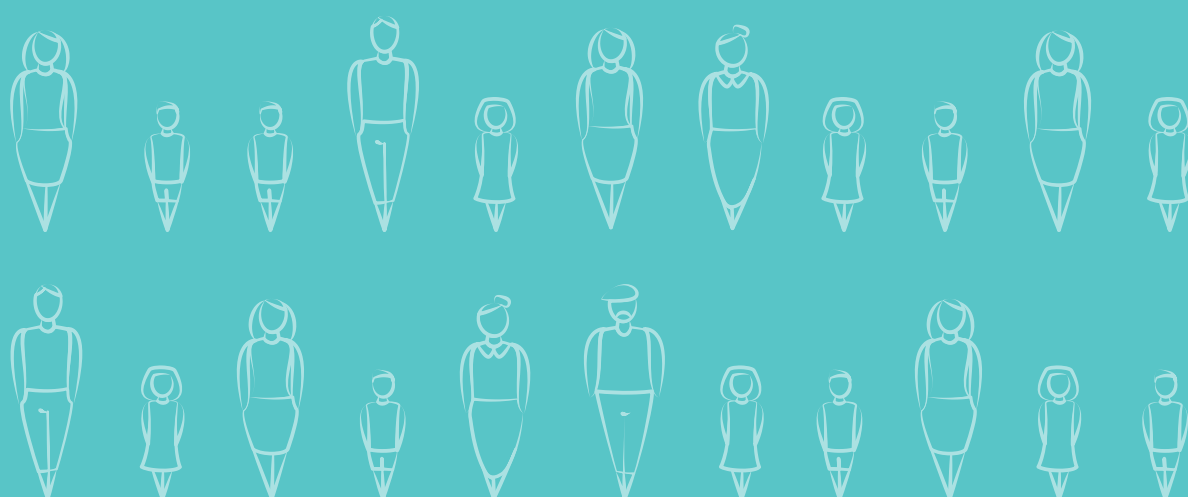
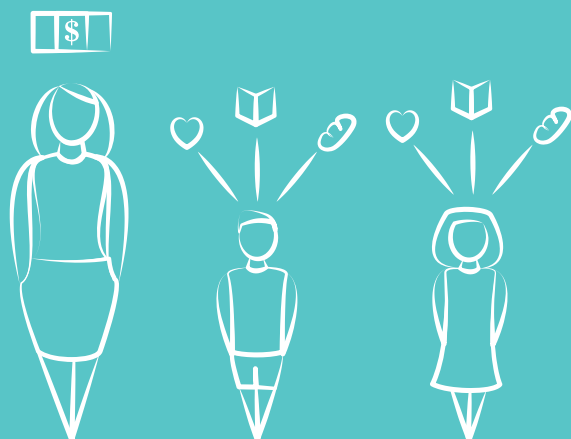


Así funcionan las transferencias condicionadas

Buenas prácticas
a 20 años de implementación



Así funcionan las transferencias condicionadas

Buenas prácticas a 20 años de implementación

Editado por

Pablo Ibararán
Nadin Medellín
Ferdinando Regalia
Marco Stampini



**Catalogación en la fuente proporcionada
por la Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo**

Así funcionan las transferencias condicionadas. Buenas prácticas a 20 años de implementación /
editado por: Pablo Ibararán, Nadin Medellín, Ferdinando Regalia, Marco Stampini.
p. cm.

Incluye referencias bibliográficas.

978-1-59782-272-5 (Rústica)

978-1-59782-273-2 (Digital)

1. Transfer payments-Latin America. 2. Transfer payments-Caribbean Area. 3. Public welfare-Latin America.
4. Public welfare- Caribbean Area. 5. Poverty-Government policy-Latin America. 6. Poverty-Government
policy-Caribbean Area. I. Ibararán, Pablo. II. Medellín, Nadin. III. Regalia, Ferdinando. IV. Stampini,
Marco. V. Banco Interamericano de Desarrollo. División de Protección Social y Salud.

HC130.P63 A85 2016 spa.ed.

IDB-BK-166

JEL: I38

Diseño gráfico: Círculo Salvo | circulosalvo.com

Copyright © 2017 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Contenido

Agradecimientos	V
Prólogo	VII
Lista de figuras	IX
Lista de recuadros	X
Lista de tablas	XI
Lista de acrónimos	XII
Introducción	1
Evidencia sobre los impactos	2
El futuro de los programas de transferencias monetarias condicionadas	4
Objetivo del libro	6
1. Identificación de los beneficiarios y manejo del padrón	10
1.1 Definición de la población objetivo	12
1.1.1 Criterios socioeconómicos de elegibilidad: pobreza extrema, pobreza y/o vulnerabilidad	12
1.1.2 Criterios demográficos de elegibilidad: ¿todos los hogares o solo los que tienen niños?	13
1.2 Métodos de focalización geográficos, categóricos, de prueba de medios y comunitarios	13
1.2.1 Focalización geográfica	14
1.2.2 Focalización categórica	14
1.2.3 Prueba de medios	15
1.2.4 Focalización comunitaria	20
1.2.5 Éxito de la focalización: errores de exclusión (subcobertura) e inclusión (filtración)	20
1.3 Identificación e inscripción de los beneficiarios	23
1.3.1 Levantamiento de solicitudes	23
1.3.2 Captura de datos en un sistema informático, determinación de la elegibilidad y generación de la lista de hogares elegibles	25
1.3.3 Inscripción de los beneficiarios	26
1.4 Actualización del padrón	27
1.4.1 Criterios de salida	27
1.4.2 Recertificación: frecuencia y consecuencias	28

2. Condicionalidades para el desarrollo de capacidades	34
2.1 Definición de condicionalidades	37
2.1.1 Condicionalidades en salud	38
2.1.2 Condicionalidades en educación	40
2.1.3 Otras condicionalidades	43
2.2 Verificación de condicionalidades	43
2.3 ¿Qué implicaciones tiene el incumplimiento de condicionalidades?	47
2.4 Perspectivas sobre el uso de condicionalidades	52
3. Estructura de las transferencias, proceso de pago e inclusión financiera	56
3.1 Estructura de las transferencias	58
3.1.1 Montos fijos y montos variables	58
3.1.2 Bonos no condicionados	60
3.1.3 Frecuencia de pago	61
3.1.4 Valor de las transferencias	61
3.1.5 Una visión general de la estructura de las transferencias	63
3.2 Proceso de pago de las transferencias	66
3.2.1 Medios de pago para entregar las transferencias	67
3.2.2 Contratación de entidades financieras para realizar los pagos	74
3.3 Inclusión financiera	75
4. Los cimientos del ciclo operativo	82
4.1 Organización territorial	83
4.2 Sistemas de Información	85
4.3 Esquemas de monitoreo y auditorías	91
4.4 Atención ciudadana	98
4.5 Vinculación con otros programas y servicios sociales	99
4.5.1 Vinculación con otros programas de transferencias	99
4.5.2 Vinculación con programas de generación de ingresos	101
4.5.3 Vinculación con servicios de acompañamiento familiar	103
Conclusiones	106
Logros	107
Retos	109
Referencias	113

Agradecimientos

Este libro es el producto de un estudio* dedicado a documentar buenas prácticas en la implementación de programas de transferencias monetarias condicionadas en América Latina y el Caribe.

Los editores agradecen a Santiago Levy, Vicepresidente de Sectores y Conocimiento, y a Héctor Salazar, gerente del Sector Social del Banco Interamericano de Desarrollo, por su liderazgo y apoyo constante en el desarrollo de productos de conocimiento sobre programas de transferencias monetarias condicionadas.

El libro se apoya en una serie de estudios de caso y no sería posible sin la valiosa colaboración de los gobiernos de la región. En particular, agradecemos a los directores de los programas y de sus equipos técnicos que facilitaron el acceso a la información y validaron el contenido de los casos de estudio. En Brasil, Roberta Pelella Mélega Cortizo de la *Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação*, Nircélio Zabot de la *Coordenação Estadual do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único*, Jeniffer Carla de Paula N. Chaves, Caroline Paranyba y

Maria Helena Kittel Werlang del Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre. En Chile, Francisco Socías y Claudia Núñez del Ministerio de Desarrollo Social. En Colombia, Francisco Espinosa y Andrea Paola Fernández Guarín del Departamento para la Prosperidad Social. En Costa Rica, Juan Camilo Saldarriaga, Rosibel Herrera y Juan Carlos Laclé del Instituto Mixto de Ayuda Social. En Ecuador, Saskya Lugo, Reinaldo Cervantes y Yasmina Vizuete del Ministerio Coordinador de Desarrollo Social. En Jamaica, funcionarios y exfuncionarios del *Ministry of Labour and Social Security*. En México, Angélica Castañeda, Laura Durán, Efraín Chácará, Paulina Rodríguez, Gabriela Quijas y Alejandra Pacheco de la Coordinación Nacional de Prospera, el personal de la delegación estatal de Prospera y los servicios de salud y educación media superior de San Luis Potosí. En República Dominicana, Rosa María Suárez y Ana Valerio del Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales, Altagracia Suriel, Ezequiel Vólquez, Starling Sánchez y Jean Carlos Jimenez de Progresando con Solidaridad, Ramón González, Carlos

* Estudio Económico y Sectorial “20 años de programas de transferencias monetarias condicionadas: buenas prácticas en su implementación en América Latina y el Caribe” (RG-K1422).

Ricardo, Delvin Quezada y Federico Marti de la Administradora de Subsidios Sociales.

Los estudios de caso fueron desarrollados por: Roberto Angulo (Colombia), Tathiana Borja (Ecuador), Dunstan Bryan (Jamaica), Pedro Cueva (Chile y Ecuador), Laura Dávila (México), Grecia de la O (Jamaica), Aline Hellmann (Brasil), Karla Hernández (Costa Rica), Diego Martínez (Ecuador), Nadin Medellín (Colombia, Chile y Ecuador), Fernando Sánchez (Colombia) y Luis Hernán Vargas (Chile). Se enriquecieron a partir de los comentarios y aportaciones de otros expertos incluyendo a: Roberto Angulo y Rita Combariza en el estudio de *Más Familias en Acción*; Rómulo Paés de Sousa y Gustavo Margarites en el estudio de *Bolsa Família*; David Alomía, Pablo Naváez y María Belén Proaño en el estudio del Bono de Desarrollo Humano.

Los editores desean dejar constancia de agradecimiento a varios especialistas de la División de Protección Social y Salud

del Banco Interamericano de Desarrollo que contribuyeron en varias etapas de la elaboración del libro. En particular, Clara Alemann, M. Caridad Araujo, Donna Harris, Patricia Jara, Julia Johannsen, Matilde Neret, Ana Sofía Martínez-Cordova, Ana Lucía Muñoz, Francisco Ochoa, Leonardo Pinzón, María Deni Sánchez y Mario Sánchez.

El libro se enriqueció con los comentarios de Suzanne Duryea y Norbert Schady del Sector Social del Banco Interamericano de Desarrollo, de Rogelio Gómez Hermsillo, de Luis Henrique da Silva de Paiva y de un revisor anónimo externo.

Florentina Preve realizó la edición profesional del libro en español y Kathryn Metz tradujo la versión original al inglés. El diseño editorial estuvo a cargo de Círculo Salvo. Los editores agradecen el trabajo del equipo de comunicación de la División de Protección Social y Salud, particularmente a Serrana Mujica, Cecilia Martínez Gomez y Alejandro Scaff.

Prólogo

Desde hace alrededor de veinte años, el enfoque de los programas de combate a la pobreza cambió en América Latina y el Caribe con una idea simple que empezó a implementarse en México y Brasil y posteriormente se extendió a casi todos los países de la región. En lugar de transferir ingresos a las familias en situación de pobreza a través de subsidios a los precios, vales o distribución directa de alimentos (leche, tortillas, pan, etc.), se decidió transferir ingresos directamente en forma monetaria. Sin embargo, para asegurar que tales transferencias no fueran necesarias de forma permanente, se condicionaron directamente a inversiones de los hogares en su capital humano, en particular en la salud, nutrición y educación de los niños. Esta apuesta pretendía que jóvenes más sanos y más educados entrarían en el mercado de trabajo en mejores condiciones que sus padres, lo que les permitiría ganar mayores ingresos a través de sus propios esfuerzos, rompiendo la transmisión intergeneracional de la pobreza. En resumen, se pasó de la premisa de “transferencias de ingresos hoy y transferencias de ingresos mañana” hacia un nuevo paradigma que enfatiza “transferencias de ingresos hoy para facilitar la generación de mayores ingresos propios mañana”.

En la actualidad, una característica distintiva de los programas de transferencias es que, más que otros programas sociales, han sido rigurosamente evaluados y monitoreados, lo que ha contribuido a su permanencia y expansión al haber demostrado resultados positivos. Múltiples evaluaciones han comprobado que estos programas han mejorado de manera considerable la vida de las familias en situación de pobreza. La comida es más abundante en la mesa y las familias están disfrutando de dietas más variadas; más niños y jóvenes asisten a la escuela –particularmente las niñas– y las familias reciben periódicamente servicios básicos de salud. Hoy en día, los gobiernos de la región transfieren directamente alrededor del 0,5% del PIB a los dos o tres deciles más pobres de la distribución del ingreso – con una focalización mucho mejor respecto a los programas sociales preexistentes. Y aunque hay una heterogeneidad considerable en términos de cobertura, condiciones y generosidad de las transferencias, existen programas de transferencias condicionadas en casi todos los países de la región.

A veinte años de implementación de los programas de transferencias condicionadas, está claro que no son suficientes para lograr que las familias superen la pobreza. Casi por definición, las personas en situación de

pobreza tienen pocos activos productivos más allá de su propio trabajo. Por lo tanto, sus ingresos pueden aumentar solo cuando incrementan su productividad laboral. Para ello, más capital humano es necesario, pero no suficiente. Aparte de estar más sanos y más educados, los hijos de las familias que se han beneficiado con las transferencias condicionadas deben encontrar mejores trabajos una vez que salgan del sistema educativo. Así, el desafío de romper la transmisión intergeneracional de la pobreza está inevitablemente asociado con el desempleo de los mercados de trabajo de la región y, en particular, con la productividad de los empleos que generan estos mercados. Si bien los programas de transferencias han logrado incrementar el capital humano, estos no fueron diseñados para incidir en la generación de empleos productivos para sus beneficiarios, ni se les debe pedir que lo hagan.

La región tiene razones para sentirse orgullosa de los programas de transferencias condicionadas puesto que ya han hecho una gran contribución al alivio de la pobreza. Para seguir haciéndolo de manera efectiva, necesitan concentrarse fuertemente en su objetivo principal: invertir en el capital humano de los niños y jóvenes que viven en situación de pobreza. Los programas deben resistir la tentación de ser el único instrumento para reducir la pobreza a través de transferencias cada vez mayores y de transformarse en híbridos con muchos objetivos, porque se corre el riesgo de no alcanzar ninguno, como el águila que persigue dos conejos al mismo tiempo. Independientemente de las acciones que se realizan para mejorar el funcionamiento de los mercados laborales, es importante señalar que los programas de transferencias condicionadas pueden funcionar mejor. Para ello es fundamental cuidar los aspectos operativos durante la implementación.

Este libro describe las buenas prácticas en el diseño y la implementación de los programas de transferencias, identifica retos y plantea alternativas para mejorar su gestión. Estos programas requieren definiciones estratégicas en su diseño en cuanto a la población objetivo, tipo de condicionalidades, estructura de las transferencias y mecanismos de pago. Además, implementar estos programas ha sido un desafío de gestión de política social, pues tienen un ciclo operativo complejo que va desde la implementación de los criterios de elegibilidad, la identificación de la población objetivo, la verificación del cumplimiento de condicionalidades y la ejecución de los pagos, entre otros. Además, los programas requieren la coordinación y participación de los ministerios de salud y educación, que deben garantizar que la oferta de los servicios sea suficiente y de calidad adecuada para atender el aumento en la demanda impulsado por los incentivos de las transferencias y para asegurar una verdadera acumulación de capital humano.

Las personas que diseñan, implementan y evalúan estos programas encontrarán en este libro un instrumento útil y práctico, pues muestra cómo los países han desarrollado soluciones innovadoras y creativas para enfrentar los retos del día a día. Por supuesto, no hay recetas únicas, pero sí aprendizajes que permiten señalar aspectos a tomar en cuenta cuando se enfrenten problemas similares. Este libro es una referencia de apoyo para el diseño, la implementación y la mejora continua de los programas de transferencias condicionadas y contribuye a lograr mejores resultados en el apoyo a la inclusión social de las familias que viven en la situación de pobreza más severa.

Santiago Levy

Vicepresidente de Sectores y Conocimiento

Lista de figuras

Figura 1.1 Extracto de un recibo de pago de <i>Bolsa Familia</i>	30
Figura 2.1 Proceso de verificación del cumplimiento de las condicionalidades de Prospera	45
Figura 2.2 Proceso de verificación del cumplimiento de las condicionalidades de salud en <i>Bolsa Familia</i>	46
Figura 2.3 Calendario 1-2-3 del ciclo de la condicionalidad de Prospera	50
Figura 3.1 Ejemplos de las estructuras de las transferencias	64
Figura 3.2 Flujo del dinero de las transferencias en el Sistema de Pago de los Subsidios Sociales de República Dominicana	76
Figura 4.1 Elementos de la estructura territorial operativa de Prospera	82
Figura 4.2 Sistemas de gestión de información de Prospera	84
Figura 4.3 Pantalla de la versión móvil del Sistema de Información para la Operación de Prospera	86
Figura 4.4 Registro de asistencia en el Sistema de Información General de Estudiantes en Chile	87
Figura 4.5 Cobertura del BDH y las pensiones asistenciales en Ecuador	93
Figura 4.6 Ficha de seguimiento municipal de Paez Cauca en Colombia	94

Lista de recuadros

Recuadro 1.1 Ejemplo de elaboración de un <i>proxy</i> de pobreza por ingreso	17
Recuadro 1.2 Inteligencia artificial y aprendizaje de máquina al servicio de los PTMC	25
Recuadro 2.1 Condicionales y corresponsabilidades	36
Recuadro 2.2 Coordinación con los sectores de salud y educación, un reto continuo	44
Recuadro 3.1. ¿Qué son las microsimulaciones y para qué sirven?	62
Recuadro 3.2 Cambios a la estructura de las transferencias y sus repercusiones operativas	66
Recuadro 3.3 El reto de la puntualidad en los pagos de transferencias	68
Recuadro 3.4 ¿Cómo funcionan las gavetas de la Tarjeta Progresando con Solidaridad?	70
Recuadro 3.5 El celular como medio de pago	71
Recuadro 3.6 Puntos de pago de <i>Bolsa Familia</i>	72
Recuadro 4.1 Evolución del proceso de captura de condicionales de Más Familias en Acción	88
Recuadro 4.2 El Bono Gas Hogar en República Dominicana	98

Lista de tablas

Tabla A. Relación entre los capítulos del libro y los principales aspectos de diseño y operativos	7
Tabla 1.1 Variables utilizadas en el <i>proxy</i> de Prospera	18
Tabla 1.2 Ejemplo de mensajes progresivos en los recibos de pago de <i>Bolsa Familia</i>	31
Tabla 2.1 Condicionalidades del programa <i>Bolsa Familia</i>	38
Tabla 2.2 Frecuencia de las visitas de salud según el miembro del hogar en el Bono de Desarrollo Humano	40
Tabla 2.3 Monto mensual de apoyos educativos de Prospera	42
Tabla 2.4 Ciclo de la condicionalidad de <i>Bolsa Familia</i>	48
Tabla 2.5 Lapso entre cumplimiento y pago en Más Familias en Acción	49
Tabla 3.1 Valor en dólares de las transferencias anuales para diferentes estructuras familiares en algunos programas de la región	65
Tabla 3.2 Elementos de los medios de pago	69
Tabla 3.3 Comisiones bancarias por realizar las transferencias	77
Tabla 4.1 Principales indicadores del sistema de monitoreo de Más Familias en Acción	91

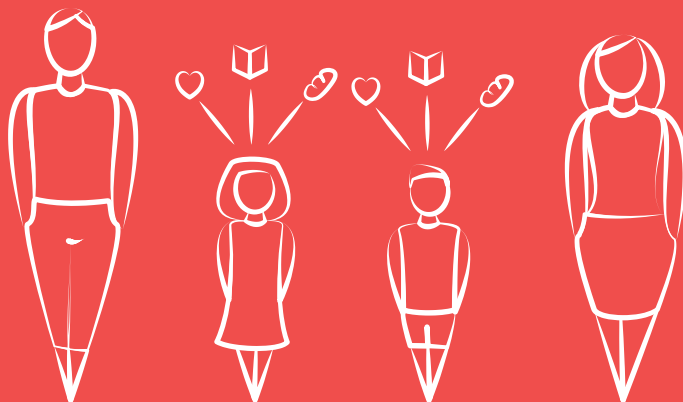
Lista de acrónimos

ADESS	Administradora de Subsidios Sociales
ALC	América Latina y el Caribe
ARDS	Áreas Regionales de Desarrollo Social
BANSEFI	Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros
BDH	Bono de Desarrollo Humano
BNCR	Banco Nacional de Costa Rica
CATS	Cuentas de Ahorro de Trámite Simplificado
DPS	Departamento para la Prosperidad Social
EDA	Esquema Diferenciado de Apoyos
IEF	Ingreso Ético Familiar
IMAS	Instituto Mixto de Ayuda Social
MDS	Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre
MIES	Ministerio de Inclusión Económica y Social
PATH	Programa de Avance a través de Salud y Educación, por sus siglas en inglés
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PROSOLI	Progresando con Solidaridad
PTMC	Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas
RAS	Red de Abasto Social
SABEN	Sistema de Atención de Beneficiarios
SEDECI	Sistema de Registro, Control y Seguimiento de la Demanda Ciudadana
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SENARC	Secretaría Nacional de Ingresos a la Ciudadanía
SIFA	Sistema de Información de Más Familias en Acción
SIGE	Sistema de Información General de Estudiantes
SIIEF	Sistema de Información del Ingreso Ético Familiar
SIO	Sistema de Información para la Operación
SIPAS	Sistema de Información para la Acción Social
SIIOF	Sistema Institucional de Información para la Operación del Programa
SIRC	Sistema de Información y Registro de Compromisos
SISBEN	Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales
SIUBEN	Sistema Único de Beneficiarios



Introducción

Pablo Ibararán, Ferdinando Regalia y Marco Stampini



Los programas de transferencias monetarias condicionadas (PTMC) nacieron en América Latina y el Caribe (ALC) a mediados de los años noventa, como resultado de un proceso de reforma de los programas de reducción de la pobreza. Dicha reforma se enfocó en la racionalización y focalización de programas redistributivos que eran ineficientes, porque —además de ser regresivos—, generaban importantes distorsiones en los precios, como las exoneraciones de impuestos y subsidios al consumo.

La teoría de cambio que sustentó el diseño de los PTMC es simple y al mismo tiempo poderosa: aliviar la pobreza corriente, apoyando el consumo de los hogares más pobres mediante transferencias otorgadas principalmente a las madres de familia, y contribuir a romper la transmisión intergeneracional de la pobreza con esquemas de condicionalidades dirigidos a fomentar la acumulación de capital humano entre los niños.

Inicialmente, las condicionalidades de los PTMC se centraron en el cumplimiento de los protocolos de salud materno infantil, nutrición y vacunación para niños en edad preescolar y en la asistencia a la educación

básica (hasta noveno grado) en aquellos entornos donde ya existía oferta disponible. Posteriormente, el diseño de las condicionalidades evolucionó en algunos países para incluir protocolos de promoción de la salud y servicios preventivos para los adolescentes y adultos, así como la asistencia escolar a educación media superior. Más recientemente, algunos países han introducido transferencias dirigidas a fomentar la transición a la educación terciaria.

El enfoque de reducción de la pobreza promovido por los PTMC fue adoptado rápidamente dentro y fuera de ALC por varios gobiernos nacionales y subnacionales. En 2013, alrededor de 137 millones de personas en 17 países de ALC recibían transferencias que representaban en promedio entre el 20% y el 25% de su ingreso familiar (Stampini y Tornarolli, 2012). Los PTMC con mayor cobertura en ALC han llegado a invertir en promedio entre 0,3% y 0,4% del PIB (Paes-Sousa, Regalia y Stampini, 2013). La popularidad de los PTMC como herramienta de política social se ha consolidado también fuera de ALC, como lo atestiguan PTMC de gran escala en Pakistán, Filipinas, Indonesia y Turquía.

Como nunca había ocurrido antes en la historia de los programas sociales en América Latina y el Caribe, los PTMC han invertido importantes recursos en sistemas de focalización y monitoreo que apuntan a asegurar la transparencia y a que dichos recursos lleguen efectivamente a las poblaciones más necesitadas. Como resultado de estas inversiones, y a pesar de los errores de inclusión y exclusión que todavía persisten y requieren que los países adopten estrategias para su reducción, los PTMC han logrado niveles de focalización superiores a los de los otros programas redistributivos (Levy, 2006; Lindert, Skoufias y Shapiro, 2006; Grosh et al., 2008; Stampini y Merino-Juárez, 2012; Robles, Rubio y Stampini, 2015).

Evidencia sobre los impactos¹

Los PTMC han sido inequívocamente efectivos en incrementar el consumo de los hogares beneficiarios, así como en reducir la incidencia y, especialmente, la intensidad de la pobreza y la desigualdad (Fiszbein y Schady, 2009; Stampini y Tornarolli, 2012; Levy y Schady, 2013). No solamente los PTMC han aumentado el consumo, sino que también han mejorado su composición en términos de calidad y la variedad del consumo de alimentos (Ruiz-Arranz et al., 2006).

El desarrollo y la difusión de los PTMC han sido acompañados por la implementación de una variedad de rigurosas evaluaciones de impacto, sobre todo de aquellas a corto y mediano plazo. Un hallazgo muy consistente es que los PTMC han reducido el trabajo infantil (Galiani y McEwan, 2013; Edmonds y Schady, 2012)

y aumentado la inscripción y la asistencia escolar en muchos países. En este último aspecto, los incrementos en inscripción y asistencia escolar oscilan entre 0,5 puntos porcentuales (p.p.) en Jamaica y 12,8 p.p. en Nicaragua. Este incremento es uno de los resultados clave en materia de cambios de comportamiento explícitamente perseguido por la teoría de cambio de los PTMC. Al mismo tiempo, los programas también han contribuido a fomentar la progresión escolar. En México, luego de tres a cinco años de exposición, aumentó la escolaridad entre seis meses y un año; en Nicaragua, tras tres años de exposición, los niños beneficiarios progresaron casi medio grado más que los no beneficiarios (Barham, Macours y Maluccio, 2013).

La evidencia es menos contundente en cuanto a los impactos sobre el aprendizaje (Fiszbein y Schady, 2009; Saavedra y García, 2012; García, 2012). En Nicaragua, Barham, Macours y Maluccio (2013) encontraron impactos positivos sobre la progresión escolar y el aprendizaje en matemáticas y lenguaje para hombres jóvenes diez años después de haber salido de un PTMC que los había beneficiado por tres años. Stampini et al. (2016a) encontraron que el programa de Jamaica impactó positivamente los resultados del Examen de Aprovechamiento de Sexto Grado (GSAT, por sus siglas en inglés) entre los beneficiarios hombres en áreas urbanas, lo que permitió que accedieran a escuelas secundarias de mayor calidad. Por otro lado, en el caso de México, Behrman et al. (2009) no encontraron impactos en las pruebas de aprendizaje, pese a documentar aumentos en escolaridad. La evidencia que proviene de estudios realizados en otras partes del mundo es también mixta.

¹ La evidencia sobre los impactos de corto plazo se basa en Banco Interamericano de Desarrollo (2015).

Baird, McIntosh y Özler (2011) evidenciaron impactos positivos en el aprendizaje de los niños a partir de su participación en un PTMC piloto en Malawi, mientras que Filmer y Schady (2014) y Benhassine et al. (2015) no encontraron impactos en el aprendizaje en Camboya y Marruecos, respectivamente.

En el área de salud, las evaluaciones de los PTMC han mostrado consistentemente impactos positivos en el uso de los servicios preventivos. La magnitud de estos impactos varía entre 6,3 p.p. en Nicaragua y hasta 33 p.p. en Colombia. Sin embargo, la evidencia sobre impactos en indicadores de salud es mixta (Fiszbein y Schady, 2009). Algunas evaluaciones han encontrado mejoras en el desarrollo antropométrico de los niños (Barber y Gertler, 2008). Otros estudios muestran una disminución en la morbilidad para determinados grupos etarios (Gaarder, Glassman y Todd, 2010). Asimismo, Rasella et al. (2013) encuentran que en Brasil *Bolsa Família* contribuyó a reducir la mortalidad infantil, especialmente por causas relacionadas con la pobreza, como la desnutrición y la diarrea.

