital social y micro finanzas.

El posible *trade-off* surge porque algunos estudios muestran evidencias, aún no sólidas, de que los programas con focalización individual (e, incluso, solamente para diferencias entre familias con hijos de las que no tienen hijos) en zonas rurales podrían debilitar el capital social. Al mismo tiempo, varios de los programas de micro finanzas más exitosos aprovechan el capital social de la comunidad para sus mecanismos, del tipo “aval social”, “banca comunitaria” o “grupo solidario de ahorro”. La pregunta que surge, entonces, es si las opciones de focalización individual, consideradas valiosas en muchos programas de TMC, no estarían, a su vez, dificultando opciones micro financieras.

Por otro lado, dentro de una estrategia que incluya un “egreso” de los programas que considere mecanismos para que las familias no recaigan en la pobreza, la acumulación de activos (y la protección de los mismos para no perderlos) tiene, lógicamente, un lugar privilegiado. En la literatura encontramos, casi, un consenso de que la salida sostenible de la pobreza de una familia requiere combinar la disponibilidad de activos con formación del capital humano específico, el cambio tecnológico y las condiciones adecuadas de acceso a los mercados. En esta línea existe una aparente complementariedad entre servicios financieros y los programas TMC, pero es escasa la discusión sobre las ventajas y desven-

tajas que tienen para las familias pobres los activos financieros (altamente flexibles y que sirven, además, como protección al riesgo) frente a activos fijos (semovientes, tierras, maquinaria) o a capital humano específico (capacitación).

Finalmente, existe un potencial para generar sinergias entre programas TMC y programas orientados a facilitar el acceso a servicios financieros; en particular con las tecnologías e innovaciones que ofrecen las microfinanzas, para ser aplicadas en espacios no convencionales como los de las familias beneficiarias de los programas de TMC. El desarrollo de propuestas y proyectos piloto, tanto de promoción del ahorro, como del crédito y de los seguros, que aprovechen estas sinergias son de gran importancia. Dependerá de las condiciones institucionales de los programas TMC y de las microfinanzas en cada país, para identificar cuáles de estas alternativas conviene desarrollar y de qué manera.

Junio de 2009

---



## AUTORES

**Pedro Francke**, Economista, profesor del Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú y consultor independiente.

**Edgardo Cruzado**, Economista y consultor independiente.

---



*Esta publicación es posible gracias al apoyo de la Fundación Ford.*



---

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