En lo que se refiere a la asistencia escolar y al uso de servicios preventivos de salud, la evidencia muestra que las condicionalidades explican una parte importante de los impactos positivos de corto plazo de los PTMC, en comparación a lo que se lograría sin ellas (Akresh, Walque y Kazianka, 2012; Baird, McIntosh y Özler, 2011; Benedetti, Ibararán y McEwan, 2016; de Brauw y Hoddinott, 2008; Schady y Araujo, 2008). Una revisión de 75 estudios sobre 35 programas (Baird et al., 2014) muestra la importancia de que las condicionalidades sean explícitas, efectivamente monitoreadas, y que existan penalizaciones por incumplimiento. Esto

incrementa significativamente el impacto en la matriculación escolar con respecto a los programas no condicionados. Además, la verificación de las corresponsabilidades ha contribuido a una coordinación más efectiva —aunque aún insuficiente— de la planificación y ejecución de acciones para fortalecer la cobertura de servicios en salud y educación para los más pobres. A su vez, ha significado un avance sustantivo en los sistemas de información y en el uso de los datos para informar decisiones de política pública.

La evidencia que analiza si los impactos de corto plazo de los PTMC son sostenibles en el largo plazo se encuentra menos desarrollada por varias razones, principalmente de índole técnica y metodológica. No obstante, existen algunos estudios que han analizado este tema.

Molina-Millan et al. (2016) presentan una revisión crítica de las limitaciones metodológicas y la evidencia disponible sobre los impactos de largo plazo de los PTMC con relación a dos etapas del ciclo de vida. La primera incluye la gestación y la infancia (hasta los seis años), y los impactos se miden durante la etapa escolar. La segunda etapa incluye la edad escolar, y los impactos se miden en la vida adulta. En el primer caso, las dimensiones de impacto de interés son escolaridad, aprendizaje, estado de salud y dimensiones de desarrollo cognitivo y socioemocional. En el segundo caso, las dimensiones de análisis se concentran en el impacto sobre escolaridad, aprendizaje y desempeño en el mercado de trabajo. La evidencia emerge de un número muy limitado de estudios y es mixta.

De acuerdo con Molina-Millan et al. (2016), la literatura experimental provee evidencia consistente sobre efectos

positivos de largo plazo en la escolaridad (en Colombia, México y Nicaragua) así como algunos efectos positivos sobre desarrollo cognitivo y aprendizajes (en Nicaragua), habilidades socioemocionales (en México) y empleo y generación de ingresos no agropecuarios (en Nicaragua). Sin embargo, los efectos de largo plazo de los PTMC sobre otras dimensiones no son significativos, pero a menudo no es posible distinguir si se debe a falta de impacto de los programas o a desafíos metodológicos importantes. Algunos de estos desafíos son la falta de potencia estadística o una breve diferencia en los tiempos de exposición al programa entre grupos de control y de tratamiento, dado que estas evaluaciones normalmente miden impactos diferenciales entre los beneficiarios originales y aquellos que pertenecieron al grupo de control —y que eventualmente entraron también en el programa—. La literatura no experimental, caracterizada por desafíos metodológicos aún mayores, muestra también resultados mixtos.

Una preocupación sobre los PTMC es la posibilidad de generar incentivos negativos, particularmente en términos de la oferta laboral de los adultos de hogares beneficiarios. En general, ninguna de las evaluaciones rigurosas sobre los impactos de los PTMC que analizaron este tema encontró impactos negativos en el corto plazo (Alzúa, Cruces y Ripani, 2010; Fiszbein y Schady, 2009). Sin embargo, hay evidencia reciente sobre posibles desincentivos a la formalidad, sobre todo cuando las transferencias están asociadas a la formalidad del empleo de los beneficiarios. En Ecuador, Araujo et al. (2016) encuentran que el programa no desincentiva el empleo de las mujeres beneficiarias, sin embargo está asociado con una reducción en la condición de formalidad en el empleo asalariado y en el autoempleo.

El futuro de los programas de transferencias monetarias condicionadas

Estamos convencidos que los PTMC seguirán jugando un rol central en las políticas redistributivas y de combate a la pobreza. Existen varias razones, pero quisiéramos resaltar dos. En primer lugar, porque en ALC —la región más desigual del mundo—, no se han implementado programas redistributivos mejor focalizados que los PTMC. Además, todavía persisten subsidios regresivos e ineficientes por las distorsiones de precios que generan. Así, existe un amplio margen de mejora en relación a la eficiencia del gasto con fines redistributivos, y en este ámbito los PTMC representan una alternativa claramente superior. En segundo lugar, en ALC todavía existen barreras a la demanda por servicios sociales entre la población más pobre y oportunidades para promover conductas de los hogares que incrementen su bienestar y su productividad futura. En esto es importante reafirmar la centralidad de las condicionalidades para inducir la inversión en capital humano, que de otra forma no ocurriría.

Al mismo tiempo, todavía hay mucho que se puede hacer para que los PTMC funcionen de manera más eficiente. En el tema de identificación de los beneficiarios todavía existe un espacio importante para reducir los errores de inclusión y sus brechas de cobertura. En algunos casos, los errores de inclusión se explican por debilidades, ya sea en las metodologías estadísticas utilizadas para la selección de beneficiarios o en los operativos de campo para su implementación (particularmente durante las etapas de expansión hacia las áreas urbanas, donde la pobreza es más volátil y más difícil de identificar). En otros casos, los errores de inclusión se deben a que algunos

hogares beneficiarios superaron la pobreza gracias a la inversión pública en el sector social y al crecimiento económico de las últimas décadas. Por lo tanto, es importante consolidar mecanismos regulares de recertificación de las condiciones socioeconómicas de las familias y reforzar, donde sea necesario, los instrumentos estadísticos de selección. Asimismo, un reto importante para el diseño de estos programas radica en explorar mecanismos de focalización para que la elegibilidad no sea categórica, sino que los beneficios sean inversamente proporcionales al nivel socioeconómico de la familia. Esto limitaría potenciales incentivos negativos —en la oferta laboral o en la acumulación de activos— en los hogares cercanos al umbral de elegibilidad. Finalmente, en muchos programas existe un margen de mejora en la gestión de los padrones de beneficiarios.

En relación al objetivo de fomentar la acumulación de capital humano por medio de las condicionalidades, es crítico fortalecer la coordinación de los PTMC con los sectores de salud y educación para mejorar la calidad de los servicios. Es motivo de gran preocupación que los niños, beneficiarios o no de los PTMC, asistan a la escuela sin mejorar su aprendizaje, o que el mayor uso de los servicios de salud no genere mejores resultados. Por lo tanto, es imperativo priorizar la mejora de la calidad de los servicios educativos y de salud a los que acceden los beneficiarios de los PTMC, a pesar que esta tarea no se encuentre bajo la responsabilidad directa de los programas.

En ALC, la centralidad de esta coordinación ha sido mermada con el paso del tiempo. Existe evidencia sobre la costo-efectividad de complementar el despliegue de los PTMC con intervenciones que mejoren el acceso y la calidad de los servicios cuya demanda promueven

(Saavedra y García, 2012). Sin embargo, los beneficiarios de los PTMC suelen tener mayor limitación en el acceso a servicios y menor probabilidad de participar en programas dirigidos a mejorar su calidad, debido principalmente a las dificultades que estos programas encuentran al operar en las localidades más pobres y remotas (Mancera et al., 2010).

Uno de los grandes desafíos para el futuro de los PTMC es aprovechar mejor su capacidad operativa y visibilidad política para promover un modelo más efectivo de coordinación con los sectores, de forma de que estos también adopten estrategias e intervenciones más eficaces para mejorar la calidad de los servicios dirigidos a las poblaciones más vulnerables. Asimismo, en algunos países la verificación del cumplimiento de las condicionalidades sigue siendo un reto operativo. El costo de la verificación podría reducirse si el sector de educación contara con información sistematizada de matriculación y asistencia disponible de manera electrónica. La experiencia de algunos países que han explorado esta opción indica que el fortalecimiento de los sistemas de información de los servicios de educación y salud es operativamente complejo, y requiere establecer incentivos para completar adecuadamente la información. No obstante, cuando los esfuerzos son liderados por el sector de salud o de educación, los resultados son positivos.

Finalmente, es necesario adaptar las condicionalidades para que incentiven cambios de comportamiento relevantes según el contexto —por ejemplo, rural o urbano—, y velar por su pertinencia cultural. Lo que era relevante hace dos décadas puede que ya no lo sea. Pese a que se ha observado cierta inercia en el diseño de las condicionalidades, varios países en ALC

están implementando nuevos esquemas que, entre otros, incentivan el desempeño escolar o la utilización de servicios preventivos de salud que mejor responden a los desafíos epidemiológicos actuales de la población.

Objetivo del libro

Este libro proporciona soluciones prácticas a los desafíos de diseño y, sobre todo, de implementación enfrentados por los gestores de los PTMC. Para lograrlo, examina los procesos operativos clave de estos programas, sistematiza el conocimiento operativo, extrae las lecciones acumuladas en casi veinte años de implementación en varios países de ALC, identifica retos y discute las implicaciones de política².

Está dirigido a los profesionales del sector público dentro y fuera de ALC que quieran mejorar el funcionamiento y resultados de un PTMC existente, o bien crear uno nuevo aprovechando las experiencias de otros países. De igual forma, al explicar el funcionamiento de estos programas, este libro es una referencia útil para académicos e investigadores que estudian los impactos de los PTMC. Finalmente, también es relevante para profesionales del sector privado interesados en entender la operación de los PTMC para desarrollar soluciones tecnológicas y logísticas para los programas.

El libro contribuye a la literatura sobre el ciclo operativo de los PTMC. Grosh et al. (2008) abarcan el conjunto de intervenciones que podrían integrar una red de protección social e incluyen aspectos operativos y de diseño relevantes para los PTMC —por

ejemplo, la identificación de beneficiarios y los mecanismos de pagos—. Sin embargo, existen otros aspectos relevantes para la operación de los PTMC que no consideran en profundidad, como la verificación de responsabilidades y la coordinación con los ministerios de salud y de educación.

Andrews et al. (2011) también se enfocan en sistemas de protección social y ofrecen una serie de breviaros de cuatro páginas que contienen consideraciones importantes sobre cada proceso operativo y cuatro breves ejemplos. El sitio de internet asociado a la publicación permite navegar de acuerdo con las etapas operativas y descargar la colección de breviaros. En este sentido, este trabajo es el más cercano al material que se desarrolla en este libro, el cual, no obstante, analiza cada tema en mayor profundidad para ofrecer una guía operativa más detallada para los operadores de los PTMC.

El trabajo seminal de Fiszbein y Schady (2009) se enfoca principalmente en sistematizar la evidencia sobre los impactos de los PTMC. Además, discute la racionalidad de los programas, su papel en los sistemas de protección social, cómo se determinan los parámetros de los montos de las transferencias y el tipo de condicionalidades. Paes-Sousa, Regalia y Stampini (2013) identifican y describen los elementos clave para la implementación exitosa de los PTMC con base en la experiencia de ALC. Sin embargo, ninguna de estas dos publicaciones entra en el detalle acerca de la implementación de los procesos operativos. Esta brecha de conocimiento fue identificada en un estudio reciente de la Oficina de Evaluación y

² El libro se acompaña del siguiente sitio web, que contiene los estudios de casos y material relevante sobre los PTMC: www.iadb.org/es/programas-de-transferencias-monetarias-condicionadas.

TABLA A. Relación entre los capítulos del libro y los principales aspectos de diseño y operativos

ASPECTOS DE DISEÑO	CAPÍTULO 1	CAPÍTULO 2	CAPÍTULO 3	CAPÍTULO 4
Definición de la población objetivo	•			
Definición de las condicionalidades		•		
Definición de la estructura de las transferencias			•	
Selección del medio de pago			•	
ASPECTOS OPERATIVOS				
Selección de los métodos de focalización	•			
Levantamiento de encuestas	•			
Captura de datos en un sistema informático, determinación de la elegibilidad y generación de la lista de hogares elegibles	•			
Inscripción de los beneficiarios	•			
Actualización del padrón	•			
Verificación de condicionalidades		•		
Contratación de entidades financieras			•	
Generación de la nómina			•	
Entrega de las transferencias			•	
Inclusión financiera			•	
Organización territorial				•
Monitoreo y auditorías				•
Atención ciudadana				•
Vinculación con otros programas y servicios sociales				•

Fuente: elaboración de los autores.

Supervisión del Banco Interamericano de Desarrollo que recomendó sistematizar el conocimiento operativo y las buenas prácticas en la implementación de los PTMC (Azuara, Maciel y Tetreault, 2015).

Este libro ocupa el vacío entre la literatura mencionada anteriormente y las evaluaciones de procesos y los manuales operativos de los programas, que contienen información muy detallada pero no son de fácil acceso y no analizan las ventajas y retos de distintas alternativas. Este objetivo se logra mediante la sistematización y revisión crítica de los documentos técnicos de los programas de la región y la codificación del conocimiento no escrito de los operadores.

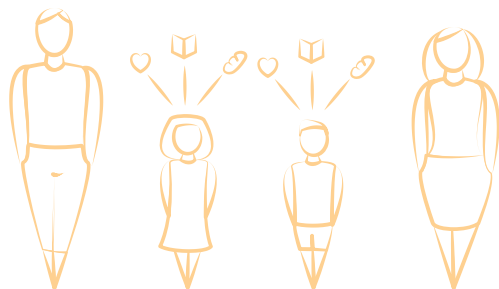
Los casos analizados con mayor profundidad incluyen los de Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Jamaica y México, así como el proceso de pagos en República Dominicana³. A mediados de los noventa, Brasil y México fueron los países pioneros en la implementación de PTMC a gran escala, y han logrado consolidar sus procesos operativos al tiempo que han adaptado el diseño de sus programas al contexto dinámico de la pobreza. Los programas de Colombia, Ecuador y Jamaica también son implementados a gran escala, tienen más de diez años de implementación y ofrecen lecciones útiles en temas operativos. El caso de Chile es interesante porque, aunque se trata de un programa que atiende a un porcentaje limitado de la población, tiene un diseño innovador en el que un PTMC

de corto plazo es parte de una política integral de combate a la pobreza extrema. Finalmente, el caso de República Dominicana es ilustrativo por su innovación en los instrumentos de pago de las transferencias. La experiencia de estos países se complementa con ejemplos de otros programas en la región, con base en la experiencia operativa de los autores y cuando estos son de particular relevancia.

El libro está organizado en cuatro capítulos, más esta introducción y una sección de conclusiones. Los tres primeros capítulos abordan los principales procesos en la operación de los PTMC: la identificación de beneficiarios y el manejo del padrón, la verificación de condicionalidades y el pago de las transferencias. Aunque dichos capítulos se enfocan en los aspectos operativos, también discuten cómo se determinan los principales parámetros de diseño. Posteriormente, el Capítulo 4 trata los asuntos transversales que apoyan la operación de los programas como la organización territorial, los sistemas de gestión de la información y la vinculación de los beneficiarios a otros programas sociales. Finalmente, la sección de conclusiones, sistematiza las lecciones aprendidas, los retos y las implicaciones de política. La Tabla A tiene el objetivo de facilitar al lector la búsqueda de los aspectos de diseño y operativos más importantes en los capítulos del libro.

Esperamos sinceramente que disfruten de esta publicación y que les sea útil.

³ Es importante destacar que las referencias a los programas contenidas en este libro corresponden a su diseño y estructura al momento en que se realizó el estudio de caso: Brasil y Colombia en 2015 y México, Costa Rica, Chile y Ecuador en 2016.

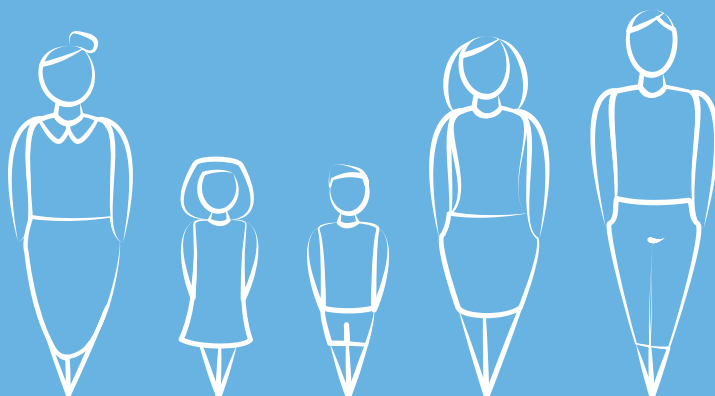


Capítulo

1

Identificación de los beneficiarios y manejo del padrón

Marco Stampini



Los programas de transferencias monetarias condicionadas (PTMC) están focalizados hacia la población con menores niveles de bienestar. Por ello, los PTMC han elaborado mecanismos para identificar sus potenciales beneficiarios y determinar su elegibilidad. Asimismo, han puesto en marcha sistemas que buscan mantener actualizada la información socioeconómica de los beneficiarios y asegurar que las transferencias lleguen a los que más las necesitan.

Existe una literatura que sostiene, bajo el nombre de “paradoja de la redistribución”, que los programas focalizados tienen un menor impacto redistributivo y en la reducción de la pobreza en comparación con los programas universales (Korpi y Palme, 1998). Una extensión de esta literatura argumenta que los programas universales aumentan el apoyo político a la redistribución, permitiendo expandir el presupuesto dedicado a este objetivo (Marx, Salanauskaite y Verbist, 2013). Van Oorschot (2002) discute las desventajas de la focalización, que incluyen los costos administrativos, la estigmatización de los beneficiarios y la posibilidad de generar trampas de dependencia (modificaciones

de comportamiento para evitar perder la elegibilidad).

Frente a limitaciones presupuestarias y a una larga historia de subsidios generales altamente regresivos, —muchos de ellos al consumo—, los gobiernos han hecho esfuerzos en términos de focalización para que los PTMC sean reconocidos como programas eficientes. Dado el doble objetivo de los PTMC, la focalización ha implicado decidir cuál es la población que necesita recibir una transferencia de recursos por su condición de pobreza y para incentivar la formación de su capital humano. Esto ha permitido blindar los programas frente a críticas de asignación arbitraria o filtración a los estratos de la población con mayores niveles de bienestar.

En este capítulo, discutimos qué población objetivo ha sido elegida por los PTMC de la región. Revisamos los mecanismos de focalización adoptados y el grado de éxito en su aplicación. Describimos los procesos operativos para la identificación e inscripción de los beneficiarios. Discutimos la actualización del padrón de beneficiarios, con particular atención a los criterios de

salida y a la recertificación de la elegibilidad. Las principales lecciones aprendidas y las direcciones de reforma no se discuten en este capítulo, sino que se presentan en el capítulo de conclusiones.

1.1 Definición de la población objetivo

La definición de la población objetivo es el primer paso en el diseño de un PTMC. Implica la selección de criterios de elegibilidad, que abarcan por lo menos dos niveles. Primero, es necesario elegir criterios socioeconómicos, es decir, si los programas focalizan a los pobres extremos, a todos los pobres o a los pobres y otros grupos vulnerables. Segundo, es preciso determinar criterios demográficos, es decir, si los programas se dirigen a todos los hogares o, por ejemplo, solo a los que tienen niños, —que son los que más necesitan incentivos para el desarrollo del capital humano—.

1.1.1 Criterios socioeconómicos de elegibilidad: pobreza extrema, pobreza y/o vulnerabilidad

La selección de los criterios socioeconómicos de elegibilidad refleja el debate sobre qué grupo poblacional necesita apoyo al ingreso, en particular para lograr los objetivos del programa en términos de desarrollo del capital humano. Varios PTMC se enfocan en los pobres extremos (por ejemplo, Ecuador y México), mientras que otros incluyen las personas pobres y/o vulnerables. En Jamaica, por ejemplo, el Programa de Avance a través de Salud y Educación (PATH, por sus siglas en inglés) se dirige al 40% más

pobre de la población, mientras la incidencia de la pobreza no ha excedido el 20% desde la creación del programa en 2002. En Chile, el programa se dirige a los pobres extremos y unas categorías de personas vulnerables, por ejemplo aquellas en situación de calle y menores cuyo padre, madre o tutor se encuentre privado de libertad.

En general, existe una disyuntiva entre el tamaño de la población objetivo y el monto de la transferencia. En teoría, es posible que un gobierno expanda al mismo tiempo la población objetivo y el monto de la transferencia, financiando esta política por medio de una mayor recaudación fiscal o reasignación del gasto público. Sin embargo, en la práctica, crear un espacio fiscal suficiente para financiar los PTMC no ha sido un camino trivial. En la mayoría de los casos, los programas maduros invierten el 0,3%-0,4% del Producto Interno Bruto (Paes-Sousa, Regalia y Stampini, 2013) y la selección de una población objetivo más amplia implica un menor valor de la transferencia⁴.

La literatura ha documentado casos en los que montos muy bajos de transferencias han logrado impactos en términos de mayor demanda por servicios de salud y educación (Filmer y Schady, 2009; Banco Mundial, 2011). Sin embargo, hasta qué punto se puede reducir el monto sin perder impacto es una cuestión esencialmente empírica, cuya respuesta varía caso por caso. Por otro lado, en relación al objetivo redistributivo de los PTMC, se puede afirmar con certeza que una transferencia más baja tendrá un menor impacto en la reducción inmediata (de la

4 Para una comparación de la generosidad de las transferencias en unos países de América Latina y Caribe, ver la Figura 2 en Stampini y Tornarolli (2012).

incidencia y de la brecha) de la pobreza entre los hogares beneficiarios.

Otra consecuencia de elegir una población objetivo más amplia es que ello implica la inclusión de beneficiarios con una pobreza menos profunda, que empíricamente ha mostrado ser también más dinámica (Stampini et al., 2016b). Esto implica la necesidad de diseñar reglas más dinámicas de manejo del padrón, con entradas y salidas frecuentes para apoyar a los hogares solo durante los episodios de pobreza.

1.1.2 Criterios demográficos de elegibilidad: ¿todos los hogares o solo los que tienen niños?

En la conceptualización original de los PTMC y al inicio de su implementación, el enfoque principal estaba en la provisión de incentivos para la acumulación de capital humano. Por lo tanto, solo podían ser elegibles hogares con miembros sujetos a condicionalidades en salud (por ejemplo, embarazadas y niños en edad preescolar) o educación (niños y adolescentes en edad escolar). Los hogares sin niños quedaban excluidos, por lo que varios países —poniendo énfasis en la función redistributiva de los PTMC—, expandieron la elegibilidad a todos los hogares que satisfacían el criterio socioeconómico de elegibilidad. Con esto, incluyeron de facto en la estructura de las transferencias un componente básico no condicionado, típicamente de bajo monto.

En unos casos, la expansión de los criterios demográficos de elegibilidad suplió la ausencia de un programa de pensión no contributiva. Por ejemplo, PATH en Jamaica incluye un componente específico de la transferencia para los adultos mayores. Normalmente, el monto de los PTMC

pagado a los adultos mayores es más bajo que una pensión no contributiva. Además, la cobertura de adultos mayores mediante los PTMC mantiene la focalización por pobreza, mientras que varias pensiones no contributivas cubren a todos los adultos mayores que no reciben una pensión contributiva, independientemente de su condición de pobreza.

1.2 Métodos de focalización geográficos, categóricos, de prueba de medios y comunitarios

Una vez que se ha definido la población objetivo, es necesario elegir los mecanismos de focalización, es decir, los métodos utilizados para determinar si los solicitantes satisfacen el criterio socioeconómico de elegibilidad. Esta fase se encuentra en un punto intermedio entre el diseño del programa y su operación, que empieza con el levantamiento de las encuestas de elegibilidad en el campo. El contenido de dichas encuestas depende de los criterios y métodos de focalización seleccionados.

Los PTMC han utilizado una combinación de métodos de focalización: geográficos, categóricos, de prueba de medios y comunitarios. Solo ocasionalmente se han utilizado en forma exclusiva, es decir, sin ser combinados entre ellos. Con respecto a los programas de protección social preexistentes, la combinación de estos métodos de focalización ha permitido reducir sustancialmente la filtración de los beneficios a los no pobres. No es posible formular una regla general sobre la combinación óptima de métodos de focalización para asegurar que los PTMC lleguen a todos los que deberían recibirlos —y solo a ellos—. Sin embargo, la combinación de focalización geográfica en zonas de alta incidencia de la pobreza con prueba de medios a través de

la estimación del nivel de bienestar destaca como buena práctica en materia de asignación de PTMC, y más generalmente de programas de alivio a la pobreza. Igualmente, hay prácticas que se deberían aplicar con cautela, por ejemplo la focalización geográfica excluyente, o sea, la que excluye áreas del país con baja incidencia de pobreza. A continuación, revisamos los métodos de focalización uno por uno y discutimos el éxito de su aplicación.

1.2.1 Focalización geográfica

La forma pura de la focalización geográfica consiste en decretar la elegibilidad de todos los hogares que viven en ciertas áreas del país y satisfacen los criterios demográficos establecidos por el programa. Por ejemplo, en 2016 el programa Red de Oportunidades en Panamá tomó la decisión de adoptar una focalización puramente geográfica en los corregimientos donde la incidencia de la pobreza extrema supera el 70%.

Una focalización geográfica pura tiene sentido solo en áreas donde la incidencia de la pobreza es tan alta, que el riesgo de incluir hogares que no sean pobres es relativamente bajo en comparación con el riesgo de excluir aquellos que sí lo son. Además de eliminar los errores de exclusión, la focalización geográfica pura permite ahorrar los recursos necesarios para la aplicación de otros métodos de focalización (que se discutirán en las próximas subsecciones), como, por ejemplo, la prueba de medios.

En general, la focalización geográfica es utilizada en combinación con otros métodos. En unos casos, ha sido el instrumento usado para determinar en qué áreas del país ejecutar el programa. Por ejemplo, El Salvador implementó el programa Red

Solidaria en las 100 municipalidades más pobres del país. La expansión geográfica se realizó en etapas entre 2005 y 2010, empezando por las municipalidades más pobres, elegidas con base en un mapa de pobreza (Barham et al., 2015). En otros casos, por ejemplo en México, la focalización geográfica ha sido utilizada para guiar la expansión del programa.

Finalmente, la focalización geográfica ha sido utilizada para determinar la distribución geográfica y concentración territorial de los beneficiarios. Es el caso de Brasil, donde el número de cupos disponibles en cada municipio es determinado a nivel central, basado en estimaciones del número de familias pobres elaboradas con datos del Censo Demográfico y de la Encuesta Nacional por Muestra de Domicilios (PNAD, por sus siglas en portugués). El objetivo de este mecanismo es reducir el riesgo de que familias que no son pobres se integren al programa, asignando la responsabilidad de una focalización efectiva a los gobiernos locales (Hellmann, 2015b).

1.2.2 Focalización categórica

La forma pura de la focalización categórica consiste en la decisión de conceder la elegibilidad automática a unos grupos poblacionales determinados, sin aplicar otros métodos. La focalización categórica pura es utilizada en pocos países, y generalmente para incluir grupos poblacionales que representen una minoría de los beneficiarios del PTMC. Más Familias en Acción en Colombia, por ejemplo, establece la elegibilidad automática de la población víctima de desplazamiento, definida por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, que maneja un registro de esta población. En 2013, las víctimas de desplazamiento representaban el 19% de

los beneficiarios del programa (Medellín y Sánchez, 2015).

En otros casos, se usa la focalización categórica para garantizar la entrada al PTMC de beneficiarios de programas sociales que se quieren sustituir o complementar. Ejemplo del primer caso es la entrada automática al PATH de beneficiarios del programa *Poor Relief*, en Jamaica. Esto se justificó con base en razones de economía política más que por motivos teóricos o técnicos. Ejemplo del segundo caso es la Red Unidos en Colombia, donde Más Familias en Acción complementa un paquete de intervenciones socio-asistenciales dirigido a las familias en situación de pobreza extrema.

En otros casos, la focalización categórica se utiliza para establecer grupos prioritarios entre los elegibles. Por ejemplo, *Bolsa Família* en Brasil considera prioritarias a las familias *quilombolas*⁵, indígenas, de recicladores, en situación de trabajo infantil y con integrantes liberados de situaciones análogas al del trabajo esclavo. En estos casos, atendiendo siempre al criterio de los ingresos, estas familias recibirán el beneficio aunque el número de cupos para ese municipio sea rebasado (Hellmann, 2015b).

1.2.3 Prueba de medios

La prueba de medios apunta a clasificar el nivel de bienestar del hogar que realiza una solicitud de ingreso. Dado que todos los programas de ALC están focalizados en la población pobre o vulnerable, en todos los países se aplica una prueba de medios

para la identificación de los beneficiarios, generalmente en combinación con uno o más de los otros métodos de focalización. Esto implica el levantamiento de una encuesta con variables asociadas con el nivel de bienestar, que permita al mismo tiempo verificar la presencia de los criterios demográficos de elegibilidad.

En Brasil, la prueba de medios se realiza de forma directa con base en el ingreso familiar per cápita que el responsable de la unidad familiar declara al agente registrador del municipio. Dicha declaración se toma en el curso de una entrevista, durante la cual se completa el formulario en papel del *Cadastro Único*. La encuesta, además de capturar el ingreso, se propone trazar un perfil de las vulnerabilidades de la familia. El responsable familiar debe comprometerse a ofrecer declaraciones verdaderas, bajo pena de perder el derecho de acceder a programas gubernamentales (Hellmann, 2015b).

Para reducir el riesgo de falsas declaraciones del ingreso, *Bolsa Família* adopta las siguientes estrategias: (i) determina a nivel federal —por medio de mapas de pobreza— un número limitado de cupos en cada municipio; (ii) atribuye a los municipios la responsabilidad de seleccionar a los beneficiarios; (iii) utiliza un fuerte sistema de monitoreo de la situación de pobreza de los beneficiarios por medio del *Cadastro Único* y del cruce de datos con otras bases administrativas; (iv) realiza publicidad de los nombres de los beneficiarios para permitir un control entre pares a nivel local; y (v) lleva a cabo una recertificación cada dos años.

⁵ Las familias quilombolas son grupos étnico-raciales, según criterios de autoidentificación, con trayectoria histórica propia, dotadas de relaciones territoriales específicas, con presunción de ancestros negros relacionada con la resistencia a la opresión sufrida históricamente.

El resto de los países en ALC decidió no basarse en la autodeclaración del ingreso per cápita. Como alternativa, utilizan la estimación de un indicador de bienestar: por ejemplo ingreso, consumo, capacidad de generación de ingreso, índice de calidad de vida o índice de vulnerabilidad. Esta estimación, conocida por su nombre en inglés como *Proxy Means Test* (en adelante referido como *proxy*), se calcula por medio de variables estadísticamente asociadas con el nivel de bienestar. Típicamente, incluye variables demográficas (por ejemplo, tamaño del hogar), socioeconómicas (por ejemplo, nivel educativo de los adultos, tenencia de activos y características de la vivienda) y geográficas (lugar de residencia). No todas las variables de las encuestas se utilizan en la fórmula del *proxy*. Algunas solo cumplen una función de control, es decir, que ofrecen una primera oportunidad de verificar la veracidad de las declaraciones relativas a las variables del *proxy*. Otras apuntan a identificar elementos de vulnerabilidad, por ejemplo la presencia de miembros del hogar en situación de dependencia.

Con su enfoque en características del hogar y de la vivienda, las encuestas y las fórmulas del *proxy* normalmente no se adaptan bien a medir el nivel de bienestar de personas que viven en instituciones. Por esta razón, Avancemos en Costa Rica adopta un cuestionario diferenciado para las personas que viven en instituciones de bienestar social (como asilos o albergues) o que no tienen domicilio fijo (Hernández, 2016).

El *proxy* genera un puntaje que permite ordenar a los hogares por nivel de bienestar estimado. Conjuntamente con la fórmula del *proxy*, se determina un umbral de elegibilidad. Son elegibles para recibir las transferencias los hogares que tienen un puntaje menor —si el *proxy* mide nivel

de bienestar— o mayor —si el *proxy* mide probabilidad de pobreza— que el umbral predeterminado.

Normalmente, las variables que se usan para calcular el puntaje del *proxy* y sus pesos relativos no son de dominio público. Los países mantienen esta información reservada, posiblemente debido a la preocupación de que los postulantes manipulen sus declaraciones para aumentar la probabilidad de entrar en los programas. En el Recuadro 1.1 describimos, a modo de ejemplo, una posible rutina para la elaboración de un *proxy*. En la Tabla 1.1 enumeramos algunas de las variables utilizadas en la fórmula del *proxy* en México.

Hay cuatro buenas prácticas que se deben seguir en el proceso de selección de las variables del *proxy*. Primero, es importante evitar la inclusión de variables manipulables, por ejemplo, la posesión de activos que pueden ser fácilmente escondidos y para los cuales no hay registros de tenencia. Por ejemplo, aun si tener un equipo reproductor de DVD puede estar relacionado negativamente con la condición de pobreza, es fácil mover este activo cuando el trabajador social visita la vivienda para aplicar la encuesta de solicitud o para verificar la información anteriormente compilada en la oficina. Las mismas consideraciones no valen para automóviles o motocicletas si el programa tiene la capacidad de cotejar la base de datos de los beneficiarios con registros de tenencia de estos activos.

En segundo lugar, es necesario evitar la inclusión de variables que están relacionadas con los objetivos del programa. Aun si la deserción o la baja asistencia escolar de los niños es un buen predictor del nivel de bienestar, es una dimensión en la que el PTMC quiere tener un impacto, así que al

RECUADRO 1.1 Ejemplo de elaboración de un *proxy* de pobreza por ingreso

La elaboración de un *proxy* para la clasificación de los pobres por ingreso requiere la disponibilidad de una encuesta de hogares, normalmente representativa a nivel nacional y a nivel urbano/rural, que mida el ingreso per cápita de cada hogar.

El primer paso es estimar una regresión en la que el logaritmo del ingreso per cápita es la variable dependiente. La transformación logarítmica tiene la finalidad de asegurar una distribución estadística normal. En unos casos, aunque no es la mejor práctica, el análisis factorial ha sido utilizado en vez de la regresión.

La regresión incluye como variables explicativas una serie de características del hogar. Es importante señalar que la regresión estima correlaciones y no necesariamente relaciones causales, por lo que las variables explicativas pueden ser determinantes o consecuencias del nivel de ingreso.

Los coeficientes que resultan de la regresión se utilizan para predecir el ingreso per cápita de cada hogar de la encuesta. Posteriormente, se ordena a los hogares de acuerdo con el ingreso per cápita estimado por el modelo. Se determina un umbral de elegibilidad, de manera que el número de individuos con ingresos menores al umbral sea igual al número de pobres en el país. Son elegibles los individuos que viven en hogares con ingreso per cápita estimado por debajo de este umbral. Esto implica, en principio, que el presupuesto asignado al programa permita la entrada de un número de hogares que iguale el número de hogares pobres.

Para estimar la magnitud de los errores de inclusión y de exclusión del modelo, se construye una matriz en la que los renglones indican el número de personas pobres y no pobres con base al ingreso real reportado en la encuesta y las columnas indican el número de personas pobres y no pobres con base al ingreso estimado por el *proxy*. La celda que contiene a los pobres reales que tienen un ingreso per cápita estimado superior al umbral indica los errores de exclusión (o la subcobertura del programa), mientras que la celda que contiene a los no pobres con un ingreso estimado por debajo del umbral de elegibilidad indica los errores de inclusión (o filtración).

El proceso anterior se puede repetir utilizando diferentes conjuntos de variables explicativas, con la finalidad de identificar la especificación del modelo del *proxy* que logre el balance deseado o aceptable entre los errores de exclusión e inclusión.

La estimación del modelo es normalmente efectuada separadamente para áreas rurales y urbanas. Esto significa que los *proxy* urbanos y rurales incluyen diferentes conjuntos de variables explicativas y diferentes coeficientes y umbrales de elegibilidad, lo que refleja las diferentes características de la pobreza en los dos medios.

Una vez que se han seleccionado las variables del modelo del *proxy*, se construye la encuesta que se proporcionará a los postulantes para determinar su elegibilidad. Esta encuesta contiene las variables del modelo (con la misma formulación usada en la encuesta de hogares), más otras variables que sean consideradas útiles por los programas.

Fuente: elaboración del autor.

momento de la recertificación no tendría sentido penalizar a un hogar beneficiario porque sus niños han mejorado su participación escolar.

En tercer lugar, es necesario considerar con atención la inclusión de variables en las que otros programas sociales tienen impacto. Por ejemplo, ¿tiene sentido incluir

las características del piso si hay un programa de mejora de la vivienda para poner pisos firmes? En ausencia de este tipo de programa, es razonable pensar que los que tienen un mejor piso también tienen un mayor nivel de bienestar, que les ha permitido instalar un piso firme. La existencia del programa de mejora de la vivienda invalida la correlación. Es posible que los

TABLA 1.1 Variables utilizadas en el *proxy* de Prospera

Índice de dependencia demográfica: razón entre el número de integrantes del hogar menores de 16 años y de 65 y más años con respecto a los integrantes del hogar entre 16 y 64 años
Número de mujeres en el hogar entre 15 y 49 años
Logaritmo del total de integrantes del hogar
Escolaridad promedio del jefe y cónyuge con primaria completa pero secundaria incompleta
Escolaridad promedio del jefe y cónyuge con secundaria completa o más
Número de personas del hogar con trabajo subordinado
Número de personas del hogar con trabajo independiente
Número de personas del hogar con trabajo subordinado sin pago
Indicador de inseguridad alimentaria 1: por falta de recursos algún adulto del hogar dejó de desayunar, comer o cenar al menos una vez (durante los últimos tres meses)
Indicador de inseguridad alimentaria 2: por falta de recursos algún adulto comió una vez al día o dejó de comer todo el día (durante los últimos tres meses)
Indicador de inseguridad alimentaria conjunta: alguno de los dos casos anteriores
Número de integrantes del hogar que cuentan con Seguro Popular
Indicador de que al menos uno de sus integrantes cuenta con acceso a servicio médico derivado de su trabajo
Indicador de que el jefe es trabajador independiente y al menos uno de sus integrantes cuenta con acceso a servicio médico derivado de su trabajo
Indicador de que el hogar recibe remesas
Indicador de que la vivienda es propia
Indicador de que la vivienda es rentada
Total de cuartos en la vivienda sin incluir cocina, pasillos ni baños
Indicador de baño de uso exclusivo del hogar con acceso a agua
Indicador de piso firme en la mayor parte de la vivienda
Indicador de piso con recubrimiento en la mayor parte de la vivienda
Indicador de utilización de combustibles como leña, carbón o petróleo para cocinar
Indicador de no tenencia de refrigerador
Indicador de no tenencia de vehículo
Indicador de no tenencia de computadora
Indicador de no tenencia de reproductor de videocasetera ni de DVD
Indicador de no tenencia de teléfono fijo
Indicador de no tenencia de horno eléctrico o microondas
Índice de rezago social a nivel municipal
Indicador de que el hogar se encuentra en localidades de 100 mil o más habitantes
Indicador de que el hogar se encuentra en localidades de 15 mil o más habitantes, pero de menos de 100 mil

Fuente: Dávila (2016; 17).

hogares más pobres tengan un piso mejor que los hogares menos pobres, exactamente porque su menor nivel de bienestar les ha permitido beneficiarse del programa de mejora de la vivienda. El problema debe ser considerado cuidadosamente, con decisiones y soluciones que varían caso por caso; por ejemplo, a través de la actualización periódica del *proxy* para identificar qué variables han perdido poder de predicción.

Finalmente, pero de suma importancia, es necesario evitar la inclusión de variables laborales —por ejemplo, la afiliación a la seguridad social—, para reducir el riesgo de que los postulantes y beneficiarios asuman que mejorar o formalizar su condición laboral afecte su elegibilidad al programa. Por esta razón, recientemente Honduras y Panamá han decidido excluir variables laborales de su fórmula del *proxy*⁶. Por la misma razón, es aconsejable evitar preguntas sobre la situación laboral de los miembros del hogar en la encuesta de entrada o recertificación, aun si no se utiliza esta información para el cálculo del *proxy*. En todos los casos, si lo desean, los programas tienen la opción de verificar la situación ocupacional de los postulantes y beneficiarios al cotejar su padrón con datos administrativos de otros registros públicos.

Recientemente, algunos países han considerado focalizar los programas sociales, incluyendo los PTMC, utilizando indicadores que estiman la pobreza multidimensional. Estos indicadores combinan variables que miden privaciones, por ejemplo, baja calidad de la vivienda y brechas en educación y salud. Desafortunadamente, dichos indicadores de pobreza multidimensional no representan una buena práctica, porque asignan pesos arbitrarios a las dimensio-

nes de la pobreza. En contraste, los *proxy* utilizan variables similares para estimar la pobreza, pero emplean métodos estadísticos para determinar sus pesos. Un segundo problema de los indicadores de pobreza multidimensional existentes es que han incluido indicadores de resultados de los programas sociales, como, por ejemplo, la deserción escolar de los niños. Esto no resulta un inconveniente si el objetivo es dar seguimiento a la efectividad de la política social, pero sí lo es si el objetivo es focalizar programas.

Con el pasar del tiempo, las fórmulas de *proxy* pierden poder predictivo porque cambia la relación entre las características del hogar o la posesión de un activo y la condición de pobreza. El ejemplo clásico es que la tenencia de un teléfono celular, que estaba positivamente asociada con los niveles de bienestar al inicio de los años 2000, ya no es un buen predictor. Actualmente, sería alguna característica del teléfono la que pudiera predecir el nivel de bienestar, por ejemplo si el teléfono es inteligente o el tipo de contrato de telefonía asociado, pero esta información no se encuentra en las encuestas de hogares.

La pérdida de poder predictivo implica que es buena práctica revisar periódicamente la fórmula del *proxy*, utilizando las encuestas más recientes. La pregunta operativa es: ¿cada cuánto tiempo es óptimo revisar el *proxy*? Si la nueva fórmula se basa en variables que ya aparecen en la encuesta de entrada y recertificación, la revisión del *proxy* no genera altos costos y puede ser frecuente. Por ejemplo, es posible que la nueva fórmula contenga las mismas variables de la anterior, pero actualice los coeficientes para reflejar cambios en la

6 Para los detalles de la revisión del *proxy* de Honduras, ver Benedetti et al. (2014).

relación entre estas variables y el nivel de bienestar medido por el *proxy*. Por otro lado, en caso de que la revisión requiera la inclusión de nuevas variables, el cambio en la fórmula del *proxy* implica costos administrativos para la modificación de la encuesta de entrada y recertificación. El proceso de revisión puede ofrecer la oportunidad de enriquecer la encuesta de hogares y profundizar los análisis de pobreza, en el contexto de una discusión más amplia sobre la medición de la pobreza a nivel de país. Es razonable que este tipo de revisión más profunda sea menos frecuente, por ejemplo, cada tres o cinco años.

1.2.4 Focalización comunitaria

La focalización comunitaria consiste en asignar a ciertas comunidades la responsabilidad de determinar la lista de beneficiarios del programa. En ALC, siempre se ha usado en combinación con uno o más de los métodos previamente descritos. El ejemplo que más se acerca a una focalización puramente comunitaria es el de Más Familias en Acción, en Colombia, para la población indígena. El programa establece la focalización categórica de los hogares registrados en el Censo Indígena, el cual es construido de manera autónoma por las autoridades tradicionales de cada comunidad indígena y solo es avalado y administrado por el gobierno nacional (Medellín y Sánchez, 2015).

En otros casos, la focalización comunitaria es utilizada en forma más blanda para validar los resultados de la prueba de medios, es decir, para confirmar el estatus de pobreza de los declarados elegibles o para incluir casos que fueron erróneamente clasificados como no pobres. Este tipo de focalización apunta a utilizar el conocimiento comunitario sobre el nivel de vida

de cada hogar. Se utilizó, por ejemplo, como último paso de la focalización en la etapa inicial de ampliación rural del programa Prospera en México. Comprendió la presentación de un listado de hogares elegibles ante asambleas comunitarias para validación pública y dio a los hogares la posibilidad de salirse del programa (Orozco y Hubert, 2005). Actualmente, durante la incorporación, los miembros de la comunidad pueden indicar casos de hogares que en su opinión hayan sido seleccionados erróneamente. A estos hogares se les da seguimiento de acuerdo con un proceso denominado “Verificación Permanente de Condiciones Socioeconómicas” (Dávila, 2016). En general, la experiencia de los PTMC sugiere que la focalización comunitaria ha resultado ser efectiva para reducir los errores de exclusión, incluyendo hogares excluidos incorrectamente, y relativamente ineficaz para reducir los errores de inclusión (Paes-Sousa, Regalia y Stampini, 2013).

1.2.5 Éxito de la focalización: errores de exclusión (subcobertura) e inclusión (filtración)

Gracias a la adopción de reglas objetivas de medición de la pobreza y al uso de modernos sistemas de monitoreo y gestión de la información, los PTMC se encuentran entre los programas sociales mejor focalizados. Sin embargo, persisten errores de exclusión que determinan una situación de subcobertura de la población objetivo. En unos casos, estos se deben al menos en parte a la insuficiencia del presupuesto asignado al programa, que aun en caso de focalización perfecta no alcanzaría a lograr una cobertura completa de la población objetivo. En la mayoría de los casos, no obstante, la razón es diferente. De hecho, Robles, Rubio y Stampini (2015), utilizando

líneas internacionales de \$2,5 y \$4 respectivamente para pobreza extrema y pobreza, encontraron que el número de beneficiarios de los PTMC era 2,5 veces el número de pobres extremos en 16 países de América Latina y el Caribe en 2013. Sin embargo, los PTMC solamente cubrían al 50,6% de los pobres extremos en hogares con niños menores de 18 años. Al mismo tiempo, persisten errores de inclusión, un fenómeno conocido también bajo el nombre de filtración. Robles, Rubio y Stampini (2015) estiman que, en 2013, el 39,2% de los beneficiarios de los PTMC no era pobre.

Para entender los problemas de subcobertura y filtración, es necesario recordar que los mecanismos de focalización no son perfectos. Los modelos de *proxy* típicamente explican solo el 50%-60% de la variabilidad del indicador de bienestar estudiado. Hay un porcentaje importante de la variabilidad asociada al nivel de bienestar que no puede ser predicho con exactitud por medio de las variables de las encuestas. Estas limitaciones estadísticas de los *proxy* deben compararse contra las posibles alternativas viables. Frente al riesgo de sesgos en la selección de beneficiarios por potencial uso clientelar de los programas sociales, el error estadístico puede ser un mal menor, porque al menos es imparcial. En otras palabras, este tipo de error es ciego, aleatorio. Por esta razón, el uso de *proxy* sigue representando una buena práctica en la focalización de los PTMC. Sin embargo, su contribución a la existencia de errores de inclusión y exclusión representa una fuente de preocupación, por lo que tiene sentido seguir experimentando con otros métodos de identificación e inclusión de los hogares erróneamente excluidos.

El desempeño de los *proxy* es peor en las áreas urbanas que en las áreas rurales (Robles, Rubio y Stampini, 2015), porque en las ciudades la pobreza es más transitoria y menos predecible con base a datos sobre posesión de activos. Además, dada la inevitabilidad de un grado de error, la oportunidad de utilizar un modelo estadístico es cuestionable en las áreas con incidencia de pobreza particularmente baja o alta. En las segundas, puede ser preferible establecer la elegibilidad universal a los PTMC, utilizando una focalización puramente geográfica. El gran reto todavía no resuelto es la focalización en contextos con baja incidencia de pobreza.

Es posible pensar que por estas razones el gobierno brasileño haya decidido basar su sistema de focalización de los programas sociales en la autodeclaración del ingreso en vez del ingreso estimado. Los estudios existentes (Stampini y Tornarolli, 2012; Robles, Rubio y Stampini, 2015) encuentran que la focalización de *Bolsa Família* fue, al menos inicialmente, tan buena como la de los otros PTMC de la región. Estos estudios se basan en datos de 2006, cuando *Bolsa Família* ya llegaba a alrededor de 48 millones de beneficiarios, es decir, muy cerca del tamaño actual del programa. Un análisis más reciente encuentra que el índice de concentración del programa se ha mantenido constante a lo largo del tiempo (Côrtes Neri y Cavalcanti Ferreira de Souza, 2012).

Además de la imperfección de los *proxy*, los altos niveles de subcobertura pueden explicarse por el hecho de que los más pobres son difíciles de alcanzar⁷. Como consecuencia de su situación de pobreza, no están bien conectados con los servicios

7 Este párrafo y los dos siguientes de esta subsección se basan en Robles et al. (2016).

sociales y los programas de protección social. En ocasiones, no confían en que los gobiernos se preocupan por su condición de pobreza y no creen tener derecho a los beneficios que estos proveen. En algunos casos, ciertas áreas se excluyen de la cobertura de los PTMC debido a la falta de servicios de educación y salud, que constituyen una condición para recibir las transferencias. Generalmente, cuanto más pobre un hogar, más alto es el costo financiero y en recursos humanos para alcanzarlo, incluirlo en un programa de protección social y brindarle los servicios sociales relacionados. Consecuentemente, en varios países se ha privilegiado la expansión de los PTMC hacia grupos de población menos pobres, en vez de concentrar los esfuerzos en cerrar brechas de cobertura entre los pobres extremos.

En resumen, no obstante los esfuerzos realizados, los PTMC deben hacer más para llegar a los que más los necesitan. Los modelos estadísticos de focalización evitan la asignación arbitraria pero no son suficientes para identificar a todos los pobres extremos. Para complementar estos métodos, se pueden considerar métodos innovadores de focalización comunitaria y mecanismos de búsqueda activa por medio de trabajadores sociales.

Estos últimos apuntan a identificar los hogares más pobres excluidos del programa. La evaluación profesional y el trabajo de cercanía juegan un papel importante, especialmente en áreas urbanas, para superar barreras de información, reducir el estigma de participación en los PTMC, acercar la oferta del estado a los más pobres y, consecuentemente, disminuir los errores

de exclusión. Los esfuerzos de búsqueda activa pueden ser guiados por la elaboración de mapas de pobreza por manzana, que son un instrumento de gran utilidad para priorizar las áreas geográficas donde el número de hogares en pobreza extrema excede el número de hogares beneficiarios, pese a que el programa tiene capacidad de atenderlos.

La evaluación comunitaria, por medio de la cual las mismas comunidades identifican casos de pobres extremos excluidos de los PTMC, puede también contribuir a la reducción de la subcobertura. Experiencias recientes e innovadoras ofrecen ejemplos interesantes de experimentación en esta dirección. Así, el programa *Targeting the Ultra Poor* en Bangladesh selecciona sus beneficiarios por medio de un proceso comunitario de clasificación que identifica a los extremadamente pobres (Goldstein, 2016). Similarmente, el programa *Productive Social Safety Net* en Tanzania utiliza una focalización comunitaria seguida por la aplicación de un *proxy* solo a las familias preseleccionadas por las comunidades (Rosas, Pinzón-Caicedo y Zaldivar, 2016). La iniciativa “Produciendo por mi futuro” en Colombia sigue un esquema de focalización similar⁸. Como vimos en la Subsección 1.2.4, los resultados de la aplicación de métodos de focalización comunitaria en los programas de ALC son mixtos. Se debe reconocer que hay un riesgo de asignación arbitraria y captura por élites locales. Sin embargo, este riesgo puede ser mitigado por medio de procesos de auditoría y la difusión de información sobre quién es beneficiario del programa, una práctica ya en uso en varios países de la región y que puede aumentar el nivel de responsabilidad

8 Ver https://www.youtube.com/watch?v=2od_CkZSxIs&feature=youtu.be. Para otro ejemplo de focalización comunitaria para la selección de los ultra-pobres en Honduras y Perú, ver Karlan y Thuysbaert (2013).

de las autoridades involucradas en la focalización. La experiencia reciente de combinación de la focalización comunitaria con mecanismos de prueba de medios —para fines de verificación— merece atención, y sin duda una evaluación rigurosa de sus resultados generaría aprendizajes útiles.

Además de errores estadísticos de los *proxy* y errores operativos en su proceso de aplicación, la filtración es el resultado del contraste entre una pobreza dinámica y padrones de beneficiarios estáticos. Entre 2000 y 2013, la incidencia de la pobreza en América Latina y el Caribe ha disminuido en 16,6 puntos porcentuales. Durante el mismo periodo, se estima que el 9% de la pobreza extrema y el 50% de la pobreza moderada fueron de naturaleza transitoria (Stampini et al., 2016b). Esto implica que es buena práctica asegurar un manejo dinámico de los padrones de beneficiarios, basado en una recertificación periódica de la elegibilidad y en una auditoría de la condición de pobreza por medio de cruces de datos administrativos. Como veremos en la Subsección 1.4.2, esos procesos no han sido implementados regularmente en todos los países.

1.3 Identificación e inscripción de los beneficiarios

Una vez que se ha determinado la población objetivo y seleccionado los métodos de focalización, se pone en marcha el ciclo operativo que lleva a la identificación e inscripción de los beneficiarios. Los pasos a seguir incluyen: (i) el levantamiento de las solicitudes de entrada, —incluida la información socioeconómica y demográfica necesaria para determinar la elegibilidad—; (ii) la captura de los datos en un sistema informático; (iii) la determinación de la elegibilidad y generación de la lista de

hogares elegibles; (iv) la inscripción de los beneficiarios.

Revisamos estos pasos en detalle en las siguientes subsecciones.

1.3.1 Levantamiento de solicitudes

El proceso comienza con la capacitación de los trabajadores de campo y la diseminación de información sobre el programa y el proceso de solicitud, por ejemplo, por medio de carteles en lugares concurridos —como escuelas y mercados—, volantes, perifoneo o radio local.

Para el levantamiento de información sobre los hogares, se utiliza uno o más de los siguientes tres métodos: los barridos totales, las mesas de atención y la búsqueda activa. La selección del método o métodos a utilizar depende del porcentaje de hogares que se estimen elegibles y del presupuesto con que se cuente para el levantamiento de la información.

Los barridos totales, en los que se visitan todas las viviendas, son buena práctica cuando se estima que un alto porcentaje de los hogares es elegible. El proceso puede ser iniciativa del PTMC o de un más amplio sistema de focalización de los programas sociales. Por ejemplo, el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN) de Colombia y el Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN) de la República Dominicana levantan periódicamente la información de la mayoría de los hogares del país, clasificándolos por condición de pobreza, y comunican la información a los PTMC.

En las mesas de atención, se reciben las solicitudes en lugares predeterminados,

que pueden incluir las oficinas del programa, de la municipalidad o del Ministerio de Desarrollo Social. Las mesas pueden operar únicamente en algunos periodos (como durante la expansión del programa) o estar abiertas de manera permanente. Por ejemplo, para entrar a PATH en Jamaica es necesario presentarse en las oficinas del municipio, declararse pobre y completar una solicitud. Los hogares pueden solicitar su ingreso al programa en cualquier momento, pero su entrada dependerá de su elegibilidad y la existencia de presupuesto.

En México, en las mesas de atención se aplica una cédula resumen que permite, por medio del cálculo de un algoritmo, seleccionar aquellos hogares a los que se debe visitar en su vivienda para llenar la encuesta completa (Dávila, 2016).

El uso de mesas de atención reduce el costo del trabajo de campo, pero aumenta el riesgo de que hogares pobres se queden excluidos del programa. Por esta razón, es buena práctica complementar el uso de mesas de atención con mecanismos de búsqueda activa para encontrar a los beneficiarios con mayores niveles de exclusión social. Mecanismos de este tipo existen en Brasil y Costa Rica. En Costa Rica, en 2015 se implementó la estrategia “Puente al Desarrollo”, focalizada en los 75 distritos más pobres del país. Esta estrategia prevé la búsqueda activa de los pobres por medio de la figura del cogestor social, que brinda un acompañamiento directo y personalizado a la familia (Hernández, 2016).

Es una práctica común llenar la encuesta completa en la vivienda, porque esto permite verificar que las declaraciones relativas a los activos sean auténticas, y llevar a cabo una primera evaluación profesional de la situación del hogar. En

tiempos recientes —por ejemplo en Ecuador en 2013—, esto también ha permitido georreferenciar las viviendas, aumentando la probabilidad del éxito de futuros contactos. Brasil representa una excepción en este sentido: “hasta septiembre de 2014, el 77% de los registros fueron realizados sin visita domiciliaria y el 6,1% fueron realizados con visita domiciliaria; el 16,9% de los registros no contenían información sobre la forma de recopilación” (Hellmann, 2015b; 12). El uso de inteligencia artificial y aprendizaje de máquina representa una perspectiva interesante para reducir el riesgo de falsas declaraciones y mejorar la focalización (Recuadro 1.2).

Al concluir la entrevista, se asigna un número único de identificación y se solicita la firma de la persona que proporcionó la información. Con la firma, el hogar asume la responsabilidad de la veracidad de la información brindada. En general, las declaraciones falsas implican la pérdida del derecho a acceder a programas sociales.

Mientras los barridos totales y las mesas de atención temporal son por definición procesos discretos que se realizan a intervalos plurianuales, las mesas permanentes permiten un proceso continuo de entrada de nuevos beneficiarios. Esto es necesario para responder a la naturaleza dinámica de la pobreza, particularmente en áreas urbanas o donde la elegibilidad a los PTMC ha sido extendida a los pobres moderados y/o a los vulnerables. Sin embargo, ello requiere la disponibilidad de cupos para los nuevos solicitantes. Un manejo dinámico del padrón, con frecuentes recertificaciones que permitan la salida de hogares que han superado de forma temporal o permanente la condición de pobreza, es importante para garantizar la disponibilidad de cupos para los nuevos pobres (ver Sección 1.4).

RECUADRO 1.2 Inteligencia artificial y aprendizaje de máquina al servicio de los PTMC

Los métodos de aprendizaje de máquina (*machine learning*) están comenzando a ser implementados en el sector social para el diseño de políticas públicas. El aprendizaje de máquina consiste en algoritmos que predicen una variable a partir de bases de datos muy extensas y mediante el uso de nuevos métodos estadísticos (Varian, 2014). Por ejemplo, en Dinamarca se utiliza este tipo de algoritmos para predecir la deserción escolar (Sara et al., 2015). En Costa de Marfil, se han utilizado datos de telefonía celular para la preparación de mapas de pobreza que pudieran ayudar a focalizar programas sociales (Smith, Mashhadi y Capra, 2013).

En República Dominicana, se incorporaron algoritmos de aprendizaje de máquina para el control de calidad en el levantamiento de las fichas socioeconómicas del SIUBEN. La información de la ficha suministrada a una familia por medio de dispositivo móvil alimenta un algoritmo que, con base en el análisis de todos los datos del SIUBEN, reconoce patrones e identifica información irregular para alertar al personal a cargo del control de calidad. Por ejemplo, el algoritmo emite una alerta si identifica una característica del hogar extraña para un determinado barrio, o si encuentra un hogar pobre en una zona rica de la ciudad. Si se verifica que la información del hogar es correcta, entonces el algoritmo aprende e incorpora la información adicional para mejorar su precisión en identificar información errónea. De probarse la eficacia del uso de dichos algoritmos, éstos podrían utilizarse para reducir costos en el levantamiento de fichas para incorporar hogares y mejorar la focalización de los programas, generando ahorros fiscales y un mejor uso de recursos.

Fuente: Tejerina (2016).

1.3.2 Captura de datos en un sistema informático, determinación de la elegibilidad y generación de la lista de hogares elegibles

En la mayoría de los casos, se realizan encuestas en papel para recolectar la información de los hogares que postulan al programa y se requiere de un proceso de digitación para alimentar el sistema de información. La digitación se realiza por parte de personal capacitado, generalmente en las oficinas regionales o centrales del programa o del ministerio. Es buena práctica realizar este proceso lo más cerca posible a la residencia de los beneficiarios, para facilitar la revisión en caso de cuestionarios incompletos o que presenten inconsistencias.

Recientemente, algunos programas han empezado a utilizar dispositivos móviles

para la captura de la información, lo que agiliza el flujo de la entrevista, permite incluir controles de consistencia entre las diferentes respuestas y evita la necesidad del proceso de digitación. Los datos capturados se sincronizan con el sistema informático del programa en tiempo real o posteriormente, cuando hay una conexión a internet. No obstante, el uso de dispositivos móviles presenta varias dificultades técnicas, por ejemplo, la capacidad insuficiente de las baterías en caso de imposibilidad de conectarse a la red eléctrica.

Una vez que los datos de las solicitudes son capturados por el sistema informático del programa, un algoritmo verifica el cumplimiento de los criterios socioeconómicos y demográficos de elegibilidad. El proceso incluye el cálculo del puntaje del *proxy*, en caso de que esta sea la forma utilizada para efectuar la prueba de medios. En México, se experimentó con la integración del

cálculo del *proxy* en el dispositivo móvil utilizado para la captura de la encuesta de solicitud, lo que permitía determinar y comunicar de forma inmediata la elegibilidad de los solicitantes. La experiencia presentó dificultades, incluso la retención de personal o del dispositivo móvil, o la destrucción del mismo, en caso que no se tuviera una respuesta favorable para el hogar. Por esta razón, a mediados de 2010 el programa dejó de dar el resultado del puntaje a los beneficiarios al finalizar la encuesta (Dávila, 2016).

Finalmente, el sistema informático genera el listado de hogares declarados elegibles, que representa el insumo principal para llevar a cabo el proceso de inscripción.

1.3.3 Inscripción de los beneficiarios

Para recibir las transferencias, los hogares identificados como elegibles deben ser incorporados formalmente al programa por medio del proceso de inscripción. Esto implica el registro de varios documentos del hogar, de acuerdo con la legislación y normas nacionales. Estos documentos contienen la información necesaria para garantizar la transparencia del proceso de focalización y pago.

Por ejemplo, la inscripción en Avancemos en Costa Rica requiere la presentación de “fotocopia de identidad de todos los mayores de edad de [la] familia, constancia de nacimiento de todos los menores de edad, fotocopia de la factura de luz, agua o teléfono para demostrar la dirección del domicilio, constancia de salario o declaración jurada de los ingresos de la familia” (Hernández, 2016; 10). Además, el programa puede solicitar documentos adicionales para determinar el nivel de bienestar del solicitante y para comprobar la ver-

acidad de los documentos anteriormente mencionados (Hernández, 2016).

Es importante resaltar que el requisito de presentar documentos —incluidos documentos de identidad para todos los miembros del hogar—, puede representar una barrera a la inscripción de los más pobres. Por esta razón, es buena práctica limitar al máximo la exigencia de documentos y/o facilitar el acceso a ellos. Así, por ejemplo, se puede utilizar el proceso de inscripción como una plataforma para entregar documentos a los que no lo tienen. Es el caso de Colombia, donde “la alcaldía [...] debe convocar a otras entidades como la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar para que en el sitio se expidan documentos de identidad de los padres y de los menores, así como los documentos de custodia que son indispensables para inscribirse al programa” (Medellín y Sánchez, 2015; 10).

En relación al proceso de inscripción, es buena práctica dedicar personal e implementar el operativo necesario para registrar correctamente los datos de todos los integrantes del hogar, su nombre, fecha de nacimiento, sexo y, para los menores, los datos de su escuela y grado al que acuden. En el caso de las condicionalidades en salud, también es buena práctica buscar la conexión entre el proceso de registro en el programa y el “registro” o forma práctica de iniciar la asistencia regular a los centros de salud.

En paralelo a la presentación de documentos, los hogares firman un contrato de participación y reciben información adicional sobre los objetivos del programa, los derechos y obligaciones y la forma de iniciar el cumplimiento de corresponsabilidades, así como aspectos prácticos para recibir las transferencias. Esta información se ofrece

por medio de reuniones comunitarias o en forma escrita. El paquete de incorporación de Prospera en México incluye, entre otros, el formato para registrar al hogar ante la unidad de salud y el formato de inscripción al ciclo educativo relevante para la entrega al centro escolar. Este es un primer paso formal para asegurar la conexión entre el PTMC y los sectores de salud y educación. En otros países, como Honduras, los hogares suscriben una carta de compromiso que especifica los deberes de las familias en el contexto del programa.

Durante la inscripción, también se selecciona el miembro del hogar que será el titular o representante frente al programa, en la mayoría de los casos una mujer. En México, se conforman los Comités de Promoción Comunitaria. Finalmente, en los países con sistemas de pago más avanzados, se generan las tarjetas electrónicas para la entrega de las transferencias.

1.4 Actualización del padrón

Los cambios en las características demográficas y condiciones socioeconómicas de los hogares beneficiarios requieren un proceso de constante actualización de sus datos en el padrón de los PTMC. Ejemplos de estos cambios incluyen, entre otros, embarazos, nacimientos, avances escolares y fallecimientos. Es importante registrar estos eventos en el padrón tanto para que el programa apoye el desarrollo del capital humano (por ejemplo, apoyando al cumplimiento de los controles prenatales) como para que se determine la salida de los hogares que dejan de cumplir con los criterios de elegibilidad. El enfoque de esta sección es el análisis de los criterios de salida y de los procesos de recertificación de la elegibilidad de los beneficiarios, que son necesarios para facilitar la disponibilidad

de cupos para nuevos solicitantes frente a la dinámica de la pobreza.

1.4.1 Criterios de salida

En general, los hogares beneficiarios pueden salir de los programas por una de las siguientes razones: (i) cuando mejora su condición socioeconómica; (ii) cuando no cumplen con la obligación de recertificarse; (iii) cuando no cumplen con las condicionalidades; (iv) cuando cambia su estructura demográfica; (v) cuando no retiran las transferencias monetarias en un periodo largo de tiempo; (vi) cuando se comprueba que han presentado información falsa; y (vii) por renuncia. La salida por mejora de condición socioeconómica ocurre como resultado de la recertificación; este tema es el sujeto de la próxima subsección. La salida por falta de cumplimiento de las condicionalidades, generalmente precedida por un periodo de suspensión, será analizada en el Capítulo 2.

La salida por cambio de la estructura demográfica del hogar acontece solo en los programas con criterios demográficos de elegibilidad. Por ejemplo, en Costa Rica el hogar sale de Avancemos si el joven estudiante cumple 25 años de edad o completa el ciclo de educación media superior. En países sin criterios demográficos de elegibilidad, el cambio de la estructura del hogar solo genera el cambio en el monto de la transferencia. Por ejemplo, cuando un joven en un hogar beneficiario de *Bolsa Família* en Brasil cumple 18 años, se interrumpe el pago del Beneficio Variable Joven para ese integrante del hogar.

Varios programas prevén la salida de beneficiarios que no retiran repetidamente las transferencias. Por ejemplo, los hogares beneficiarios del Ingreso Ético Familiar en

Chile son excluidos si no realizan retiros en más de seis meses. En México, la falta de retiro en dos ocasiones (dos bimestres) es razón administrativa de suspensión.

La entrega de información falsa es un motivo de exclusión de todos los programas. La falsedad de las declaraciones puede ser comprobada por medio de datos administrativos, lo que evidencia la importancia de disponer de modernos sistemas de gestión de la información que permitan cotejar el registro de beneficiarios con otras bases de datos. Finalmente, los beneficiarios siempre pueden salir por renuncia.

En general, cuando no es voluntaria, la salida se produce tras un periodo de suspensión. Los beneficiarios reciben un aviso con motivo, circunstancias y fundamento legal de la suspensión y disponen de un periodo para presentar información y pedir el restablecimiento del pago. En Costa Rica, se realiza una visita de campo en un plazo de treinta días hábiles a partir de la fecha de suspensión. Si la visita confirma el motivo de la suspensión, se procede a derogar la transferencia. En caso contrario, se reembolsa al estudiante el monto que dejó de recibir durante la verificación (Hernández, 2016).

1.4.2 Recertificación: frecuencia y consecuencias

La recertificación es el proceso de revisión periódica de la elegibilidad de los beneficiarios. Incluye la actualización de la información sobre el nivel de bienestar. En un contexto de pobreza dinámica, constituye un paso fundamental para reducir la filtración a los no pobres y, al mismo tiempo, garantizar la disponibilidad de cupos para la entrada de los nuevos pobres.

Es importante señalar la diferencia conceptual entre el egreso por recertificación y el concepto de graduación. El egreso por recertificación se refiere a la salida de los beneficiarios por haber superado su condición de pobreza. Esto se puede deber a causas externas al programa (como el crecimiento económico y la generación de empleo), a que los beneficiarios hayan invertido en iniciativas productivas las transferencias del programa o a las iniciativas de graduación. Estas incluyen servicios complementarios de asistencia social y/o productiva, brindados en paralelo al programa con el objetivo de aumentar la capacidad de generación de ingreso autónomo (aspecto que será discutido en la Sección 4.5.2). En esta sección analizamos el egreso por recertificación indiferentemente de la causa.

La expansión de los PTMC ha coincidido con un periodo de crecimiento económico sostenido en ALC. En 2010, el número de beneficiarios de los PTMC había igualado el número de pobres a nivel regional (Stampini y Tornarolli (2012), con base en una línea de pobreza internacional de \$4 por día). Sin un proceso de actualización de la información sobre los beneficiarios —en particular sobre las condiciones socioeconómicas y los criterios demográficos de elegibilidad—, es probable que los padrones incluyan un alto número de hogares que ya han dejado de ser elegibles. Sin embargo, con pocas excepciones, debido en parte a la preocupación de altos costos políticos, en la mayoría de los países la recertificación ha sido lenta y solo en ocasiones seguida por la salida del programa de los que se clasificaron como inelegibles (Medellín et al., 2015).

La recertificación replica en gran medida el proceso de inscripción. Requiere las mismas necesidades de capacitación del perso-

nal, campañas de comunicación sobre las finalidades y las consecuencias del proceso, trabajo de campo y registro de documentos. En unos países, por ejemplo Colombia, Ecuador y Brasil, es responsabilidad del sistema único de focalización. En otros, por ejemplo en México, es un proceso operativo del mismo programa.

En Colombia y México, la recertificación es un proceso discreto, en el que se desarrollan despliegues de trabajo de campo para revisar la información de todos los beneficiarios —o potenciales beneficiarios— de determinadas áreas. La revisión del SISBEN en Colombia, por ejemplo, se asemeja a un censo de pobreza que incluye entrevistas a alrededor del 75% de los hogares del país. Cuando es así, la recertificación es en muchos casos la ocasión para revisar la fórmula utilizada para la prueba de medios.

El proceso de recertificación incluye mecanismos que incentivan a los beneficiarios a participar. En México, por ejemplo, si durante el periodo de recertificación el programa no logra actualizar la información sobre el nivel de bienestar de un hogar beneficiario, retiene las transferencias por hasta tres bimestres para incentivar al beneficiario a ponerse en contacto con el programa y recertificarse. Después de este periodo, se le suspenden los apoyos por tiempo indefinido (Dávila, 2016).

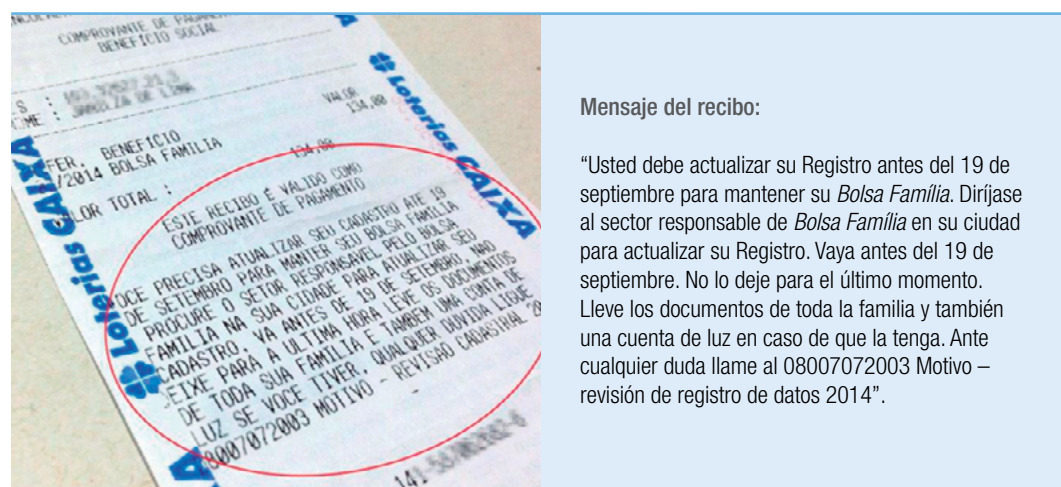
En otros países (por ejemplo, en Brasil y Costa Rica), la recertificación, así como la inscripción, es un proceso continuo. Cada beneficiario debe actualizar su información periódicamente a intervalos preestablecidos. En estos casos, la responsabilidad para la recertificación recae aún más marcadamente en los hogares, y no presentarse para actualizar la información constituye motivo de exclusión del programa. En Costa Rica, la responsabilidad es puesta en los bene-

ficiarios a tal punto que el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) “no contacta ni recuerda a las familias que deben actualizar su información, ya que consideran que las mismas tienen incentivos suficientes para acercarse a solicitar la actualización, pues de lo contrario perderán su condición de beneficiarias” (Hernández, 2016; 20).

En Brasil, el recibo del pago de la transferencia sirve como medio de comunicación de la obligación de recertificarse (Figura 1.1). Los mensajes son progresivos y contienen una convocatoria, seguida por el bloqueo del pago y finalmente por la salida del padrón (Tabla 1.2). El Sistema de Condiciones del Programa *Bolsa Família* genera la lista de las familias en incumplimiento. Con ella, el gestor municipal puede organizar el acompañamiento de las familias consideradas en situación de mayor vulnerabilidad o riesgo social (Hellmann, 2015b).

Los países se diferencian en términos de frecuencia del proceso de recertificación. Chile no realiza recertificación porque la duración del Ingreso Ético Familiar es de dos años. En Brasil, la recertificación es obligatoria cada dos años. Al otro extremo está México, que establece un intervalo de ocho años. En Colombia, el proceso de revisión del SISBEN se empieza después de tres años de la entrada en función de la versión anterior. La revisión y el barrido pueden requerir dos o tres años de trabajo. Desde el inicio de Familias en Acción en 2001, solo hubo dos actualizaciones: la introducción del SISBEN II en 2003 y del SISBEN III en 2011. El Departamento de Planeación Nacional está trabajando en este momento en la elaboración del SISBEN IV.

En Costa Rica, la recertificación completa con entrevista en el domicilio se efectúa cada siete años, pero es complementada

FIGURA 1.1 Extracto de un recibo de pago de *Bolsa Familia*

Fuente: MDS, citado en Hellmann (2015b; 18).

por una recertificación a escala reducida que se hace cada dos años y medio en las oficinas de la Asociación Regional de Desarrollo Social. La recertificación debe ser solicitada por el hogar beneficiario, so pena de la exclusión del programa. En esta ocasión, se revisan las variables de la Ficha de Información Social “relacionadas directamente con la familia: nacimientos, defunciones, nivel educativo de los miembros de la familia y nivel de ingreso, entre otras” (Hernández, 2016; 20). El sistema de información determina al instante el puntaje del que depende la elegibilidad de la familia, por lo que el resultado de la recertificación se le da a conocer inmediatamente (Hernández, 2016).

Es buena práctica que la frecuencia de la recertificación refleje la dinámica de la pobreza entre los beneficiarios del programa. Así, con base en la evidencia presentada en la literatura (Stampini et al., 2016b; Vakis, Rigolini y Lucchetti, 2015; Ferreira et al., 2013), debería ser

más frecuente donde los PTMC se han expandido para cubrir a los pobres moderados y las áreas urbanas. Recientemente, por ejemplo, el Ministerio de Desarrollo Social de Panamá ha establecido intervalos trianuales de recertificación para los pobres moderados y quinquenales para los pobres extremos.

En 2013, en Ecuador, la revisión quinquenal del Registro Social ha sido la ocasión para refocalizar el Bono de Desarrollo Humano (BDH). Más específicamente, se modificó el umbral de elegibilidad para focalizar solo a los pobres extremos, mientras que antes la población objetivo eran todas las personas pobres. Esta decisión llevó a la salida de 748 mil hogares del programa entre abril de 2013 y abril de 2015. Cada mes se generó una lista de beneficiarios que bajo las nuevas reglas perdían elegibilidad. Dicha lista fue compartida con las oficinas locales del PTMC para que organizaran visitas a los hogares dentro del programa de acompañamiento familiar

TABLA 1.2 Ejemplo de mensajes progresivos en los recibos de pago de *Bolsa Familia*

MENSAJE	PROPÓSITO DEL MENSAJE
<p>Atención – mensaje importante -</p> <p>Usted debe actualizar su registro antes del 12 de diciembre para mantener su <i>Bolsa Familia</i>. Diríjase al sector responsable de <i>Bolsa Familia</i> en su ciudad para actualizar su registro. Preséntese antes del 12 de diciembre. No lo deje para último momento. Lleve los documentos de toda su familia y también una cuenta de luz en caso de que la tenga.</p> <p>Cualquier duda llame al 08007072003 Motivo – revisión de registro de datos 2014 –</p>	<p>En noviembre, el recibo informa al beneficiario que la información de su registro en el <i>Cadastral Único</i> está próxima a cumplir dos años y debe ser actualizada.</p>
<p>Atención – mensaje importante –</p> <p>Usted debe actualizar su registro para mantener su <i>Bolsa Familia</i>. Diríjase al sector responsable de <i>Bolsa Familia</i> en su ciudad para actualizar su registro. No lo deje para último momento. Lleve los documentos de toda su familia y también una cuenta de luz en caso de que la tenga.</p> <p>Cualquier duda llame al 08007072003 Motivo – revisión de registro de datos 2014 –</p>	<p>En diciembre, el recibo refuerza la convocatoria anterior.</p>
<p>Atención – mensaje importante –</p> <p>Usted debe actualizar su registro este mes para mantener su <i>Bolsa Familia</i>. Diríjase al sector responsable de <i>Bolsa Familia</i> en su ciudad para actualizar su registro. No lo deje para último momento. Lleve los documentos de toda su familia y también una cuenta de luz en caso de que la tenga.</p> <p>Cualquier duda llame al 08007072003 Motivo – revisión de registro de datos 2014 –</p>	<p>En enero, el recibo alerta al beneficiario sobre la necesidad de actualizar su registro durante el mes en curso para evitar el bloqueo de los beneficios.</p>
<p>Usted no actualizó su registro.</p> <p>Para retirar su beneficio de <i>Bolsa Familia</i> debe actualizar el registro antes del 20 de marzo. Diríjase al sector responsable de <i>Bolsa Familia</i> en su ciudad para actualizar su registro con urgencia. Lleve los documentos de toda su familia y también una cuenta de luz en caso de que la tenga.</p> <p>Cualquier duda llame al 08007072003 Motivo – revisión de registro de datos 2014 –</p>	<p>En febrero, el recibo comunica el bloqueo del beneficio e informa al beneficiario que tiene un mes para actualizar los datos del registro so pena de la cancelación de los beneficios.</p>
<p>Atención</p> <p>Su beneficio fue cancelado porque usted no actualizó el registro o porque su familia tiene ingresos mayores al valor permitido para recibir el beneficio <i>Bolsa Familia</i>. Si usted aún no actualizó el registro diríjase al sector responsable de <i>Bolsa Familia</i> en su ciudad. Lleve los documentos de toda su familia. Lleve también una cuenta de luz en caso de que la tenga.</p> <p>Cualquier duda llame al 08007072003 Motivo – revisión de registro de datos 2014 –</p>	<p>En marzo, el recibo comunica la cancelación de los beneficios.</p>

Fuente: adaptado de Hellmann (2015b, 22).

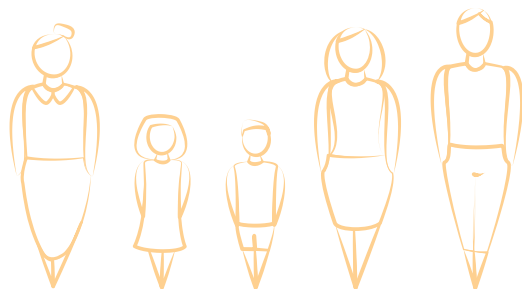
Plan Familia para informarles las razones de la exclusión (Martínez et al., 2017).

Como resultado de la recertificación, los hogares con nivel de bienestar menor al umbral de elegibilidad se quedan en el programa; los que están por encima de un umbral de salida son excluidos inmediatamente (por ejemplo, medio salario mínimo per cápita mensual en Brasil, la Línea de Verificaciones Permanentes de Condiciones Socioeconómicas en México, el umbral de elegibilidad para el régimen subsidiado de salud en Colombia); y los que se encuentran entre estos dos umbrales entran en un régimen transitorio. La creación de este régimen refleja la voluntad de reducir el riesgo de que los hogares salgan del programa porque su nivel de bienestar ha subido temporalmente o porque ha habido errores en su medición.

En Brasil y Colombia, el régimen transitorio tiene todas las características y transferencias del programa, pero con una duración fija de dos años. En México, hubo un régimen transitorio denominado

Esquema Diferenciado de Apoyos (EDA) accesible solo a hogares con integrantes en edad escolar (menores de 22 años o hasta 23 si tienen necesidades educativas especiales) o mujeres menores de 49 años. Los hogares sin estos miembros salían inmediatamente. Los beneficiarios del EDA perdían los apoyos alimentario e infantil y las becas de educación primaria. Conservaban “las becas de secundaria, educación media superior, [Centros de Atención Múltiple] laboral, el Paquete Básico de Salud, suplementos alimenticios, el apoyo alimentario complementario de adultos mayores y Jóvenes con Prospera” (Dávila, 2016; 45).

Es buena práctica complementar la recertificación en el campo con auditorías basadas en cruces de bases de datos administrativos, que permiten ahorros sustanciales y aumentan la confianza en la veracidad de la información sobre el nivel de bienestar de los beneficiarios. Por ejemplo, en Ecuador el padrón de beneficiarios es cotejado con la base de datos de empleados públicos del Ministerio de Finanzas y con el Registro Civil (Martínez et al., 2017).

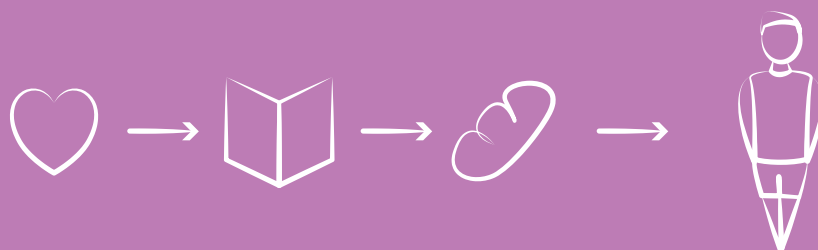


Capítulo

2

Condicionalidades para el desarrollo de capacidades

Pablo Ibararán y Pedro Cueva



Junto con la focalización en las familias más pobres y la entrega de transferencias, las condicionalidades constituyen un elemento fundamental de los PTMC. Son las conductas que deben tener los hogares para hacerse acreedores de las transferencias monetarias. En la jerga de los programas, así como en este libro, se usan indistintamente los términos corresponsabilidades, condicionalidades, condiciones y compromisos. No obstante, la distinción entre estos términos es interesante —como se discute en el Recuadro 2.1—, pues el término corresponsabilidades implica la responsabilidad del estado de proveer servicios de calidad a los beneficiarios de los programas.

La teoría de cambio de estos programas plantea que las transferencias de dinero aliviarán los síntomas de la pobreza en el corto plazo, mientras que el cumplimiento de las condicionalidades contribuirá al incremento del capital humano de los niños de los hogares. Este capital humano les permitirá, cuando ingresen al mercado laboral, generar ingreso autónomo para superar la condición de pobreza de manera sostenible en el largo plazo.

En paralelo al papel de las corresponsabilidades en la teoría del cambio de los PTMC, se han dado discusiones sobre su racionalidad. La teoría económica postula que las familias tomarán las mejores decisiones con base en sus preferencias y restricciones, por lo que imponer ciertas conductas no es óptimo. No obstante, la existencia de externalidades, fallas de información y racionalidad limitada puede justificar la definición de corresponsabilidades aun desde la perspectiva de la teoría económica. Además, en términos de economía política, las condicionalidades dan un elemento de legitimidad a los PTMC al representar un compromiso conjunto del estado y las familias por incrementar el capital humano de los niños y adolescentes. En términos de la literatura de economía del comportamiento (*behavioral economics*), las condicionalidades pueden considerarse como un “pequeño empujón” para que las familias inviertan en el capital humano de los niños.

Como se explicó en la introducción, las condicionalidades contribuyen a los resultados positivos de los PTMC en términos de inscripción y asistencia escolar y uso de servicios de salud preventivos. También, la verificación del cumplimiento de las

RECUADRO 2.1 Condicionalidades y corresponsabilidades

Es importante discutir la evolución del término condicionalidad hacia corresponsabilidad. En un inicio se planteó el uso de condicionalidad (de ahí el nombre genérico de estos programas) bajo la óptica de que las transferencias no eran una dádiva del gobierno ni tenían un tinte asistencialista. Las transferencias condicionadas eran vistas como un acuerdo o compromiso en el cual las familias debían cumplir con comportamientos que, de acuerdo con los diagnósticos de la dinámica y causa de la pobreza, contribuirían a romper su transmisión intergeneracional.

Las condiciones, al ser públicas y verificables, contribuyeron también a aumentar la transparencia de los programas y eliminar la discreción en su asignación. Ahora bien, para que las familias puedan cumplir las condiciones, es necesario que exista la oferta de los servicios de salud y educación a los cuales normalmente están ligadas las transferencias. Es decir, no se puede pedir a las familias que los niños asistan a los centros de salud si estos están cerrados o están muy alejados; lo mismo sucede con las escuelas. Esto puso en evidencia la responsabilidad del estado de garantizar el acceso a servicios de salud y educación. Así, alrededor de los PTMC existe una corresponsabilidad: por un lado las familias adquieren el compromiso de asistir a los servicios de salud y educación y son responsables de cumplir según la normativa de cada programa; pero también el estado tiene la responsabilidad de pagar las transferencias y de garantizar la prestación de dichos servicios de salud y educación.

La corresponsabilidad por parte del estado para el acceso efectivo a servicios de salud y educación es fundamental para la consecución de los objetivos de los PTMC. El impacto esperado de estos programas en la pobreza futura descansa en el supuesto de que el uso de los servicios de salud y la asistencia a la escuela resultará en acumulación de capital humano que permitirá generar ingresos autónomos en el mercado laboral. Entonces, para lograr que esto suceda, debe haber oferta de servicios y la misma debe ser de calidad (para que efectivamente genere capital humano en los niños). Por ello, se pasó de hablar de condicionalidades a ser cumplidas por las familias hacia el uso de “esquemas de corresponsabilidad”, que tienen asociado un paquete de servicios de salud y educación. Este paquete es el componente de oferta de las corresponsabilidades, siendo el componente de demanda el uso de los servicios por parte de los beneficiarios de los PTMC.

Sin restar importancia a estas consideraciones, en este libro hacemos referencia al componente de demanda de las corresponsabilidades, es decir, a las condiciones que deben cumplir los usuarios de los PTMC, su verificación y las consecuencias de su incumplimiento.

Fuente: elaboración de los autores.

condicionalidades ha contribuido a una coordinación más efectiva en la planificación y ejecución de acciones de fortalecimiento de la oferta de servicios en salud y educación para los más pobres, así como a un avance sustantivo en los sistemas de información y en el uso de los datos para informar decisiones de política. Finalmente, la existencia de condicionalidades también sirve para evidenciar los déficits en cobertura y calidad de los servicios de salud y educación disponibles para las poblaciones más desfavorecidas. Sin embargo, y como se discute en el Recuadro 2.2, lograr

una efectiva participación y coordinación con los sectores de salud y educación sigue siendo un reto en todos los países para la consecución de los objetivos de los PTMC.

El capítulo se divide en cinco secciones. La primera define el concepto de condicionalidades. A continuación, en la segunda parte se explicará cómo los PTMC definen sus condicionalidades más importantes —principalmente en educación y salud—, y algunas adicionales específicas de cada programa. La tercera sección describe el funcionamiento en la práctica de la veri-

ficación de las condicionalidades de los programas, más allá de lo establecido en sus reglas de operación. En la cuarta sección se desarrollan las consecuencias derivadas del incumplimiento de las distintas condicionalidades, seguida de una conclusión sobre las perspectivas del uso de condicionalidades en los PTMC.

2.1 Definición de condicionalidades

Las condicionalidades se han definido como conductas que favorecen la acumulación de capital humano de los niños de hogares beneficiarios, para así aumentar la capacidad de generar ingreso en el futuro y contribuir a romper la transmisión intergeneracional de la pobreza. Para tal efecto, deben ser relevantes y pertinentes; es decir, que deben estar asociadas a aspectos que limitan la acumulación de capital humano de los niños y que pueden ser modificadas mediante incentivos a través de las transferencias. Con el objetivo de facilitar el proceso de verificación del cumplimiento por parte de las familias —necesario para poder relacionar estas conductas con el pago de transferencias— desde el punto de vista operativo es buena práctica que las condicionalidades cumplan con los siguientes criterios básicos:

- I. Todas las familias beneficiarias deben tener la oportunidad de cumplir con las conductas a verificar.
- II. Las variables que se utilizan para dar seguimiento al cumplimiento de las condicionalidades deben ser objetivas y fáciles de medir.
- III. Las conductas que incentivan los programas deben ser consistentes con las prioridades de los sectores (en el caso de salud, por ejemplo, la captación

precoz del embarazo o los cuidados posnatales) y establecerse de acuerdo con la existencia de cuellos de botella que limitan la acumulación de capital humano.

- IV. Dado que el programa incentivaré la demanda por servicios de salud y de educación, debe existir la capacidad de atender esta nueva demanda generada por las transferencias.

El primer criterio implica que hay oferta suficiente de servicios de salud y educación y no existen otras barreras que inhiban el acceso, por lo que el cumplimiento está en el ámbito de acción de las familias beneficiarias. Como se verá más adelante, recientemente se ha comenzado a explorar el uso de condicionalidades que no todas las familias pueden cumplir, en las cuales las transferencias representan un premio al cumplimiento de logros. Un ejemplo son los bonos al rendimiento escolar, que dependen no solo de la asistencia a la escuela sino de aspectos como el esfuerzo y la capacidad de los alumnos y la calidad de los maestros, entre otros. Claramente, estos apoyos vinculados a resultados están más asociados al objetivo de acumulación de capital humano que al objetivo redistributivo de los PTMC.

Por otro lado, el cuarto criterio puede llevar a excluir del programa a las poblaciones en situación de mayor desventaja, que no tienen acceso a los servicios relacionados con las condicionalidades. Para que esto no acontezca, debe existir el compromiso del estado de hacer efectivo el derecho de la población pobre a tener acceso a servicios básicos de salud y educación de calidad.

El diseño original del PTMC en México contemplaba condicionalidades en las áreas de salud y educación, con la intención de

TABLA 2.1 Condicionalidades del programa *Bolsa Familia*

ÁREA	COMPROMISOS/CONDICIONES	MIEMBRO DEL HOGAR
Salud	Cumplimiento con el calendario de vacunas, crecimiento y desarrollo de los niños	Niños menores de 7 años
	Cuidado prenatal para embarazadas y acompañamiento de la lactancia	Mujeres embarazadas y en etapa de lactancia
Educación	Matriculación y asistencia escolar mensual mínima del 85%	Todos los niños y adolescentes de entre 6 y 15 años
	Matriculación y asistencia escolar mensual mínima del 75%	Adolescentes de 16 y 17 años que sean beneficiarios del Beneficio Variable vinculado al Adolescente

Fuente: Hellmann (2015b).

romper la transmisión de la pobreza de generación en generación. Las condicionalidades apuntaban a interrumpir el círculo vicioso en el que la falta de recursos que enfrentan las familias pobres causa déficits en la nutrición, salud y educación, que repercuten en la posibilidad de que los niños tengan un futuro más próspero que el de sus padres (Levy, 1991). En la mayoría de los programas se ha seguido una estrategia similar. A modo de ejemplo, la Tabla 2.1 describe las condicionalidades de *Bolsa Familia*.

Como se verá más adelante, en algunos países se definen corresponsabilidades más amplias, por ejemplo controles pre y postnatales para mujeres embarazadas y lactantes, o bien algunas asociadas a resultados (como logro y progresión escolar). Estas corresponsabilidades también están encaminadas a incentivar el capital humano de los niños. Por otro lado, algunos países han introducido mecanismos complementarios para promover el cambio de com-

portamiento. En México, por ejemplo, se busca que los Talleres Comunitarios para el Autocuidado de la Salud contribuyan a reforzar el cambio en comportamiento en temas de salud y nutrición. Sin embargo, los impactos de estos talleres no se han documentado, y la evidencia ha demostrado que proveer información no es suficiente para lograr cambios sostenibles de comportamiento (*European Food Information Council*, 2014; Hernández-Díaz, Paredes-Carbonell y Marín Torrens, 2014).

2.1.1 Condicionalidades en salud

En general, en el área de salud los PTMC buscan que los niños menores de seis años cumplan con el protocolo de atención definido por las autoridades sanitarias⁹, y que las embarazadas y lactantes cumplan con el plan de atención pre y postnatal. Se requiere que todas las personas que deban cumplir las condicionalidades de salud lo hagan, pero la transferencia asociada es

9 El rango específico de edad varía según el país. Por ejemplo, en el Ingreso Ético Familiar (Chile) el Bono Control del Niño Sano es para menores de 6 años, mientras que en Más Familias en Acción (Colombia) la corresponsabilidad de salud se aplica a los niños menores de 7 años.

un monto fijo. Algunos países incluyen también condiciones de salud para otros miembros del hogar. Es el caso de Ecuador, donde también se requiere que las personas en edad fértil asistan a una charla anual sobre planificación familiar (Tabla 2.2). En México, la condición de salud es que todos los miembros del hogar asistan a controles médicos dos veces al año, excepto las embarazadas, lactantes y niños de hasta cinco años, que tienen otro calendario de atención establecido¹⁰.

Si bien la teoría de cambio de los PTMC justifica plenamente la inclusión de condicionalidades asociadas al cuidado de salud de las embarazadas y lactantes —por su impacto en la salud y desarrollo cognitivo y emocional de los niños—, en la práctica resulta difícil darle seguimiento. Si la mujer está embarazada en el momento del registro al programa, no hay mayor complicación en que se registre su condición y se dé seguimiento a los controles pre y postnatales correspondientes. No obstante, como se verá más adelante, el rezago entre cumplimiento de condicionalidades, verificación y pago puede ser mayor a la duración del embarazo y puerperio cuando el embarazo se registra en etapas avanzadas del mismo.

Cuando el embarazo ocurre después de la inscripción, es necesario tener algún esquema o incentivo para que el programa registre que una mujer está embarazada, y por tanto, debe cumplir con las visitas prenatales. Por diseño, para evitar incentivar el número o temporalidad de los embarazos, en la mayoría de los programas el pago asociado a las condicionalidades en salud

es fijo, sin importar el número de personas que deben cumplir dichas corresponsabilidades. Esto, sin embargo, implica que no hay incentivo para notificar un nuevo embarazo. Tal es el caso de Chile, Colombia, Ecuador, Jamaica y México. Un caso distinto es *Bolsa Familia*, donde el Beneficio Variable (35 reales/US\$10,5) se concede a las familias que tengan embarazadas, lactantes o niños de hasta 15 años. Cada familia puede recibir hasta cinco de estos beneficios, por lo que las mujeres que registran su embarazo pueden ver incrementada su transferencia mensual. En junio de 2014 había más de 209.000 mujeres embarazadas con condiciones de salud monitoreadas.

Varios programas también establecen como condicionalidad la asistencia a talleres o pláticas sobre temas relacionados con la salud y el cuidado de los niños. El caso emblemático es México, donde la temática de los Talleres Comunitarios para el Autocuidado de la Salud es definida por la Secretaría de Salud según la situación epidemiológica de riesgo o estacional de la región. En 2016 el reglamento operativo de Prospera incluía 50 cursos relacionados con la salud en temas como: alimentación, salud sexual y reproductiva, entornos físicos saludables, entornos psicosociales saludables, crecimiento y desarrollo infantil, diversidad y equidad de género, actividad física, derecho a la salud y participación social. El requisito es que las familias asistan a seis talleres en zonas rurales y cuatro en zonas urbanas cada año. Asimismo, hay algunas acciones que, de realizarse, podrían ser utilizadas para cumplir con la asistencia a los talleres. Entre ellas destacan mejoras

¹⁰ Destaca que en México y Jamaica los adultos mayores también deben cumplir la condicionalidad de salud, y el programa tiene una transferencia específica para este grupo de edad. No obstante, en ambos países se está transitando al establecimiento de una pensión social para aquellos adultos mayores que no reciben pensión contributiva, con tendencia a que dichas pensiones operen fuera del PTMC.

TABLA 2.2 Frecuencia de las visitas de salud según el miembro del hogar en el Bono de Desarrollo Humano

MIEMBRO DEL HOGAR	CONSULTAS DE SALUD NECESARIAS
Embarazadas	2 consultas en el primer cuatrimestre
	2 consultas en el segundo cuatrimestre
	1 consulta al final del embarazo
Niños menores de 1 año	2 consultas cuando tienen entre 0 y 4 meses
	2 consultas cuando tienen entre 5 y 8 meses
	2 consultas cuando tienen entre 9 y 12 meses
Niños menores de 5 años	Mínimo 2 consultas anuales
Personas en edad fértil	Asistencia al menos a una charla anual sobre planificación familiar

Fuente: Martínez et al. (2017).

en las condiciones de salud (por ejemplo, niños menores de cinco años que se recuperan de anemia) o controles adicionales (como mujeres con vida sexual activa que se realizan la prueba de Papanicolaou u hombres que se realizan la vasectomía).

Finalmente, el modelo de provisión de servicios de salud también puede incidir en el tipo de comportamiento que se quiere incentivar. Por ejemplo, en Comunidades Solidarias de El Salvador las condicionalidades de salud se eliminaron debido a que se migró a un modelo familiar de salud, en el que los equipos de salud están encargados de mapear las familias en su zona asignada y hacerles seguimiento directamente en sus hogares. Por ello, las autoridades consideraron que no era necesario continuar incentivando la demanda de servicios de salud, pues se asignó a la oferta la responsabilidad de que las familias accedan a dichos los servicios. Los resultados de este cambio no han sido evaluados, sin embargo, lo recomendable es que este tipo de decisiones se base en un análisis de los mecanismos más costo-efectivos para conseguir determinados objetivos, y que sus resultados sean monitoreados.

2.1.2 Condicionalidades en educación

Un objetivo central de los PTMC es incentivar la acumulación de capital humano de los niños en hogares beneficiarios, y en este ámbito se busca aumentar la escolaridad. Desde un inicio se promovía que los niños completen la educación obligatoria que varía en cada país y que en general equivale al nivel medio-superior. Sin embargo, actualmente se incentiva la acumulación de niveles mayores a los obligatorios, pues la evidencia ha mostrado que se requiere cada vez de mayor escolaridad para tener un buen desempeño en el mercado laboral. En la mayoría de los países las transferencias continúan hasta los 18 años de edad, mientras que en otros se apoya la asistencia a educación técnica o superior.

El énfasis se ha dirigido a la matriculación y asistencia escolar, que está bajo control de las familias, siempre y cuando exista oferta suficiente. El objetivo es promover la asistencia regular de los niños en edad escolar, por lo que la condicionalidad requiere un porcentaje mínimo de asistencia a la escuela, normalmente del 80%. En algunos programas se han incorporado criterios de

desempeño, normalmente asociados a la progresión en el sistema escolar: en Costa Rica si el joven repite el año escolar una tercera vez, se le suspende el apoyo hasta que logre avanzar de grado. En México, en educación básica, el becario solamente puede repetir una vez cada grado escolar (en caso de que deba cursar un grado por tercera vez, la beca se suspende hasta que el becario acceda al siguiente grado).

En Chile, el Ingreso Ético Familiar establece como condicionalidad la asistencia escolar y además ofrece un incentivo adicional al logro. Las familias reciben el monto asociado al Bono Asistencia Escolar si el niño asiste regularmente a la escuela. Complementariamente, para estudiantes de entre quinto año de primaria y el último de secundaria, pueden recibir el Bono por Logro Escolar si los niños tienen un desempeño académico sobresaliente: ya sea que estén en el mejor 15% de su generación o en el siguiente 15%, en cuyo caso el incentivo es menor¹¹.

Para ejemplificar las condicionalidades típicas de los programas en ALC en educación, la Tabla 2.3 presenta el caso particular de Prospera en México. Las familias adquieren el compromiso de que todos los niños en edad escolar asistan a la escuela. La tabla muestra también otro elemento común a la mayoría de los PTMC, y es el pago diferenciado por grado: en general, las transferencias son mayores cuando están asociadas a grados superiores. También existe la opción de tener un pago diferenciado para niños y niñas. En México, a partir de la educación secundaria se paga más a las mujeres; en Jamaica, hasta 2013 el monto transferido a los niños era superior al de las niñas, pues la asistencia escolar era

menor para los varones. Esto muestra cómo las condicionalidades pueden responder a los desafíos de desarrollo en cada país y tomar en cuenta que un mismo problema —el abandono escolar— afecta de manera distinta a hombres y mujeres.

En términos de los incentivos a educación, un caso particular es el de Costa Rica. En Avancemos no se incluyen condicionalidades en salud, y en materia educativa únicamente se consideran las condicionalidades asociadas con educación a partir del nivel medio: asistencia a los grados 7° a 12°, que normalmente se cursa entre los 13 y los 18 años de edad. En este caso, el principal objetivo del programa es “promover la permanencia y reinserción en el sistema educativo, con el fin de reducir la pobreza, prevenir el trabajo infantil y revertir los procesos de rezago, abandono y deserción educativa en el sistema de educación secundaria costarricense” (Hernández, 2016; 5). Dado este objetivo y considerando que la asistencia a los grados 1° a 6° es prácticamente universal y que el Fondo Nacional de Becas apoya a los alumnos de esos grados que viven en hogares en condición de pobreza extrema, Avancemos ha centrado los incentivos en la educación media. En sus inicios (2006) el programa tenía también corresponsabilidades de salud, que fueron abandonadas en 2008. El PTMC de México también ha explorado modificar las condicionalidades en educación, eliminando las transferencias para niños en educación primaria y poniendo incentivos mayores a la asistencia a educación media superior. Este piloto se está implementando en zonas urbanas con la lógica de que las corresponsabilidades no deben estar asociadas a conductas que los hogares realizan de manera rutinaria, como es enviar a los niños a la escuela

11 La estructura del IEF se explica con más detalle en el siguiente capítulo.

TABLA 2.3 Monto mensual de apoyos educativos de Prospera

GRADO DE PRIMARIA	HOMBRES Y MUJERES			
	PESOS MEXICANOS	DÓLARES ESTADOUNIDENSES		
Primero	175	11		
Segundo	175	11		
Tercero	175	11		
Cuarto	205	13		
Quinto	265	17		
Sexto	350	22		
GRADO DE SECUNDARIA	HOMBRES		MUJERES	
	PESOS MEXICANOS	DÓLARES ESTADOUNIDENSES	PESOS MEXICANOS	DÓLARES ESTADOUNIDENSES
Primero	515	32	540	34
Segundo	540	34	600	38
Tercero	570	36	660	42
GRADO DE EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR				
Primero	865	55	990	62
Segundo	925	58	1.055	67
Tercero	980	62	1.120	71

Fuente: Reglas de Operación de Prospera para 2016 (Gobierno de México 2015). Los valores permanecen vigentes en 2016 desde 2014.

primaria en zonas urbanas. Una reciente evaluación de esta experiencia muestra resultados positivos en términos de reducción de la deserción y aumento en la tasa de graduación de la educación media superior (Araujo et al., 2016).

En general, las condicionalidades en educación están asociadas con individuos, de tal forma que el cumplimiento conlleva el pago de una transferencia según la edad, grado y/o género, y si una persona no cumple, solamente se suspende el pago asociado a dicha persona. Dado que normalmente el calendario escolar cubre diez meses, los programas deben definir qué hacer los dos meses restantes del año. En algunos países se paga de acuerdo con la asistencia pro-

medio del segundo semestre, como en el caso de Chile, donde los meses de diciembre y enero se pagan según la asistencia de julio-diciembre. En Colombia, no se pagan las transferencias educativas durante los meses de vacaciones escolares. En México, el pago del último mes en el periodo escolar de los jóvenes que asisten a educación media superior es proporcional al número de talleres de autocuidado para la salud al que asistió el becario, y no se paga el periodo vacacional.

La tónica común es que las transferencias asociadas con el cumplimiento de las condicionalidades en educación sean otorgadas a la titular responsable de la familia. Esto puede determinar que la motivación de

los estudiantes para cumplir con las condicionalidades sea baja, particularmente para los adolescentes. Para aumentar la asistencia escolar en este grupo, en algunos programas las transferencias asociadas a la asistencia escolar se pagan directamente a los jóvenes. Por ejemplo, en Costa Rica, los mayores de edad pueden elegir comprometerse de forma directa a cumplir con las condicionalidades educativas. En México, se está llevando a cabo un piloto de cambio de receptor en 625 escuelas, para evaluar si al asignar los apoyos de forma directa al joven se producen variaciones en la tasa de deserción escolar en la educación media superior.

2.1.3 Otras condicionalidades

Además de salud y educación, algunos PTMC requieren el cumplimiento de condicionalidades adicionales alineadas con los objetivos del programa. El Ingreso Ético Familiar (IEF), por ejemplo, busca brindar seguridades y oportunidades a las personas que viven en condición de vulnerabilidad y pobreza extrema, y reconoce que la pobreza está vinculada a factores psicosociales, culturales, geográficos y de acceso a servicios sociales. Por tanto, pone énfasis en la dimensión de inclusión social. Para tal efecto, el IEF cuenta con un componente de acompañamientos psicosociales y socio-laborales, por lo que la asistencia y participación es un requisito fundamental para la participación en el programa.

También, existen algunas conductas que son promovidas por los programas, pero no son monitoreadas ni verificadas, ni están asociadas a transferencias. En estos casos, para que no se diluya el concepto, es buena práctica evitar llamar a estas conductas condicionalidades.

2.2 Verificación de condicionalidades

Los PTMC han realizado grandes esfuerzos para monitorear el cumplimiento de los compromisos asumidos por las familias en la inscripción al programa. Si bien los ministerios de salud y educación deben participar en la definición de las condicionalidades, es en la verificación de las mismas donde ocurre la mayor interacción entre dichos ministerios y el PTMC. Lo anterior sucede porque la verificación es un proceso continuo, intensivo en requerimientos de información, y necesario para poder transferir los apoyos a las familias de manera puntual y predecible. Como se discute en el Recuadro 2.2, lograr una efectiva coordinación intersectorial sigue siendo un reto.

El registro del cumplimiento de las condicionalidades se da en los centros de salud y en las escuelas. En ambos casos los proveedores de servicios cuentan con mecanismos para tal efecto: los expedientes de salud y las listas de asistencia en las escuelas. El reto operativo es cómo transferir esa información —que no siempre existe en formato electrónico— al programa de manera confiable y expedita, para poder monitorear el cumplimiento de las condicionalidades y ajustar los pagos según corresponda.

La manera cómo los programas han resuelto este reto operativo ha cambiado en el tiempo y depende también del tipo de condicionalidad. La forma más directa consiste en que sea el personal del programa quien recoja la información en los centros de salud y las escuelas, como ocurre en Juntos de Perú. Con el crecimiento en la cobertura de los programas y avances en el uso de tecnología, esta alternativa ya no es la más utilizada. Una variante de este esquema es que los beneficiarios deban obtener prueba de cumplimiento y entregar

RECUADRO 2.2 Coordinación con los sectores de salud y educación, un reto continuo

La participación de los sectores de salud y educación en los PTMC tiene varias aristas y sin duda es un tema complejo. En primer lugar, en algunas áreas, normalmente las más pobres, no hay oferta efectiva de servicios de salud y educación. La expansión de los PTMC genera información sobre estas brechas de cobertura, que debería ser utilizada por los sectores para la planificación de su oferta. Lamentablemente, no existe documentación de que esto haya ocurrido de manera sistemática. Por lo tanto, siguen existiendo estratos muy vulnerables de la población que no tienen acceso a los PTMC.

En segundo lugar, en donde los PTMC sí llegan, permanece el reto de la calidad de los servicios de salud y educación, que es necesaria para que los beneficiarios puedan desarrollar capacidades y acumular capital humano. La oferta efectiva de servicios de calidad constituye la corresponsabilidad del estado (ver discusión del Recuadro 2.1) y es fundamental para la consecución de los objetivos de desarrollo de los PTMC.

Finalmente, permanece el reto de la participación activa de los sectores en la verificación de las condicionalidades. Esto es el desafío cotidiano en la operación de los PTMC. Los países que han logrado mayor coordinación utilizan los sistemas de información de cada sector para registrar el cumplimiento de las condicionalidades. Desafortunadamente, en varios países estos sistemas están incompletos y fragmentados, lo que hace más complejo el proceso de verificación.

Para superar estos retos, es importante que los sectores se apropien del PTMC y lo vean como un instrumento para cumplir con sus objetivos. Además, se requiere alinear incentivos para que los sectores no perciban al PTMC como un ente externo o una distracción a sus tareas cotidianas, sino como una herramienta que les permita atender a las poblaciones más desfavorecidas. Para tal efecto, los ministerios precisan contar con presupuesto específico para acciones relacionadas con su participación en el programa, así como metas claras de atención a la población beneficiaria. En general, estos niveles de coordinación requieren la participación de entidades a nivel supra-ministerial y supra-PTMC para lograr que los ministerios y los programas trabajen adecuadamente. Sobre esto, las experiencias exitosas son pocas y no están debidamente documentadas.

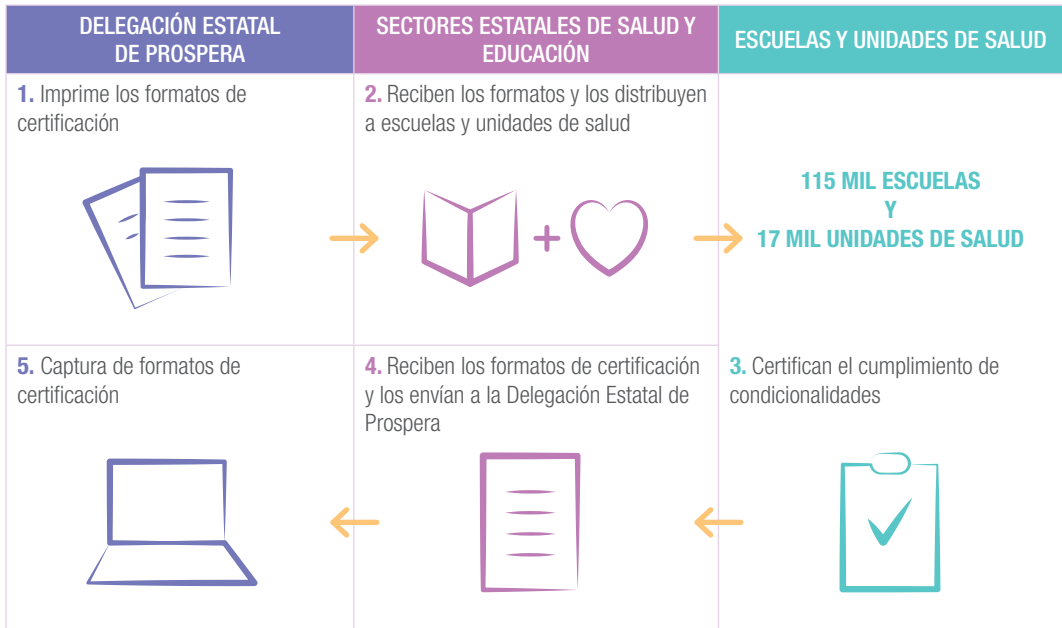
Fuente: elaboración de los autores.

dicha constancia al programa. Esta alternativa genera costos de transacción a las familias, sin embargo, para la operación de algunos programas sigue siendo utilizada. Para cumplir con la corresponsabilidad de salud, en Chile, las familias deben mostrar el Carnet del Niño Sano sellado por el centro de salud al programa cada seis meses. En México, se otorga un formato a las familias cuando se incorporan en el programa, que deben llevar en su primera visita como participantes del programa al centro de salud. En dicha visita las familias obtienen el calendario de visitas médicas para todos los miembros de la familia y una constancia que deben entregar en las oficinas del programa para comprobar el cumplimiento

de la corresponsabilidad de inscripción en la unidad de salud. Subsecuentemente, las familias no son responsables de demostrar el cumplimiento de las siguientes condicionalidades de salud (visitas rutinarias y participación en talleres).

Otra opción ha sido que el programa desarrolle instrumentos de captura en los cuales el personal de las escuelas o centros de salud registren el cumplimiento de la condicionalidad. En México, para las condicionalidades rutinarias, a nivel estatal el programa imprime formularios que son enviados a los sectores estatales de salud y educación, quienes a su vez los distribuyen a los 17 mil centros de salud y 115

FIGURA 2.1 Proceso de verificación del cumplimiento de las condicionalidades de Prospera



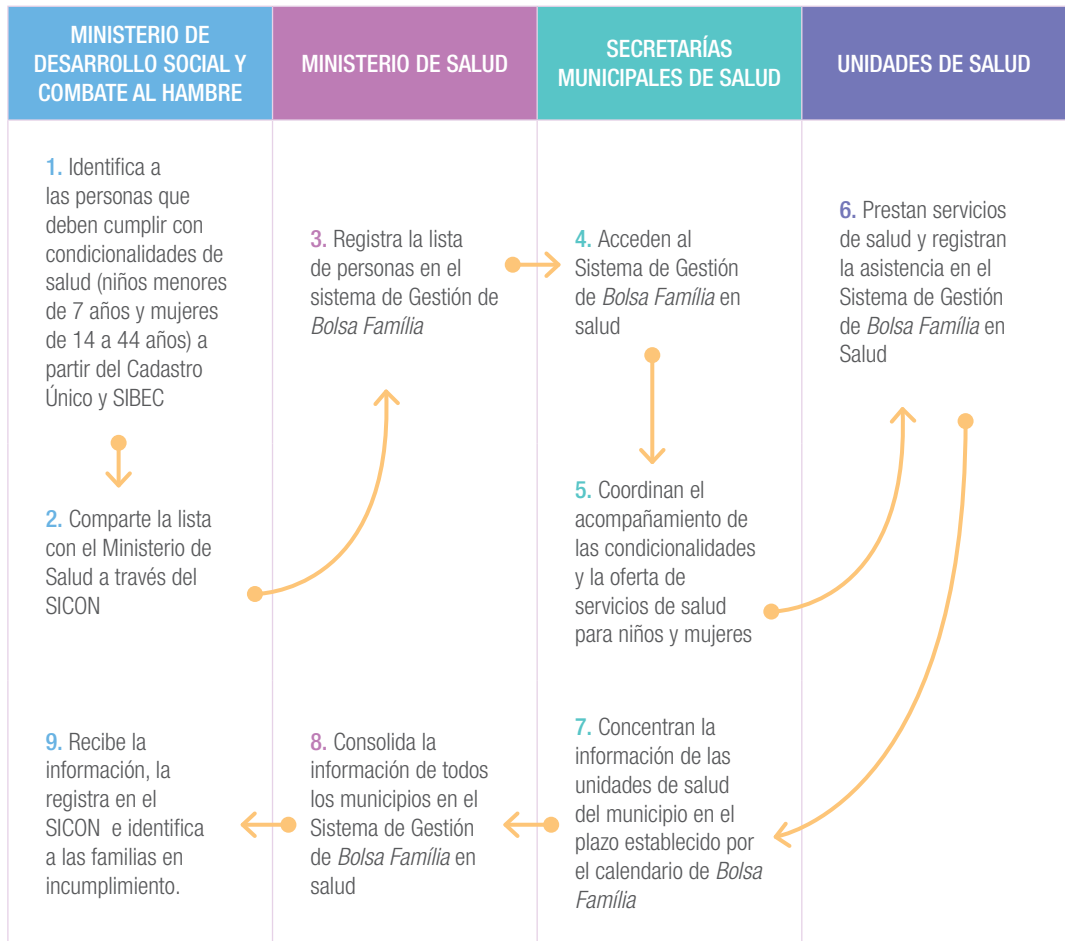
Fuente: con base en Dávila (2016; figura 7).

mil escuelas donde se certifican las condicionalidades (Figura 2.1). Los formularios debidamente completados son enviados a la delegación estatal del programa, donde la información es ingresada en el sistema. De manera alternativa, y aprovechando los avances en el uso de la tecnología, es posible que el personal de los sectores acceda al sistema de información del programa para registrar el cumplimiento de la condicionalidad. Tal es el caso de Más Familias en Acción de Colombia, donde la verificación para el caso de educación es registrada directamente en el Sistema de Información de Familias en Acción (SIFA) por los rectores de cada establecimiento educativo, y en salud los directores de las Instituciones

Prestadoras de Servicios de salud también registran las consultas en el SIFA¹². En Brasil, la verificación de condicionalidades es realizada por los ministerios sectoriales de forma descentralizada. Los ministerios de salud y educación han desarrollado sistemas propios para el acompañamiento de las condiciones, el Sistema Presencia en las escuelas que puede ser completado en papel o directamente en línea, y el Sistema de Gestión de *Bolsa Família* en Salud. En ambos casos, la información fluye del Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS) hacia el ministerio de línea, quien a nivel municipal recoge la información, la agrega y la devuelve al MDS, quien determina el incumplimiento

¹² Cada uno de los rectores y el personal de apoyo recibe capacitación y una clave de usuario para acceder al SIFA. Se cuenta con alrededor de 19 mil usuarios en casi todos los municipios del país. Si los niños asisten a centros educativos privados que no están conectados al SIFA, el titular de la familia comprueba la asistencia presentando un certificado al enlace municipal, quien solicita la validación y registra la asistencia en el SIFA (DPS, 2014).

FIGURA 2.2 Proceso de verificación del cumplimiento de las condicionalidades de salud en *Bolsa Familia*



Fuente: con base en MDS (2015) y Hellman (2015b).

Notas: SICON: Sistema de Condicionalidades del Programa Bolsa Familia; SIBEC: Sistema de Beneficios al Ciudadano.

y las consecuencias en términos de pago (Figura 2.2).

El tercer esquema de verificación de corresponsabilidades consiste en el uso de los sistemas de información de los sectores por parte del programa. Por ejemplo, en Chile la verificación del cumplimiento de la corresponsabilidad en educación se basa en la información que provee el establecimiento educativo al Ministerio de Educa-

ción utilizando la plataforma en línea del Sistema de Información General de Estudiantes (SIGE). Cada mes, el director del establecimiento educativo ingresa al SIGE, con un usuario y una clave para registrar la asistencia de todos los alumnos del establecimiento. Para obtener la asistencia de los estudiantes del IEF, el Ministerio de Desarrollo Social envía de forma electrónica una lista de los beneficiarios y su número de identidad nacional (Rol Único Nacional) al

Ministerio de Educación. Posteriormente, este último informa al Ministerio de Desarrollo Social del porcentaje de asistencia de cada uno de los estudiantes del IEF, que se reporta en el Sistema de Información del Ingreso Ético Familiar (SIIEF) para el registro del cumplimiento de la condicionalidad. Otro ejemplo de esta modalidad es el Bono Vida Mejor de Honduras, donde el programa cruza su base de datos con el sistema de información del sector educativo para verificar la matrícula y asistencia de los niños beneficiarios a la escuela.

En general, las mayores dificultades operativas para la verificación de cumplimiento de condicionalidades se han presentado en el área de salud. Existen varios elementos que contribuyen a esto. Por un lado, el sector salud evidencia un menor uso de sistemas de registro electrónico que el sector educativo; además, el personal del sector salud tradicionalmente tiene mayores responsabilidades en el llenado de formatos. Al mismo tiempo, dado que la mayoría de las transferencias están asociadas con educación, los ministerios de salud han sido más renuentes a involucrarse en la operación de los PTMC. La tradición que existe en educación de registrar e informar datos sobre matrícula, asistencia y progresión escolar para fines internos, no existe en salud para registrar el cumplimiento de atenciones de acuerdo con los protocolos de atención definidos en cada país. Asimismo, en el caso de educación existe el precedente de apoyar a los estudiantes de menores recursos con becas o recursos económicos, por lo que este aspecto central de los PTMC —subsidiar la demanda—, está ya internalizado en el sector. En salud, si bien se reconoce a la pobreza como uno de los determinantes sociales, no es común la práctica de incentivar a la población a buscar atención médica preventiva.

Como buena práctica para la verificación del cumplimiento de las condicionalidades, es posible señalar el uso de los sistemas de información de los sectores de salud y educación. Esto evita generar procesos de recopilación, captura y validación adicionales, además de que contribuye a consolidar los sistemas de información de los sectores de educación y salud. No obstante, en ocasiones no es factible debido a que los sistemas de información sectoriales no están suficientemente desarrollados o no generan la información que requiere el programa. En estos casos, es conveniente procurar que el registro del cumplimiento se haga directamente en el sistema de información del PTMC, idealmente en el punto de prestación del servicio. Esto requiere coordinación para que los prestadores de los servicios en las escuelas y los centros de salud tengan acceso al sistema de información del PTMC. En algunos casos, la modalidad de verificación que funciona mejor varía por sector. Un ejemplo es Chile, donde, como se mencionó, la verificación de las condiciones de educación se realiza con los sistemas de información del sector educativo, y en el caso de salud, requiere que las familias beneficiarias obtengan una certificación de cumplimiento por parte del sector y la presenten al programa.

2.3 ¿Qué implicaciones tiene el incumplimiento de condicionalidades?

En general, las implicaciones del incumplimiento de condicionalidades tienen dos vertientes: una que puede llevar a la suspensión de los apoyos, y en algunos países otra que implica intervenciones específicas de acompañamiento para ayudar a las familias a cumplir.

La consecuencia del incumplimiento no es inmediata. En el ciclo de la condicio-

TABLA 2.4 Ciclo de la condicionalidad de *Bolsa Família*

ÁREA	SISTEMA PARA REGISTRO	PERIODO DE CUMPLIMIENTO	PERIODO DE REGISTRO	MES DE REPERCUSIÓN
Educación	Sistema Presencia	Febrero y marzo	Abril	Mayo
		Abril y mayo	Junio	Julio
		Junio y julio	Agosto	Septiembre
		Agosto y septiembre	Octubre	Noviembre
		Octubre y noviembre	Diciembre	Marzo
Salud	Sistema de Gestión de <i>Bolsa Família</i> en Salud	Enero a junio	Febrero a junio	Septiembre
		Julio a diciembre	Agosto a diciembre	Marzo

Fuente: Hellmann (2015b).

nalidad, se distinguen tres fases: el cumplimiento, por ejemplo, cuando los niños deben asistir regularmente a la escuela; el registro, cuando la información de asistencia es captada por el programa; y finalmente la repercusión, que es cuando se paga la transferencia o se aplica la consecuencia del incumplimiento.

La Tabla 2.4 describe el ciclo de la condicionalidad en Brasil. Como se observa, si en febrero-marzo hay incumplimiento en la asistencia escolar, esto repercutirá en el pago correspondiente a mayo. En el caso de salud, dado que los requisitos están asociados con la edad del individuo, el cumplimiento se basa en estar al día según el protocolo de atención que aplica a cada persona. En el caso de Colombia, el desfase es mayor: en el caso de educación, el periodo de cumplimiento febrero-marzo tiene su repercusión en junio, mientras que en salud el periodo de verificación en el

cual se determina el pago del mes de junio corresponde a enero-febrero (Tabla 2.5).

Es importante señalar una diferencia inherente entre el cumplimiento de las corresponsabilidades en salud y educación y sus implicaciones operativas. En general, la condicionalidad en educación está ligada con la inscripción y asistencia escolar, que se mide con la matriculación y con un porcentaje mínimo de asistencias en un periodo determinado. Dado que el calendario escolar está predefinido y generalmente es el mismo para todos los niños¹³, el reto operativo del programa es establecer un calendario de cumplimiento-verificación-repercusión alineado al calendario escolar. Por ejemplo, en la Tabla 2.5 se observa que en Colombia, en abril no hay pago por educación, pues corresponde al periodo de cumplimiento en que hay vacaciones. En el caso de salud, el objetivo es estar al corriente con el protocolo de

13 En Colombia existen dos calendarios escolares determinados por el lugar de residencia: uno tiene vacaciones en invierno y otro en verano.

TABLA 2.5 Lapso entre cumplimiento y pago en Más Familias en Acción

PERIODO DE PAGO	PERIODO DE CUMPLIMIENTO	
ENTREGA DE TRANSFERENCIAS	CONDICIONALIDAD DE SALUD	CONDICIONALIDAD DE EDUCACIÓN
1ª entrega: febrero	Septiembre-octubre previos	Octubre-noviembre previos
2ª entrega: abril	Noviembre-diciembre previos	No hay pago debido al receso escolar
3ª entrega: junio	Enero-febrero	Febrero-marzo
4ª entrega: agosto	Marzo-abril	Abril-mayo
5ª entrega: octubre	Mayo-junio	Junio-julio
6ª entrega: diciembre	Julio-agosto	Agosto-septiembre

Fuente: información proporcionada por Más Familias en Acción.

salud, pero este varía por la edad del individuo y está ligado a la fecha de nacimiento. Así, hay periodos de verificación en los que no hay condicionalidad asociada, por lo que la transferencia es realizada si la persona se encuentra al día en sus atenciones de salud. Por ello, es fundamental establecer calendarios y procesos de verificación que sean realistas y estén articulados con los procesos de pago.

El calendario del ciclo de la condicionalidad se vuelve un instrumento indispensable para ordenar el proceso y permitir que el flujo quede alineado y pueda ser ejecutado a escala masiva como la que tienen la gran mayoría de los programas. En el caso de México, Prospera utiliza el “Calendario 1-2-3” para organizar y sincronizar las actividades de la ruta crítica para realizar pagos. El calendario toma su nombre porque el ciclo del cumplimiento, verificación y pago se compone de tres bimestres. La Figura 2.3 detalla cómo se organizan los seis ciclos de pago en un año, cada uno con distinto color. Siguiendo como ejemplo el primer bimestre del año, el ciclo inicia con el registro del cumplimiento de las condicionalidades de las familias que participan en el programa:

en las escuelas y las unidades de salud. Una vez concluido el periodo, durante el segundo bimestre las escuelas y las unidades de salud reportan el cumplimiento a Prospera para que este, a su vez, lo capture en su sistema de información y calcule el monto de los apoyos. Finalmente, en el tercer bimestre se realizan los pagos correspondientes al cumplimiento del primer bimestre del año.

Para lograr que un programa sea efectivamente condicionado, es preciso que desde su inicio se definan, ensayen, ajusten y observen los procesos que permitan una efectiva verificación de condicionalidades. La consolidación de estos procesos toma tiempo, pues es el resultado de la interacción entre el programa (a nivel central y en el territorio) y los sectores de salud y educación. Esta recomendación es relevante no solo para nuevos programas, sino también para ajustes o innovaciones en programas ya existentes. Es importante comenzar en una escala que permita implementar los procesos según fueron diseñados, dar seguimiento a su factibilidad, y considerar las implicaciones logísticas para ser llevados a escala. En el caso de la verificación de corresponsabilidades, ser más laxos en la verificación al inicio hace que sea muy

FIGURA 2.3 Calendario 1-2-3 del ciclo de la condicionalidad de Prospera

	BIMESTRE 1		BIMESTRE 2		BIMESTRE 3		BIMESTRE 4		BIMESTRE 5		BIMESTRE 6	
	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SEP	OCT	NOV	DIC
Escuelas y unidades registran la asistencia de los beneficiarios	█	█	█	█	█	█	█	█	█	█	█	█
Escuelas y unidades de salud reportan la asistencia a Prospera			█	█	█	█	█	█	█	█	█	█
Prospera captura la información en el sistema			█	█	█	█	█	█	█	█	█	█
Prospera calcula el monto de los apoyos monetarios				█	█	█	█	█	█	█	█	█
Basenfi entrega los apoyos monetarios					█	█	█	█	█	█	█	█

Fuente: adaptado de Dávila (2016).

complicado ser estricto más adelante, tanto para los beneficiarios como para el personal del programa.

Por lo general, el incumplimiento no implica la suspensión inmediata del pago, sino que los programas suelen iniciar un proceso gradual de acompañamiento y penalidades. En el caso de *Bolsa Familia* existen cuatro etapas: (i) advertencia, (ii) bloqueo, (iii) suspensión y (iv) cancelación (MDS, 2015). Al producirse el primer incumplimiento de las condiciones, la familia recibe una advertencia que no tiene repercusiones en los beneficios. Dicha advertencia queda registrada en el historial de cumplimiento de las condiciones de la familia durante seis meses. Si después de esos seis meses la familia tiene un nuevo incumplimiento, recibirá una nueva advertencia. Por el contrario, si

la familia tiene otro incumplimiento dentro de un periodo de seis meses posterior a la advertencia, la familia será bloqueada. En este caso el pago de beneficios es bloqueado por 30 días, pudiendo ser retirado junto con el pago del mes siguiente si ya no tiene otro incumplimiento. Si en el periodo de los seis meses siguientes del bloqueo, la familia tiene un nuevo incumplimiento, la consecuencia será la suspensión. Si la familia continua incumpliendo las condiciones dentro del periodo de seis meses luego de la última suspensión, recibirá una nueva suspensión y así sucesivamente. El beneficio solamente podrá ser cancelado si continúa el incumplimiento tras doce meses de suspensión y acompañamiento.

En *Bolsa Familia* también destaca la comunicación con las familias. Así como se

explicó en el caso de la recertificación, las familias son notificadas de los efectos del incumplimiento por la Secretaría Nacional de Ingresos a la Ciudadanía (SENARC) vía correo y/o por medio de mensajes en el recibo de pago del beneficio (Figura 1.1). Esto permite que la familia conozca el incumplimiento y pueda tomar acciones correctivas, además de facilitar su entendimiento sobre posibles variaciones en el monto de las transferencias.

Los PTMC buscan incentivar y acompañar a las familias, por lo que además del proceso que lleva a la suspensión de los pagos, varios PTMC tienen mecanismos para apoyar a las familias para que puedan cumplir sus compromisos. Se entiende que el incumplimiento es un indicador de vulnerabilidad y de necesidad de apoyo. En el caso de Jamaica, existe el mecanismo denominado *case management* (gestión de casos), donde se intenta asegurar que, mediante una serie de sesiones con trabajadores sociales, los usuarios aprovechen los beneficios del programa y mejoren sus condiciones de vida. Dicho proceso está basado en la experiencia de Chile Solidario, e incluye una serie de dimensiones sobre documentación, educación y vida familiar en las que el trabajador social apoya a la familia.

En Brasil, por ejemplo, el número de suspensiones repetitivas de la familia es monitoreado e interpretado como un indicio de que la familia está en situación de vulnerabilidad, lo que desencadena una acción de la asistencia social (MDS, 2015). Recientemente, el MDS reforzó la necesidad de acompañamiento familiar antes de que ocurra el bloqueo, la suspensión o la

cancelación de los beneficios. El acompañamiento familiar es la atención socio-asistencial individualizada que ofrece el gobierno local a las familias que están en situación de vulnerabilidad social, en especial a aquellas que incumplen las condiciones. El objetivo es entender por qué la familia no está cumpliendo y ayudarla a superar la situación. La lista de las familias en incumplimiento puede ser obtenida en el sistema, mediante la “Búsqueda de Incumplimiento Avanzada”. Con ella, el gestor municipal puede organizar el acompañamiento de esas familias (MDS, 2015). En Chile, el programa de transferencias está inscrito en un esquema más amplio de acompañamiento familiar, por lo que las familias tienen el apoyo y son seguidas por los gestores familiares.

La consecuencia del incumplimiento en términos monetarios depende de la estructura de las transferencias (tema que se verá con más detalle en el capítulo siguiente). Es más fácil suspender la transferencia cuando está asociada directamente al cumplimiento de condicionalidades individuales. Por otro lado, cuando la transferencia depende de que todos cumplan (como es el caso de transferencias asociadas a salud en México y Colombia), la penalidad por no cumplimiento puede ser la suspensión del apoyo familiar asociado a la corresponsabilidad. De hecho, en México el no cumplir con la condicionalidad de salud puede llevar a la suspensión total de apoyos a la familia. Es decir, el incumplimiento sistemático de las condicionalidades en salud¹⁴ —que aplican a todos los miembros del hogar, incluyendo adultos mayores— puede resultar en la suspensión de entrega de apoyos a jóvenes que estén asistiendo regularmente a la escuela.

14 Son causales de suspensión por tiempo indefinido si la familia no cumple con su condicionalidad en salud en cuatro meses consecutivos o seis meses discontinuos en los últimos doce meses —en zonas rurales—, o dos bimestres consecutivos o tres discontinuos en el curso de los últimos doce meses —en zonas urbanas— (Gobierno de México, 2014).

En general, las implicaciones prácticas del incumplimiento son menos drásticas que en la regulación. Un caso extremo es Ecuador, donde de hecho no hay verificación en el cumplimiento de las corresponsabilidades. Sin embargo, el programa enfatiza mediante campañas de comunicación la necesidad del cumplimiento, y esto ha generado impactos positivos de corto plazo en el uso de servicios de salud y educación (Schady y Araujo, 2008).

En términos operativos, y de especial relevancia para países con un desarrollo institucional más limitado, es importante distinguir conceptualmente entre no cumplimiento y no verificación. El no cumplimiento ocurre cuando el programa verifica con certeza que efectivamente una corresponsabilidad no fue cumplida, por ejemplo que un niño no tuvo el porcentaje mínimo de asistencia a la escuela. En general, en estos casos existen instancias para que las familias puedan aclarar la situación.

Por otro lado, en ocasiones los programas no pueden verificar la totalidad de las condicionalidades. En estos casos, el programa debe decidir entre pagar solamente cuando hay certeza de cumplimiento o bien no pagar únicamente cuando hay certeza de incumplimiento. En países donde la normativa define que no se pagan las transferencias si no se ha verificado el cumplimiento de la condicionalidad, los retrasos en la verificación generan atrasos y confusión en los pagos, pues en algunos casos los apoyos son acumulados y pagados posteriormente. Esto afecta el objetivo redistributivo de los PTMC al reducir la predictibilidad de las transferencias. Sin embargo, en la mayoría de los casos, se ha procedido a pagar las transferencias emitiendo excepciones a la verificación. Esto genera confusiones sobre la necesidad de cumplir con las condicionalidades y puede afectar el objetivo del

programa de apoyar el desarrollo de capital humano.

En este sentido, existen otras dos consideraciones importantes. Por un lado, en condiciones de emergencia, como desastres naturales, en general los programas emiten directivas para poder pagar las transferencias sin contar con la verificación correspondiente. Por otro lado, en ocasiones los programas tienen la presión —por aspectos fiduciarios y de rendición de cuentas— de solamente pagar a hogares donde se ha verificado que se cumplió con la corresponsabilidad.

2.4 Perspectivas sobre el uso de condicionalidades

En varios países se está revisando qué condicionalidades son las más adecuadas para potenciar los impactos en términos de acumulación de capital humano. Dado que en muchos contextos la asistencia a educación primaria es casi universal —incluso para la población más pobre—, desde la perspectiva de acumulación de capital humano no hace mucho sentido seguir incentivando la asistencia escolar en este nivel. Así, con el paso del tiempo o en contextos específicos, las condicionalidades pueden perder o carecer de relevancia. Existen varios ejemplos en que se han cambiado las corresponsabilidades para atender cuellos de botella relevantes para la acumulación de capital de los niños y jóvenes.

En Jamaica se está innovando con una condicionalidad asociada a un programa de capacitación en prácticas de crianza para estimular el desarrollo infantil temprano integral. Esto surgió por dos razones. Por un lado, hay evidencia de la efectividad de estos programas en el desarrollo infantil y existen brechas en dicho desarrollo

entre niños de hogares pobres y hogares no pobres (Berlinski y Schady, 2015). Por otro, para los niños entre dos y cinco años de edad, el PTMC establecía como responsabilidad que asistan a dos controles de salud por año, mientras que el protocolo de atención del sector salud solamente requiere una visita anual. Así, se estaba exigiendo a las familias visitar el centro de salud con más frecuencia de lo necesario, lo cual también genera saturación en el sector salud. Como alternativa a la segunda visita, se está implementando un programa piloto en el cual los padres deben participar en un programa de desarrollo de habilidades parentales, que incluye sesiones en grupo y visitas domiciliarias. Esto representa uno de los primeros esfuerzos por encontrar sinergias entre los PTMC y los programas de desarrollo infantil temprano en la región, y muestra cómo se pueden adaptar las condicionalidades para relacionarlas a cuellos de botella relevantes, como el rezago en el desarrollo infantil.

En Bahamas, en la etapa de diseño del PTMC se ha hecho un esfuerzo por definir corresponsabilidades pertinentes. En salud, la cobertura de vacunación y servicios de salud preventivos para los niños y embarazadas es prácticamente universal. Sin embargo, se identificó que la obesidad infantil es un problema sumamente serio. Para combatirlo, se definió una corresponsabilidad que indica que los padres de niños con determinado peso para la edad y para la talla deben asistir a talleres sobre nutrición. Es importante subrayar que la condicionalidad se establece sobre la asistencia a los talleres, que está bajo control de la familia, y no sobre el peso de los niños.

De manera análoga, dado que casi todos los jóvenes concluyen la educación media superior, el programa tendrá como condicionalidad que aquellos jóvenes que tengan un rendimiento académico que no les permita obtener un diploma de graduación deberán participar en talleres remediales con el objetivo de mejorar su desempeño académico¹⁵. Otra vez, lo importante a resaltar es que la condicionalidad es asistir a los talleres remediales (que está en control de los jóvenes), y no mejorar el rendimiento académico (que depende de otros factores).

En México, Prospera introdujo innovaciones en la estructura de las transferencias con el objetivo de incrementar la asistencia a la educación media superior, que sigue siendo un reto. Para tal efecto, se está implementando un cambio en el esquema de las becas educativas en ese nivel escolar, modificando quien recibe el apoyo. En esta innovación, que está siendo evaluada de manera rigurosa, será el joven quien reciba directamente los recursos correspondientes al cumplimiento de su condicionalidad. Dado que la asistencia escolar en estos niveles es, hasta cierto punto, una decisión del joven y no de sus padres, se espera que la transferencia directa al joven sea un mejor incentivo para aumentar la asistencia y permanencia escolar. Estos esquemas complementan a otra transferencia que existe en el programa, “Jóvenes con Prospera”, que consiste en otorgar un beneficio único a los jóvenes de familias beneficiarias que terminen el bachillerato en menos de cuatro años y antes de cumplir los 22. Estas dos innovaciones buscan adaptar las corresponsabilidades para hacerlas más perti-

15 En Bahamas hay un sistema de progresión automática por lo que todos los alumnos concluyen la educación media superior. En este contexto el diploma de graduación solo se otorga a los alumnos que concluyen la educación con un desempeño académico alto. Por esta razón el diploma de graduación es una credencial importante en el mercado laboral.

nentes a los factores que hoy en día obstaculizan la acumulación de capital humano en los jóvenes. Dado que para aumentar la probabilidad de una inserción laboral exitosa se requieren cada vez mayores niveles de educación, la deserción de la educación media superior pone en riesgo los objetivos de los PTMC, y estos ajustes a las responsabilidades buscan atender este desafío.

Si bien existe una amplia evidencia de que los PTMC no tienen impacto negativo sobre la participación laboral de los adultos en hogares beneficiarios, hay una discusión reciente sobre posibles desincentivos al trabajo formal, pues puede existir la impresión de que obtener un empleo formal cancela la elegibilidad al programa (Araujo et al., 2016). En términos de responsabilidades, el Ingreso Ético Familiar de Chile introdujo un apoyo a las mujeres

que obtengan un empleo formal, buscando promover su inserción laboral exitosa. La transferencia asociada a este logro es un incentivo que funciona de manera análoga al Bono Logro Escolar explicado más arriba, pues el obtener un empleo formal no está bajo control de las mujeres.

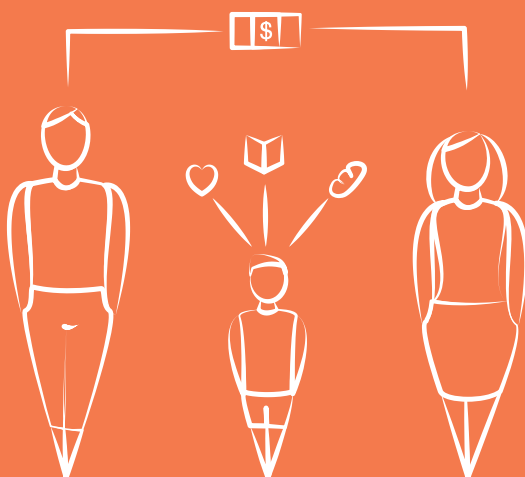
Sin duda, la innovación en la definición de condicionalidades —para que sean relevantes, pertinentes y logren impactar la acumulación de capital humano—, es un proceso bienvenido que debe ser incentivado. En este sentido, es importante que estas innovaciones sean objeto de evaluaciones de impacto tan rigurosas como las que caracterizaron a los PTMC en sus primeros años, así como prestar debida atención a los aspectos operativos y logísticos para poder implementarlas a gran escala en caso de que funcionen.

Capítulo

3

Estructura de las transferencias, proceso de pago e inclusión financiera

Nadin Medellín y Luis Tejerina



El pago de las transferencias a las familias es uno de los procesos operativos clave de los PTMC. El monto total de las transferencias que reciben las familias participantes de los PTMC es, en general, la suma de un conjunto de bonos que deberían motivar diferentes comportamientos o respuestas por parte de las familias, o de algunos de sus miembros en particular. Frecuentemente, los bonos de este conjunto tienen diferentes características. Por ejemplo, algunos son de monto fijo y otros varían en función de aspectos como el tamaño del hogar y la edad de los niños; algunos están atados a condiciones específicas y otros no; algunos se pagan mensualmente y otros anualmente, y casi siempre tienen diferente valor. La suma de todos estos bonos es lo que llamaremos en este libro “la estructura de las transferencias de un PTMC”.

La estructura de las transferencias refleja la disyuntiva entre la importancia que el PTMC asigna a cada comportamiento que busca fomentar —como la inversión de los hogares en la salud, la nutrición y la educación de sus hijos— y la capacidad operativa de las instituciones involucradas en la implementación del programa. La literatura ha encontrado que el diseño

de la estructura de las transferencias tiene un efecto en el tamaño de los impactos de los PTMC, sin embargo, aún se requiere de más investigación para trazar recomendaciones. Por ejemplo, en cuanto al valor de las transferencias hay estudios que sugieren rendimientos decrecientes entre el monto y el impacto en la inscripción escolar (en Cambodia, Filmer y Schady, 2009; en Malawi Baird, McIntosh y Özler, 2009), mientras otros indican lo contrario (Saavedra y García, 2012). Por otro lado, esta literatura no ha puesto atención a otros resultados que buscan obtener los PTMC, como la disminución de la pobreza (Filmer y Schady, 2009).

Todos los PTMC se apoyan en instituciones financieras —públicas y privadas— para realizar los pagos y la gran mayoría utilizan medios de pago electrónicos, lo que ha permitido mejorar el servicio a las familias al ampliar los puntos de pago y los horarios de atención. A pesar de estos esfuerzos, una de las principales limitantes para mejorar la atención a las familias en un modo asequible es la escasez de puntos de pago en las zonas rurales y remotas donde reside una proporción considerable de los beneficiarios. Una posible respuesta a este reto

es promover una mayor participación de instituciones privadas utilizando esquemas de contratación competitivos e innovadores.

Finalmente, en años recientes algunos países han utilizado la plataforma de los PTMC para promover estrategias de inclusión financiera. Lo anterior tiene un gran potencial de mejorar el bienestar de las familias. Sin embargo, debe implementarse cuidadosamente ya que aunque existen complementariedades entre el proceso de pagos de las transferencias y la inclusión financiera, también hay fricciones entre los objetivos. Por un lado, el PTMC requiere que los pagos se realicen de la manera más eficiente, y esto no siempre es a través de una tarjeta vinculada a una cuenta de ahorros cuando en zonas remotas no hay infraestructura para cobrar. Por otro, se requiere de educación financiera para acompañar a los beneficiarios y esto podría agregar una carga de trabajo considerable al PTMC, por lo que es necesario prever recursos o alianzas para brindar la capacitación. También es importante considerar los efectos en el bienestar de la inclusión financiera. En ese sentido, la literatura ha encontrado que el uso de mecanismos formales de ahorro y el acceso a seguros tienen efectos positivos en el bienestar de las familias pobres. Sin embargo, la literatura indica que el acceso a crédito no siempre se traduce en mejoras en el consumo, como se discute más adelante.

Este capítulo se organiza de la siguiente manera: primero, se ocupa de revisar las estructuras de las transferencias que utilizan los PTMC para promover la inversión en capital humano a través del cumplimiento de las condicionalidades; posteriormente, analiza el proceso de entrega de las transferencias abordando los medios de pago que se utilizan, los servicios financieros que reciben los beneficiarios y el tipo de convenios que realizan los programas con institu-

ciones financieras para distribuir los pagos. Finalmente, se presta especial atención a los esfuerzos que han sido implementados en la región para apalancar la inclusión financiera a través de la entrega de transferencias condicionadas con el afán de señalar algunas recomendaciones de política basadas en evidencia.

3.1 Estructura de las transferencias

Algunos programas, como el Ingreso Ético Familiar de Chile, utilizan una complejísima estructura de transferencias con múltiples bonos con diferente condicionalidad, frecuencia y valor. Al otro extremo, se encuentran programas con una estructura que consiste de un solo bono de monto fijo. Tal es el caso del Bono de Desarrollo Humano de Ecuador, de Juntos de Perú y de la Red de Oportunidades de Panamá. Vale mencionar que es común que los programas cambien las estructuras de las transferencias y que en este libro se analiza el diseño de los programas vigente en 2015.

Esta sección se ocupa de analizar las características que distinguen a los bonos que utilizan los programas de la región, incluyendo: el tipo de monto de los bonos —que puede ser fijo o variable—, si están o no atados directamente al cumplimiento de condicionalidades, su frecuencia de pago y el valor monetario de las transferencias. Concluye con una visión general de cómo estos bonos integran las estructuras de transferencias.

3.1.1 Montos fijos y montos variables

Los PTMC suelen utilizar un bono de monto fijo para incentivar el cumplimiento de las responsabilidades de salud. Por ejemplo, en Colombia, este bono es con-

dicionado a que todos los niños menores de siete años de la familia asistan a los controles de salud. De manera similar, en República Dominicana todos los menores de cinco años y las mujeres embarazadas deben asistir a los controles de salud requeridos para que la familia reciba el bono Comer es Primero, que tiene un valor de 825 pesos dominicanos mensuales (US\$18,3). Una excepción es Brasil, donde la familia puede recibir un incentivo por cada persona que debe cumplir con las responsabilidades de salud.

Los montos de los bonos vinculados a educación suelen ser más complejos y variar de acuerdo con la estructura de los hogares. Es común que los programas entreguen a las familias un bono por cada uno de los niños y jóvenes que asisten a la escuela. Lo anterior apunta a evitar que las familias concentren sus esfuerzos en unos niños en detrimento de otros con posibles discriminaciones de género. Además, los PTMC suelen otorgar bonos de mayor valor a medida que los estudiantes avanzan en su educación, particularmente en las edades en que se observan mayores tasas de deserción. Esto busca compensar los mayores costos de oportunidad de permanecer en la escuela en lugar de trabajar a mayor edad y fomentar la permanencia en la escuela en grados que tienen potencialmente mayor rendimiento en el ingreso laboral. Finalmente, algunos programas utilizan montos diferenciados entre hombres y mujeres del mismo grado escolar para cerrar brechas de género¹⁶. Los países han optado por diferentes diseños con mayor o menor grado de complejidad para incentivar asistencia, progresión escolar y el cierre de brechas. Por ejemplo, Prospera en México otorga un

bono por cada estudiante y utiliza diferentes valores prácticamente para cada grado escolar, que además es mayor para las mujeres. En contraste, República Dominicana utiliza reglas operativas más simples. El monto del bono, denominado Incentivo a la Asistencia Escolar, aumenta según el número de estudiantes de educación básica, pero no se entrega un bono por cada alumno. Su monto es igual en las familias con uno o dos estudiantes, aumenta con tres estudiantes y es mayor en las familias con cuatro o más estudiantes. Cabe mencionar que esto no aplica para los beneficios por educación media (a partir del noveno grado) denominado Bono Escolar Estudiando Progreso. En este caso, las familias sí reciben un bono por cada estudiante y el monto es creciente con el grado.

Los programas también establecen límites al valor total de las transferencias que pueden recibir las familias, en parte para desalentar que tengan un mayor número de hijos. Por ejemplo, las reglas operativas de Prospera en México establecen un límite monetario al total de incentivos que puede acumular un hogar. Aquel con estudiantes de primaria y secundaria no puede recibir más de 1.825 pesos mexicanos (US\$115,2) mensuales, mientras que el límite para una familia con estudiantes de nivel universitario es de 2.945 pesos mexicanos (US\$185,8) mensuales. Por otro lado, *Bolsa Família* en Brasil y Más Familias en Acción en Colombia implementan un límite al número de personas que pueden recibir un bono. En el caso de *Bolsa Família*, los beneficiarios pueden recibir hasta cinco de los bonos denominados Beneficios Variables y hasta dos de los bonos denominados Beneficios Variables Vinculados al Adolescente. En cambio,

16 Hasta hace poco, el PATH utilizó una transferencia educativa diferenciada por género que consideraba un monto mayor para los niños como respuesta a una mayor deserción escolar en los varones (Paes Sousa, Regalia y Stampini, 2013).

en Más Familias en Acción solamente se pueden recibir tres beneficios vinculados a la asistencia escolar, con excepción de la educación preescolar (Figura 3.1).

Una de las preocupaciones comunes al entregar un bono por cada uno de los estudiantes es generar incentivos para que las familias tengan más hijos. Sin embargo, no se ha encontrado evidencia de que los bonos por cada estudiante aumenten la fertilidad. Analizando el caso de Prospera, Levy y Rodríguez (2005) discuten varias razones por las que, al contrario, se esperaría que la fertilidad disminuyera a partir de un buen diseño de la estructura de las transferencias. Entre las razones se incluye que la permanencia en la escuela pospondría las uniones, el aumento en la escolaridad femenina disminuiría la fertilidad, los beneficios por un hijo adicional se perciben únicamente diez años después del nacimiento, y por último, existe un límite máximo a los beneficios que puede percibir una familia.

Otro criterio utilizado para determinar el monto de los bonos variables es la vulnerabilidad del lugar de residencia de las familias. En este sentido, algunos programas otorgan mayores apoyos a los residentes de municipios rurales o municipios con muy alta incidencia de la pobreza. Por ejemplo, en Colombia los municipios se clasifican en cuatro grupos de acuerdo con el grado de ruralidad y de incidencia de la pobreza multidimensional, donde el grupo 4 es el más vulnerable y recibe mayores montos en cada uno de los bonos que utiliza Más Familias en Acción¹⁷. En el caso de los bonos asociados a la educación

secundaria y media, el valor de los montos se incrementa a medida que la vulnerabilidad aumenta. En el caso del beneficio de salud, solo las familias que residen en municipios del grupo 4 reciben un monto mayor (74.100 pesos colombianos/US\$27) que el resto de los grupos (que reciben 63.525 pesos colombianos/US\$23). De manera similar, los beneficios por asistencia a preescolar son constantes para todas las familias de los grupos 2, 3 y 4 pero no están disponibles para las familias que viven en Bogotá, que es el único municipio del grupo 1. Como lo discute Angulo (2016), la motivación de los administradores de Más Familias en Acción para incluir este criterio es favorecer que disminuyan las brechas regionales en la incidencia de la pobreza, canalizando mayores recursos económicos a los municipios con mayor necesidad.

3.1.2 Bonos no condicionados

Aunque parezca paradójico, algunos programas de transferencias condicionadas utilizan en su estructura de incentivos algunos bonos que no están condicionados directamente al cumplimiento de responsabilidades. Esto quiere decir que las familias deben pertenecer al programa para recibir el bono e implica cumplir con algunas reglas administrativas, pero no hay vínculo con un comportamiento específico como en el caso de los bonos por asistencia escolar. Estos bonos están motivados por la intención de establecer un piso mínimo de protección social, con enfoque en el alivio de la pobreza corriente. Las familias pueden dejar de cumplir con las responsabilidades de salud y de educación y continúan

17 Específicamente, el primer grupo está integrado únicamente por el distrito de Bogotá, el segundo por 21 municipios localizados en las principales ciudades, el tercer grupo por los municipios restantes con una incidencia de pobreza multidimensional menor a 70% y el último por los municipios restantes en donde la pobreza multidimensional es igual o mayor a 70%.

recibiendo los bonos no condicionados hasta que el incumplimiento causa la salida del programa por razones administrativas.

Ejemplos son el Bono de Protección y la Transferencia Monetaria Base, parte del pilar de dignidad del Ingreso Ético Familiar en Chile, que se entregan a todas las familias que participan en el programa (mientras participan de los acompañamientos psicosociales, que es una obligación para seguir en el programa). Otros ejemplos son el Beneficio Básico y el Beneficio para la Superación de la Pobreza Extrema que forman parte de *Bolsa Familia* y que, a diferencia de los bonos variables, no están vinculados directamente al cumplimiento de asistencia a la escuela y al centro de salud.

3.1.3 Frecuencia de pago

La periodicidad con la que cada programa paga las transferencias varía. Los programas de la región que pagan de manera más frecuente, como *Bolsa Familia* y el Bono de Desarrollo Humano, lo hacen mensualmente. Otros, como Más Familias en Acción y Prospera, entregan transferencias bimestralmente. En Centroamérica, el Bono Vida Mejor de Honduras y Comunidades Solidarias de El Salvador, realizan pagos tres veces al año o menos.

Hay casos, como en República Dominicana, Chile y México, donde la frecuencia de pago varía según el tipo de bono. En República Dominicana el pago de las transferencias de salud es mensual y el de educación es bimestral, aunque se suspende durante las vacacio-

nes escolares. En Chile, la parte del Bono al Trabajo de la Mujer que va a la beneficiaria y el Bono Logro Escolar se pagan anualmente. También existen bonos que se entregan en una sola ocasión; generalmente, cuando están vinculados a la obtención de logros. Por ejemplo, en México el bono Jóvenes con Prospera se entrega cuando los jóvenes concluyen la educación media superior antes de los 22 años. Vale mencionar también que el valor de este bono es considerablemente más alto que los bonos periódicos por asistencia. Así, mientras cada bimestre los jóvenes que cursan el tercer grado de educación media superior reciben un bono de 980 pesos mexicanos (US\$61,8) si son hombres y 1.120 pesos mexicanos (US\$70,7) si son mujeres, al momento de concluir este nivel escolar reciben un bono único de 4.890 pesos mexicanos (US\$308,6)¹⁸.

La periodicidad de los pagos influye en la efectividad de los programas. Una reciente revisión de la literatura indica que los pagos frecuentes ayudan a suavizar el consumo y a planear gastos; mientras que pagos menos frecuentes y de mayor valor en momentos críticos pueden ser determinantes para realizar inversiones (Bastagli et al., 2016). Por otro lado, el metaanálisis de Saavedra y García (2012) sugiere que los pagos bimestrales y trimestrales tienen efectos mayores que los programas que utilizan pagos mensuales.

3.1.4 Valor de las transferencias

Existen varios criterios que sirven como guías para definir el monto que deben entregar los PTMC. La selección de los criterios

¹⁸ Las familias urbanas que fueron incorporadas dentro del modelo urbano piloto entre 2009 y 2013 participan en el programa con una estructura de incentivos diferente, que solamente tiene apoyos en secundaria y educación media superior y que otorga valores más altos que los que se otorgan en el modelo tradicional. A partir de 2016 se dejó de pagar el bono Jóvenes con Prospera, que fue reemplazado por un esquema de becas para la educación terciaria.

RECUADRO 3.1 ¿Qué son las microsimulaciones y para qué sirven?

Las microsimulaciones son una herramienta que ha sido utilizada para estimar el monto adecuado de las transferencias de acuerdo con el costo de oportunidad incurrido por los beneficiarios para participar en el programa. Esta herramienta —inicialmente propuesta por Bourguignon, Ferreira y Leite (2002)— utiliza datos de las encuestas de hogares para calibrar funciones de utilidad e identificar el tamaño que deben tener los incentivos monetarios para cambiar la decisión de enviar a los niños a la escuela o enviarlos a trabajar. Los resultados de estos ejercicios indican que las transferencias deberían ser menores al salario que un niño podría recibir en el mercado laboral porque los hogares tienen una preferencia para que sus hijos tengan una mayor educación, e incluso consideran los retornos futuros de que sus hijos tengan mayor escolaridad.

Adicionalmente, las microsimulaciones pueden ser utilizadas para predecir qué tipo de cambios en el comportamiento de las familias se pueden esperar a partir de una estructura específica de transferencias.

Fuente: elaboración de los autores.

utilizados para la definición del monto de las transferencias, entre otros elementos, revela si el PTMC está poniendo más énfasis en su objetivo redistributivo o en incentivar la acumulación de capital humano. Por un lado, el monto de las transferencias puede determinarse utilizando valores de referencia como la línea de pobreza, la línea de pobreza extrema o el salario mínimo. Estos valores reflejan de alguna manera el ingreso necesario para comprar lo mínimo indispensable. Uno de los programas que utiliza como referencia la línea de pobreza extrema es *Bolsa Família* en Brasil. Si alguna de las familias permanece debajo de la línea de pobreza extrema después de recibir los bonos del programa, hay una transferencia adicional que es equivalente a la brecha entre los ingresos de la familia y la línea de pobreza extrema. En Chile, la Transferencia Monetaria Base del Ingreso Ético Familiar sigue una lógica similar y es equivalente al 85% de la brecha de pobreza extrema de cada familia. Otro ejemplo es Comunidades Solidarias de El Salvador, donde el valor de las transferencias se estableció como un quinto del salario mínimo (Azuara Herrera, Maciel y Tetreault, 2015).

Para establecer el monto de las transferencias, también se puede considerar el costo de oportunidad de participar en el programa, por ejemplo, el ingreso que se deja de percibir por no trabajar para asistir a la escuela. Este criterio, en contraste con el de valores de referencia, tiene la ventaja de que se relaciona directamente con los comportamientos que se desean incentivar. El cálculo del costo de oportunidad puede ser puramente algebraico (es decir, equivalente al salario en el mercado laboral) o puede calcularse utilizando el método de microsimulaciones para tomar en cuenta las preferencias del hogar (Tabla 4.1 Principales indicadores del sistema de monitoreo de Más Familias en Acción).

Además de estos criterios técnicos, también deben considerarse aspectos más pragmáticos, como las restricciones presupuestarias. Por ejemplo, si el programa tiene una meta de cobertura estricta y un techo presupuestario, el monto promedio de las transferencias está definido de alguna forma exógenamente por estas restricciones.

El valor de las transferencias puede ser

ajustado para mantener el poder adquisitivo, de lo contrario disminuirá gradualmente en términos reales. Por ejemplo, en el caso de México el monto se ajustaba semestralmente utilizando los precios de las canastas de bienes de las líneas de pobreza. El valor de estas canastas es actualizado mensualmente por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social de Desarrollo Social de acuerdo con la inflación y tiene diferente valor en zonas rurales y urbanas¹⁹. Sin embargo, no todos los programas actualizan los montos de las transferencias utilizando la variación en el índice de precios de alguna canasta específica, y algunos simplemente incrementan el valor sin criterios predefinidos.

3.1.5 Una visión general de la estructura de las transferencias

La Figura 3.1 describe algunas de las estructuras de transferencias utilizadas por los programas. Una de las estructuras más complejas es la del Ingreso Ético Familiar de Chile²⁰. Su transferencia se compone de ocho bonos organizados en tres pilares de acuerdo con el tipo de condición al que están atados. Los bonos del pilar de dignidad son bonos no condicionados que se entregan a todas las familias del programa por un periodo específico de tiempo. En contraste, el pilar de deberes incluye bonos condicionados que se entregan por el cumplimiento de las condicionalidades de salud

y educación. Finalmente, los bonos del pilar de logros se entregan por conseguir un trabajo formal o un alto rendimiento escolar. Este es uno de los elementos más innovadores del Ingreso Ético Familiar, ya que los bonos buscan recompensar el desempeño más allá del uso de los servicios públicos como sucede en el pilar de deberes (y en la mayoría de los PTMC)²¹. Además, agrega complejidad el hecho de que cada bono tenga características distintas, por ejemplo en cuanto a su frecuencia. Específicamente, los bonos del pilar de deberes vinculados a la asistencia a controles de salud y de educación se entregan de manera mensual, mientras que el Bono del Trabajo de la Mujer y el Bono Logro Escolar se pagan anualmente.

Como consecuencia de las diferentes estructuras, la misma familia recibiría transferencias muy distintas en diferentes países (Tabla 3.1). Por ejemplo, si la familia Pinzón cumpliera con todas las responsabilidades, en Chile recibiría US\$1.230 anuales, comparados con US\$600 en Ecuador y US\$230 de Colombia. Por el contrario, en Costa Rica no recibiría ningún apoyo porque Avancemos solo se enfoca en estudiantes que asisten a nivel secundario o superior. Este ejercicio apenas es el primer paso para comparar la generosidad de los programas de transferencias.

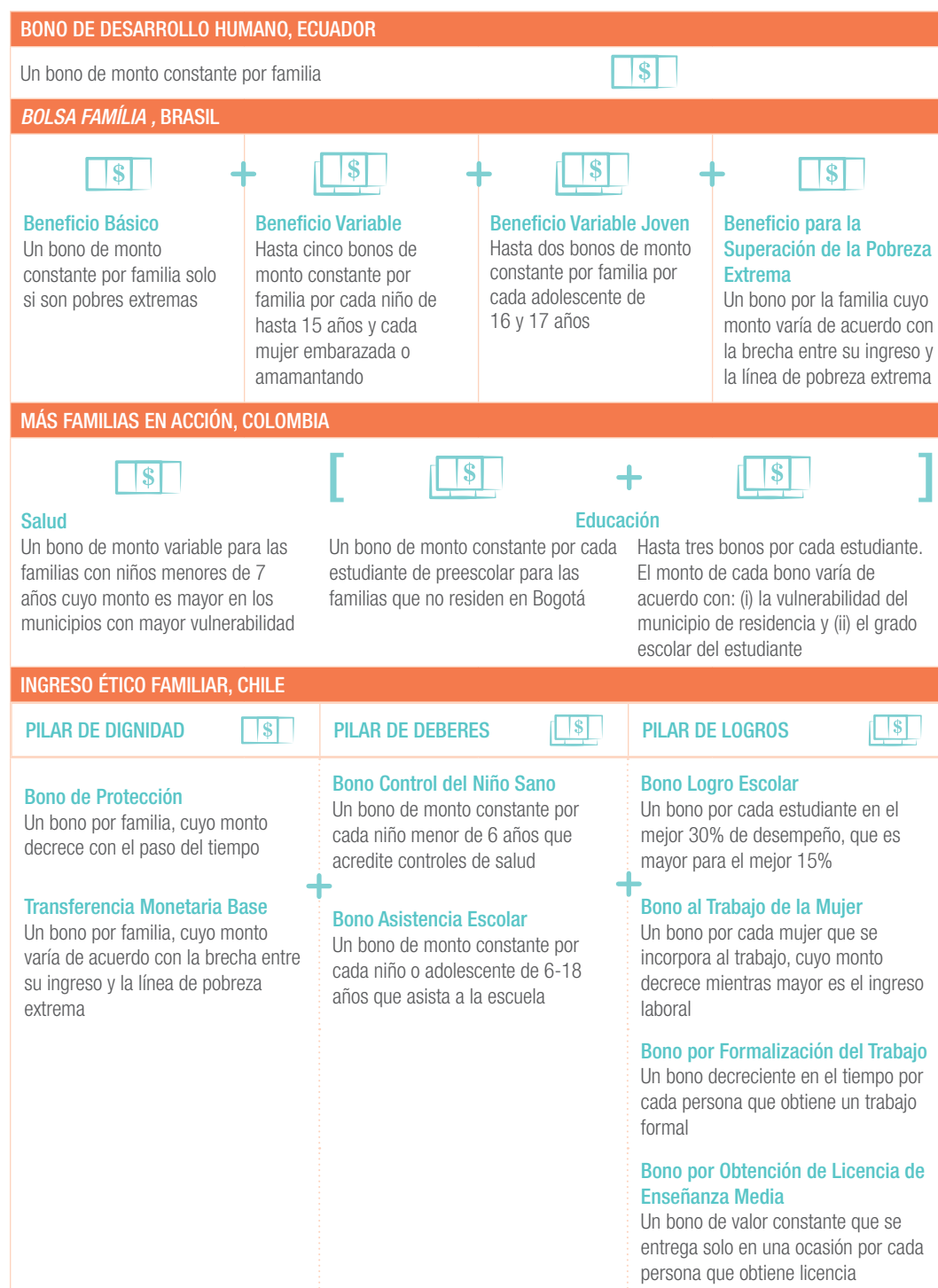
El análisis de las encuestas de ingreso y

19 <http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Lineas-de-bienestar-y-canasta-basica.aspx>

20 Debe mencionarse que el IEF comenzó a ser implementado en 2013 y la estructura de las transferencias y el diseño no han sido evaluados de manera rigurosa para identificar sus impactos. Por otro lado, también es relevante mencionar que tiene antecedentes en el Programa Chile Solidario que inició en 2002 y que fue el precursor de un enfoque en el que los PTMC incluyen esquemas de acompañamiento para lograr la inclusión social y productiva de los beneficiarios. A partir de 2016, el programa entra en una nueva fase como Programa Familias. Para más información ver Vargas, Cueva y Medellín (2017).

21 Vale la pena decir que los bonos del pilar de logros no son exclusivos para la población beneficiaria del IEF, pues aunque forman parte del IEF están disponibles para grupos de mayores ingresos de la población. En este sentido, se debe aclarar que los beneficiarios del IEF están definidos como las familias que participan en los acompañamientos psicosociales y sociolaborales.

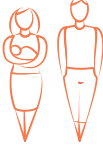
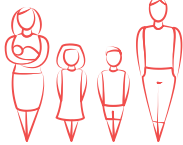
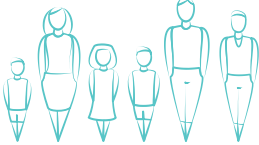
FIGURA 3.1 Ejemplos de las estructuras de las transferencias



Fuente: elaboración propia con información de Vargas, Cueva y Medellín (2017); Medellín y Sánchez (2015) y Hellmann (2015b).

Nota: se excluye el incentivo semilla de compromiso que se entrega cuando las familias ingresan a Más Familias en Acción, en Colombia.

TABLA 3.1 Valor en dólares de las transferencias anuales para diferentes estructuras familiares en algunos programas de la región

PROGRAMA DE TRANSFERENCIAS	FAMILIA MOSQUERA	FAMILIA PINZÓN	FAMILIA LÓPEZ
	 2 meses	 1 - 6 - 9 años	 8 - 10 - 12 - 19 años
Ingreso Ético Familiar (Chile)	1.010	1.230	1.313
Avancemos (Costa Rica)	0	0	1.291
Bono de Desarrollo Humano (Ecuador)	600	600	600
Más Familias en Acción (Colombia)	162	230	203
Prospera (México)	451	734	2.072

Fuente: elaboración propia con información de Vargas, Cueva y Medellín (2017), Hernández (2016), Martínez et al. (2017), Medellín y Sánchez (2015) y Dávila (2016).

Nota: esta tabla es solamente ilustrativa. Los detalles y los supuestos asumidos para estimar cada uno de los montos pueden consultarse en cada uno de los casos de país enlistados en la fuente. El tipo de cambio utilizado es el reportado para 2015 por el Fondo Monetario Internacional en las Estadísticas Financieras Internacionales: en Chile 654,12 pesos chilenos por dólar; en Costa Rica 534,57 colones por dólar; en Colombia 2.741,88 pesos colombianos por dólar; y en México 15,85 pesos mexicanos por dólar.

gasto de los hogares permite comparar la generosidad de los programas en relación al ingreso de los hogares beneficiarios. El resultado de este cálculo indica que uno de los programas más generosos es Prospera de México, donde la transferencia promedio representa el 41% del ingreso de un hogar del quintil más pobre. En contraste, las transferencias de Más Familias en Acción de Colombia son menos generosas ya que en promedio representan el 18% del ingreso de un hogar del quintil más pobre (Robles y Loaysa, 2013).

Es importante destacar que mientras más compleja es la estructura de transferencias, mayor debe ser la capacidad operativa y más sólidos los sistemas de informa-

ción para que el programa se implemente correctamente. El Recuadro 3.2 Cambios a la estructura de las transferencias y sus repercusiones operativas resume la experiencia de Honduras, que a partir de un ajuste en el diseño del esquema de transferencias tuvo que ajustar los procesos de verificación y de pagos. Para calcular el monto a pagar a cada familia, se requiere contar con información actualizada sobre la estructura de las familias (número de hijos, edad, grado escolar, presencia de mujeres embarazadas, etc.) e información confiable y oportuna sobre el cumplimiento de las condicionalidades. Sin estos elementos no es posible realizar el pago de las transferencias puntualmente.

RECUADRO 3.2 Cambios a la estructura de las transferencias y sus repercusiones operativas

Desde 2010 hasta 2015 las familias que participaban en el PTMC de Honduras, Bono Vida Mejor, recibían un bono que estaba condicionado a que al menos uno de los niños cumpliera con alguna de las condiciones de salud y educación. Una evaluación encontró impactos mayores en la salud de los niños en familias donde no había un hijo mayor sujeto al cumplimiento de las corresponsabilidades de educación (Benedetti, Ibararán y McEwan, 2016). Dado el diseño del programa, se dedujo que en estos casos las familias tenían mayores incentivos para llevar a sus hijos a los controles de salud —puesto que de otra manera no recibirían el bono—, mientras que las familias con hijos mayores podrían no llevar a su hijo menor a los controles de salud y recibir el bono si al menos uno de los hijos en edad escolar asistiera a la escuela. El hallazgo motivó un cambio en las reglas del programa, que ahora requieren que cada niño deba cumplir con corresponsabilidades de salud o educación de acuerdo con su edad.

El Bono Vida Mejor se compone actualmente por tres bonos: uno vinculado al cumplimiento de las condiciones de salud, otro para los niños que asisten a alguno de los seis grados de educación primaria y uno más para la asistencia a grados 7, 8 y 9. Adicionalmente, se estableció que cada familia puede recibir hasta dos beneficios de cada tipo de bono y un monto máximo de 10 mil lempiras (US\$454) por hogar. La puesta en marcha del nuevo esquema de transferencias colocó una gran presión sobre la operación del PTMC, al multiplicar el número de niños al que se debe verificar las condicionalidades. Sin embargo, ha sido una oportunidad de mejora, no solo para el proceso de verificación sino también para el proceso de pagos y la coordinación entre ambos procesos.

Cuando llegó el momento de emitir la primera nómina de pago de 2016, fue evidente que el programa no estaba preparado para asumir la carga de trabajo adicional. De hecho, únicamente se contaba con la información sobre el cumplimiento de las corresponsabilidades de salud del 17% de los niños a los que se debía dar seguimiento. Para respetar el calendario de pagos y entregar las transferencias puntualmente, se pagó únicamente a las familias con información completa. Esta decisión ha puesto una gran presión sobre el PTMC para aumentar rápidamente la capacidad de verificar las condiciones y agilizar la elaboración de la nómina de pagos. Como resultado de los esfuerzos del programa, en el segundo periodo de pagos se logró la verificación del 31% de las condiciones de salud.

Una de las medidas para agilizar el proceso ha sido la revisión de la ruta crítica para entregar las transferencias a los hogares. En este sentido, el proceso de revisión y liquidación de pagos se redujo en casi un mes. Por ejemplo, racionalizar la frecuencia de las reuniones del Comité Técnico (integrado por las subsecretarías del sector social) que se reunía antes de cada pago contribuyó a disminuir dos semanas. Con estas medidas, se ha logrado estabilizar el calendario de pagos y mejorar la certidumbre para los hogares.

Por otro lado, también es importante mencionar que fue necesario implementar una campaña de difusión entre los beneficiarios para informar que ahora todos los niños debían cumplir con corresponsabilidades para recibir los apoyos del programa. La estrategia que se utilizó fue realizar un ejercicio especial de pago en el que se armaron mesas de atención para explicar directamente los cambios a las familias beneficiarias.

Fuente: elaboración de los autores.

3.2 Proceso de pago de las transferencias

El objetivo central del proceso de pagos es transferir recursos periódicamente de manera puntual, segura y al menor costo posible, tanto para los gobiernos como para las familias. El proceso se compone a

grosso modo de dos etapas: la elaboración de la nómina de pagos y la distribución de las transferencias a las familias.

La nómina de pago es una lista de las familias del programa elegibles al pago y el monto de transferencias que les corresponde. Se elabora a partir del padrón de

beneficiarios y debe incorporar la información vigente sobre el cumplimiento de las condicionalidades. Con base en la información de la nómina de pago, el PTMC transfiere los recursos e indica a las entidades pagadoras cuánto deben entregar a cada familia. La mayoría de los programas son responsables de realizar la nómina de pago. Una excepción notable es *Bolsa Família*, en cuyo caso la nómina es elaborada por un banco público (la *Caixa Econômica Federal*) con base en los criterios del MDS.

Para que las familias puedan recibir sus beneficios, es necesaria la entrega de los medios de pago. Generalmente se realiza al momento de la inscripción de los beneficiarios, o en eventos masivos cuando se introduce un nuevo medio de pago para los que ya están inscritos. Los medios de pago usualmente están a nombre de la madre de familia. Son pocos los programas en los que no se emiten medios de pago de manera sistemática, por ejemplo, el Bono de Desarrollo Humano de Ecuador, que utiliza la identificación oficial del país.

En la mayoría de los programas, también se realiza una capacitación básica que informa a los beneficiarios sobre cómo solicitar las transferencias. Esta capacitación busca que las personas beneficiarias conozcan las características y reglas de uso del medio de pago. Por ejemplo, en el caso de tarjetas electrónicas los beneficiarios deben saber si un comercio puede cobrar una comisión por el uso de la tarjeta o si están obligados a hacer una compra para retirar efectivo. En el caso de cajeros automáticos, es importante que sepan cómo utilizarlo y qué tipo de comisiones pueden aplicar cuando se realizan consultas de saldo o retiro o cuando se utiliza un cajero de otra red interbancaria.

En los próximos apartados, abordamos primero los medios de pago y los servicios financieros para los beneficiarios, y después los convenios que realizan los programas con las instituciones financieras para ejecutar el proceso de pago.

3.2.1 Medios de pago para entregar las transferencias

En la entrega de transferencias, en general ha habido grandes avances en la puntualidad, seguridad y reducción de costos económicos y de tiempo para las familias, sobre todo a partir de la implementación de medios de pago electrónicos. Aun así, en algunos programas persiste como un reto mejorar el acceso, la puntualidad y la conveniencia del proceso de pagos, sobre todo en las zonas más remotas (ver Recuadro 3.3 El reto de la puntualidad en los pagos de transferencias).

La adopción de medios de pago electrónicos es una buena práctica que ha permitido ampliar el número de puntos de pago y los horarios de atención, y así reducir considerablemente aglomeraciones en los puntos de pago —y por ende, el tiempo que requieren las familias para acceder a las transferencias—. Por ejemplo, en Colombia la adopción de métodos electrónicos de pago redujo el tiempo de espera un promedio de cuatro horas en comparación a los pagos por medio de giros bancarios a nombre de los beneficiarios, quienes deben acudir al banco para retirar las transferencias en efectivo (Maldonado y Tejerina, 2010).

Un medio de pago tiene tres elementos: el primero es el instrumento utilizado por los beneficiarios para solicitar la entrega de las transferencias, por ejemplo, una tarjeta electrónica, una credencial de identificación o el teléfono celular. El segundo es el

RECUADRO 3.3 El reto de la puntualidad en los pagos de transferencias

La puntualidad en los pagos es un factor crítico para que las familias puedan planear sus gastos. Esto favorece mejoras en el consumo de alimentos y de productos básicos y la planeación de gastos especiales, como la compra de uniformes y útiles escolares. El hecho de que la creación de la nómina dependa de información que proviene de diversas fuentes (como escuelas, clínicas y oficinas locales de los programas) es uno de los principales motivos de retrasos en la entrega de las transferencias. En este punto es muy evidente el fuerte vínculo del proceso de pagos con la administración del padrón de beneficiarios y con el proceso de verificación de condicionalidades.

Una herramienta indispensable para lograr la puntualidad en los pagos es un estricto calendario que incluya fechas límite para cada una de las actividades que componen la ruta crítica, para distribuir las transferencias puntualmente (Azuara, Maciel y Tetreault, 2015). En otras palabras, el calendario ordena todas las actividades operativas necesarias para realizar los pagos a tiempo. Además del calendario, se debe establecer en el manual operativo del programa los protocolos sobre cómo proceder cuando hay retrasos en las actividades previas a la emisión de pagos, frecuentemente en la verificación de corresponsabilidades. En este punto, es una buena práctica que la emisión de los pagos no se retrase cuando no se ha cumplido con algunos requisitos para pagar a un grupo de hogares. No existe una opción óptima sobre qué hacer con los hogares a los que no se les verificó las condiciones. Por un lado, se les afecta al no pagarles; por otro, el pagar sin verificar es una mala práctica porque podría generar incentivos a las familias para no cumplir con las corresponsabilidades y es injusto para las familias que sí son sometidas a verificación.

Fuente: elaboración de los autores.

mecanismo con el que se almacena valor, por ejemplo, una cuenta de prepago, cuentas de débito o de ahorro a nombre de los beneficiarios. En los casos donde se paga en efectivo directamente, este elemento está ausente. Finalmente, el tercero es el punto de pago, por ejemplo, sucursales bancarias, cajeros automáticos, corresponsales no bancarios o puntos temporales de entrega de efectivo instalados por el programa (ver Tabla 3.2).

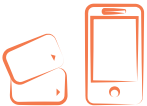


La mayoría de los programas utilizan más de un medio de pago para transferir los recursos a las familias participantes. Por ejemplo, en Colombia nueve de cada diez de las transacciones para solicitar los pagos se realizan de manera electrónica a través de tarjetas bancarias enlazadas a una cuenta o pagos electrónicos a través

de teléfono celular²². Sin embargo, aún se realizan pagos presenciales utilizando giros bancarios a nombre de los beneficiarios. En algunos casos, los beneficiarios pueden elegir el medio de pago que les parezca más conveniente, por ejemplo en *Bolsa Familia* en Brasil y el Ingreso Ético Familiar en Chile.

El uso de tarjetas electrónicas con bandas magnéticas o microchips permite realizar los pagos a través de los sistemas de pago electrónicos que utilizan los bancos, los cajeros automáticos y las terminales de pago. Sin embargo, es importante notar que los países pueden elegir entre varios mecanismos para acumular valor, incluyendo cuentas virtuales, monederos electrónicos y cuentas bancarias de ahorro o débito.

22 El Recuadro 3.5 El celular como medio de pago describe el funcionamiento de los pagos por celular.

TABLA 3.2 Elementos de los medios de pago

INSTRUMENTO PARA SOLICITAR EL PAGO	MECANISMO PARA ALMACENAR VALOR	PUNTOS DE PAGO
		
Identificación personal Tarjeta electrónica Teléfono celular	Cuenta virtual Registro en nómina de pagos Cuenta prepagada Cuenta bancaria de débito o ahorro	Sucursales bancarias Pequeños comercios Cajeros automáticos Puntos temporales Oficinas locales del programa

Fuente: elaboración de los autores.

Por ejemplo, la Tarjeta Progresando con Solidaridad del programa dominicano está vinculada a una cuenta virtual que permite a la madre de familia realizar compras a través de operaciones de débito en una red de comercios. No obstante, esta cuenta no le permite retirar efectivo, realizar depósitos adicionales o ahorrar las transferencias que recibe como podría hacerlo si se tratara de una cuenta bancaria. Las cuentas virtuales utilizadas permiten implementar algunas restricciones que impone el programa respecto al uso de los recursos por parte de las familias. Lo anterior opera por medio de subcuentas o gavetas. El dinero de una gaveta no es transferible a otra y cada gaveta puede tener diferentes restricciones (Recuadro 3.4 ¿Cómo funcionan las gavetas de la Tarjeta Progresando con Solidaridad?). Además, dado que la cuenta virtual es copropiedad del gobierno dominicano, es posible recuperar las transferencias que no han sido utilizadas después de un plazo de 90 días.

Otro ejemplo es la tarjeta Bono Rápido de Ecuador, que no está vinculada a una cuenta bancaria pero está habilitada para retirar

dinero en cajeros automáticos. En este caso, la información almacenada en la tarjeta electrónica permite al cajero identificar al beneficiario en la base de datos de beneficiarios activos (nómina de pagos) y autorizar el pago de la transferencia. Finalmente, otro ejemplo de tarjetas que no están vinculadas a cuentas bancarias es la tarjeta vinculada a una cuenta prepagada que utiliza el programa Avancemos. Con esta tarjeta los beneficiarios pueden realizar retiros de efectivo y efectuar compras en comercios. Sin embargo, se imponen restricciones al porcentaje de las transferencias que se puede retirar en efectivo, y la tarjeta no puede utilizarse en clubes de noche, casinos, renta de autos, hoteles, líneas aéreas, bares, restaurantes, gasolineras y joyerías (IMAS, 2008).

En contraste con los casos anteriores, México, Colombia y Perú han optado por utilizar tarjetas vinculadas a cuentas de ahorro simplificadas que están diseñadas para usuarios de bajos ingresos como los beneficiarios de los PTMC. Esta elección de medio de pago coincide en casi todos los casos con la intención explícita de los programas

RECUADRO 3.4 ¿Cómo funcionan las gavetas de la Tarjeta Progresando con Solidaridad?

Una familia que participa en PROSOLI típicamente podría tener cinco gavetas en su cuenta virtual con reglas operativas distintas. Los beneficios que están atados al cumplimiento de condiciones de salud y de educación están en gavetas que solamente pueden utilizarse para la compra de alimentos, útiles escolares y medicinas en los comercios de la Red de Abasto Social (RAS), que se integra por más de 5.600 establecimientos supervisados por la Administradora de Subsidios Sociales (ADESS). Entre estos beneficios se incluye Comer es Primero —que se paga mensualmente— y los bonos Incentivo a la Asistencia Escolar y el Bono Estudiando Progreso que se pagan bimestralmente, con excepción del bimestre de vacaciones escolares. Adicionalmente, los beneficiarios son elegibles para recibir subsidios no condicionados para el pago de servicios públicos en otras dos gavetas. El dinero de la gaveta Bono Gas Hogar solamente puede usarse en dispensadores de gas licuado de petróleo, mientras que la gaveta Bono Luz únicamente puede utilizarse para pagar la factura de electricidad. Cabe mencionar que los subsidios Bono Gas Hogar y Bono Luz también se entregan a hogares con ingresos bajos pero mayores a la línea de pobreza, es decir, mayores a los de la población focalizada por el programa Progresando con Solidaridad.

Fuente: elaboración de los autores.

de promover la inclusión financiera de los participantes. Al momento en que los beneficiarios reciben las transferencias en sus cuentas bancarias el dinero es su propiedad, y por lo tanto, tienen mayor libertad para decidir cómo lo gastan. En estos casos, los programas no pueden confiscar las transferencias si las familias no las usan (y por ende se sospecha que no las ocupan), pero pueden utilizar otras herramientas como limitar el monto máximo que puede acumularse en la cuenta.

Brasil inició en 2009 el Proyecto de Inclusión Bancaria de los Beneficiarios de *Bolsa Família*. En este contexto los beneficiarios del programa tienen la opción de abrir una cuenta simplificada denominada *Caixa Fácil*. Los usuarios de *Caixa Fácil* tienen algunos beneficios importantes. Por ejemplo, pueden realizar retiros parciales de las transferencias, mientras que los beneficiarios sin cuenta bancaria deben retirar el total de las transferencias. Adicionalmente, los usuarios de *Caixa Fácil* en teoría también pueden acceder a servicios financieros como microcrédito, ahorro y seguros (Hellmann, 2015b).

En Colombia, el proceso de pagos de Más Familias en Acción tiene como objetivo que los beneficiarios accedan a productos financieros que se adapten a sus necesidades. Para facilitar este objetivo, a partir de 2009 el gobierno creó cuentas de rápida apertura, ahora denominadas Cuentas de Ahorro de Trámite Simplificado (CATS). Estas cuentas simplificadas implican menores costos de apertura y de manejo para las instituciones financieras, y consecuentemente para el gobierno cuando contrata instituciones financieras para realizar los pagos de las transferencias. Las CATS no requieren mantener un balance mínimo, requieren de poca documentación para abrirse y tienen montos máximos tanto de transacciones mensuales como de balance total. Los detalles sobre las cuentas CATS se pueden leer en Medellín y Sánchez (2015).

En la mayoría de los programas, las transferencias pueden ser cobradas en una gran variedad de puntos de pago, incluyendo sucursales bancarias, cajeros automáticos y en redes de correspondientes no bancarios.

RECUADRO 3.5 El celular como medio de pago

Más Familias en Acción es el único programa de ALC que entrega transferencias a través de teléfonos celulares. Este medio de pago utiliza la tarjeta SIM del teléfono celular de los beneficiarios (en español, Módulo de Identificación de Abonado) como instrumento de identificación, opera a través de mensajes de texto y no está vinculado a una cuenta bancaria a nombre de los beneficiarios. El Banco Davivienda es la única institución financiera que actualmente ofrece este medio de pago.

El dinero puede ser retirado en puntos de pago o bien en cajeros automáticos de Davivienda. Las transacciones pueden realizarse en cualquier momento, no generan gastos en tiempo aire y no requieren conexión a internet. Los usuarios de este medio de pago pueden acumular hasta tres salarios mínimos de transferencias. Pueden usar el saldo, entre otros, para pagar servicios públicos y enviar y recibir giros nacionales.

Para realizar transacciones, por ejemplo, un retiro de efectivo, los beneficiarios deben acceder a la aplicación de Daviplata, solicitar la opción “Sacar Plata” e indicar el monto que desean retirar. A continuación recibirán una clave de seis dígitos que pueden utilizar para retirar dinero en un Cajero Davivienda o en un corresponsal de la red de comercios Puntored. Una vez programada la transacción, la clave tiene una vigencia de una hora. Si expira, se debe volver a programar la transacción. Vale la pena mencionar que los beneficiarios que utilizan Daviplata reciben un mensaje de texto indicando que se ha depositado el incentivo, su monto y los lugares donde pueden retirar dinero.

Fuente: Medellín y Sánchez (2015) y <https://www.daviplata.com>.

Sin embargo, la cobertura de infraestructura financiera en el lugar de residencia de los beneficiarios es en muchos casos limitada. Así, este tercer elemento de los medios de pago representa una importante restricción para la operación de los PTMC. Más específicamente, se observan limitantes en las zonas rurales y dispersas, donde no hay instituciones financieras y hay pocas instituciones que pueden servir como corresponsales no bancarios. En estos casos, la falta de puntos de pago incentiva a que los beneficiarios acudan solamente una vez cada periodo a retirar el total de las transferencias, aun cuando tienen cuentas bancarias.

Una de las opciones que se identifica como buena práctica para aumentar los puntos de pago ha sido utilizar redes de corresponsales no bancarios, típicamente integradas por pequeños negocios. Un corresponsal no bancario puede tener la capacidad de entregar transferencias en efectivo a la población

beneficiaria de un programa si recibe solicitudes en diferentes momentos en un mes. Sin embargo, si todos los beneficiarios en una área geográfica se presentan el mismo día a retirar efectivo, existirá un problema de liquidez que el corresponsal no podrá solucionar.

En Colombia, algunos beneficiarios utilizan su teléfono celular para solicitar el pago de las transferencias (Recuadro 3.5 El celular como medio de pago). Este método ha sido conveniente para expandir la cobertura en lugares donde la presencia de instituciones financieras es limitada. El teléfono funciona como un instrumento de identificación de los hogares, no requiere estar vinculado a una cuenta bancaria y es aceptado en un gran número de puntos de pago, incluyendo redes de comercios. Otro país de la región que ha probado realizar pagos mediante el apoyo de estos dispositivos es Honduras, sin embargo, al intentar

RECUADRO 3.6 Puntos de pago de *Bolsa Família*

A CAIXA TEM UMA REDE DE ATENDIMENTO QUE COBRE TODO O BRASIL.

- 2.800 agências
- 22.000 terminais de autoatendimento
- 11.000 casas lotéricas
- 25.000 correspondentes CAIXA AQUI
- 15 caminhões-agência
- Internet, celular e telesserviços

MAS A VIDA PEDE MAIS. A VIDA PEDE INCLUSÃO.

Por isso, a CAIXA tem uma agência-barco para atender as comunidades ribeirinhas do Amazonas.

SAC CAIXA: 0800 726 4101 | Indicações, informações, reclamações e dúvidas
Para pessoas com deficiência audial ou de fala: 0800 726 2455
Ouvidoria: 0800 725 7474
caixa.gov.br

CAIXA
A vida pede mais que um banco.

La *Caixa Econômica Federal* es la única institución que paga las transferencias del Programa *Bolsa Família*. Los beneficiarios pueden recolectar las transferencias en las sucursales y los cajeros del banco. Sin embargo, esto no sería suficiente para alcanzar a las casi 14 millones de familias beneficiarias del programa. Una primera estrategia para ampliar la red de pagos fue incorporar las casas de lotería, que venden boletos de la lotería federal. Sin embargo, en algunos casos el punto de pago más cercano todavía quedaba a más de 100 kilómetros de distancia de las familias.

Una de las soluciones para alcanzar a los beneficiarios que habitan comunidades de difícil acceso en las riberas de ríos ha sido equipar barcos como sucursales bancarias de la *Caixa*. La primera vez que se utilizó esta estrategia fue en 2010 en el estado de Amazonas. El barco atiende a 153 mil personas de comunidades ribereñas que habitan en siete municipios en las márgenes del *Rio Solimões*. La embarcación recorre 850 kilómetros en 23 días. A partir de esta experiencia, la *Caixa* lanzó otras dos sucursales barco, una en el estado de Pará para atender a 400 mil habitantes en el archipiélago de Marajó y otra en Bahía, para atender a 90 mil habitantes situados cerca del lago *Sobradinho*. Otro PTMC que utiliza buques para distribuir las transferencias es Juntos en Perú.

Fuente: elaboración de los autores con base en Hellmann (2015a). Imagen disponible en: <http://www.novasb.com.br/trabalho/agencia-barco/>.

expandir la escala del proyecto piloto se encontraron algunos problemas operativos y se abandonó su uso (Tejerina et al., 2014).

Cuando la opción electrónica no es viable, el programa tiene la opción de entregar el

efectivo en sus oficinas locales o mediante la instalación de módulos temporales para la entrega de transferencias. En estos casos se requiere que personal del programa o de los municipios organicen y convoquen a los beneficiarios para que estén presen-

tes en el día y lugar indicados. Las madres deben trasladarse en viajes que pueden tomar varias horas. El proceso de pago en sí también implica largas filas, que en conjunto pueden tomar medio día o más. En algunos casos, es necesario que el programa contrate transporte público para que las familias de los pueblos más alejados puedan asistir al evento de pago. El Recuadro 3.6 describe los puntos de pago que utiliza la *Caixa Económica* para pagar las transferencias de *Bolsa Familia*. Una de las estrategias notables es el equipamiento de barcos como sucursales bancarias, que sirven para atender a las poblaciones remotas en las márgenes de ríos y lagos.

La falta de cobertura de puntos de pago es un reto importante que limita la estrategia de bancarización de Prospera en México. La tarjeta bancaria emitida por el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI) tiene muchas ventajas potenciales para las familias: es aceptada en establecimientos comerciales —en los que además se puede retirar efectivo al momento de realizar una compra—, y también puede ser utilizada en cajeros automáticos. Sin embargo, estos beneficios no están disponibles para el 80% de las familias del programa, que habitan en localidades con limitada infraestructura financiera. En estos casos, los beneficiarios deben utilizar su tarjeta bancaria para retirar el total de las transferencias en sucursales de BANSEFI, cajas de ahorro, tiendas Diconsa o bien en puntos temporales instalados por el programa para realizar los pagos (Dávila, 2016).

Otro problema, observado durante etapas iniciales del uso de tarjetas y cuando el

nivel de educación financiera es bajo, ha sido la dependencia por parte de la titular en otra persona para retirar las transferencias (Maldonado y Tejerina, 2010). Esto puede desvirtuar el potencial efecto de la transferencia entregada a la madre de familia en su mayor participación en la toma de decisiones relativas al uso de recursos en el hogar, la familia y de su propia vida (por ejemplo, salud y trabajo remunerado) (Alemann et al., 2016).

En el caso del BDH en Ecuador, los beneficiarios simplemente utilizan su cédula de identificación para solicitar el pago; para ellos, no hay cuentas bancarias ni virtuales en instituciones financieras. El centro del sistema de pagos, denominado *switch central*, es una base de datos administrada por el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) con los nombres de los beneficiarios elegibles al pago. Cuando un beneficiario acude a alguno de los puntos de pago para solicitar la transferencia, la institución financiera consulta que el beneficiario se encuentre en la lista de beneficiarios activos utilizando una empresa administradora de red que actúa como intermediaria. Si el beneficiario aparece en la lista, la institución financiera entrega el pago de la transferencia con sus propios recursos y posteriormente recibe una compensación por parte del gobierno ecuatoriano. BANRED es la empresa administradora de red más importante. En abril de 2015, realizó el 42% de las consultas al *switch central* para realizar los pagos de las transferencias que realiza el MIES²³. Presta servicios a alrededor de 20 instituciones financieras que realizan los pagos, incluyendo un gran número de cooperativas rurales. Los ban-

23 Además de los pagos del BDH, se incluyen los pagos de las pensiones no contributivas para adultos mayores y para personas con discapacidad que utilizan el mismo mecanismo de pagos.

24 Actualmente, solo alrededor de 10 mil beneficiarios usan la tarjeta Bono Rápido para retirar dinero de cajeros automáticos.

cos con mayor presencia nacional, Banco Pichincha y Banco Guayaquil, han desarrollado redes de corresponsales no bancarios para aumentar el número de puntos de pago disponibles (Martínez et al., 2017). El BDH de Ecuador hace un uso limitado de tarjetas electrónicas²⁴.

3.2.2 Contratación de entidades financieras para realizar los pagos

Para realizar la entrega de las transferencias, los PTMC se apoyan en entidades financieras públicas o privadas. En ese sentido, algunos PTMC han realizado convenios de interés común y otros han optado por licitaciones públicas. La falta de desarrollo del mercado de productos financieros para atender a las poblaciones de menores ingresos que reside en zonas dispersas puede ayudar a explicar que en algunos casos los concursos públicos han tenido poca participación o han resultado en contratos con altas comisiones.

En algunos países como México, Costa Rica y Brasil el programa de transferencias ha realizado convenios con bancos que son propiedad del gobierno. En estos casos es común que la institución financiera asuma algunos costos, como la emisión y la administración de las tarjetas.

En el caso de Costa Rica, el IMAS realizó un convenio de afinidad con el Banco Nacional de Costa Rica (BNCR) para emitir y administrar las tarjetas de prepago que se utilizan para pagar las transferencias. El BNCR es el banco más grande del país y es propiedad del estado. El convenio se basa en el interés común para colocar y emitir las tarjetas, que solo pueden utilizarse en la red del BNCR, la cual incluye actualmente

comercios afiliados, cajeros automáticos propios y redes de cajeros automáticos con las que tenga convenio²⁵. El acuerdo establece que por una comisión, el BNCR asume el costo de los plásticos y realiza los trámites de aprobación y activación de las tarjetas. Adicionalmente, también implementa las restricciones al uso de las tarjetas que responden a las reglas operativas del programa Avancemos (IMAS, 2008).

El caso del BDH de Ecuador es interesante porque un gran número de instituciones financieras públicas y privadas participan en el pago de las transferencias. La participación en el sistema de pagos está abierta, es decir, que las entidades financieras que cumplen con ciertos requisitos pueden participar sin necesidad de una licitación pública. El esquema de contratación es simple. El gobierno ofrece una comisión de 30 centavos de dólar a las instituciones financieras por cada pago que realizan a los beneficiarios y una comisión de 5 centavos de dólar a las empresas que actúan como intermediarios técnicos al prestar el servicio de red (Martínez et al., 2017).

En contraste con los casos anteriores, Colombia y República Dominicana han convocado concursos públicos para contratar a instituciones financieras. Tanto en el caso de Más Familias en Acción en Colombia como de PROSOLI en República Dominicana se dividió el territorio en varias zonas geográficas y se realizó un concurso público para cada una, con la finalidad de promover la competencia. En el caso de Colombia, los grupos de municipios se definieron de manera que cada lote combinara municipios rurales donde los costos de prestar servicios son caros y municipios urbanos donde los costos son

25 Actualmente el BNCR tiene convenios con la red interbancaria del Banco de Costa Rica y la red A Toda Hora.

más asequibles. En el caso de República Dominicana, los lotes se determinaron de acuerdo con el número de beneficiarios en cada uno (alrededor de 200 mil).

Con respecto a los términos de la licitación, en el caso de Colombia el gobierno estableció que las instituciones financieras podían utilizar cualquier medio de pago e incluso varios de ellos, siempre y cuando cumplieran con una serie de condiciones. Por ejemplo, que el medio de pago permita la compra en establecimientos comerciales, que se pueda acumular valor, que se puedan realizar transacciones en todo el territorio nacional y que haya un número de atención telefónica a los beneficiarios disponible las 24 horas de los 7 días de la semana. Con este esquema de licitación, las instituciones financieras tienen incentivos a utilizar estrategias que permitan abaratar los costos para llegar a las zonas más remotas (Medellín y Sánchez, 2015). Una de las estrategias ha sido el desarrollo de una plataforma de pagos a través de teléfonos celulares implementada por el banco Davivienda (descrita anteriormente en el Recuadro 3.5 El celular como medio de pago⁵).

En el caso de República Dominicana, el pliego de licitación para contratar a las entidades financieras especifica detalladamente el tipo de servicios financieros requeridos para mantener el funcionamiento del complejo Sistema de Pago de los Subsidios Sociales que administra la Administradora de Subsidios Sociales (ADESS). El instrumento de pago es la tarjeta electrónica denominada “Tarjeta Progresando con Solidaridad”, que está vinculada a una cuenta virtual que solo puede ser utilizada en los comercios de la Red de Abasto Social (RAS). El pliego de licitación requiere que las instituciones financieras dividan la cuenta virtual en varias subcuentas o gavetas, una para cada uno de

los subsidios que administra el ADESS. La Figura 3.2 explica con más detalle el flujo del dinero desde el Ministerio de Hacienda hasta las cuentas bancarias de cada uno de los negocios de la RAS (PNUD, 2012).

Es difícil comparar los costos de los servicios financieros para los PTMC, y no existe información sistematizada que permita hacer una comparación precisa. No solo los medios de pago son distintos, sino que también las comisiones que se establecen en los convenios con las instituciones pagadoras tienen distintos criterios (3.3 Inclusión financiera³). Adicionalmente, es importante notar que dentro del mismo programa el costo de las transferencias puede variar de acuerdo con el instrumento de pago utilizado y al tipo de punto de pago, y en muchas ocasiones solamente se cuenta con el costo promedio. En general, llegar a las zonas más remotas suele ser más caro. Es interesante observar las diferencias en los casos de México y de Perú, porque en ambos casos todas las familias reciben las transferencias en una cuenta bancaria y lo que varía es el punto de pago que se utiliza.

3.3 Inclusión financiera

En los últimos años, varios países de la región han incluido entre sus metas promover la inclusión financiera de las familias de menores ingresos. Una de las primeras estrategias en ser aprobadas fue la de Perú, en la que se define la inclusión financiera como “el acceso y uso de servicios financieros de calidad por parte de todos los segmentos de la población” (Comisión Multisectorial de Inclusión Financiera, 2015; 13). Los principales servicios financieros que se busca promover con estas estrategias son el ahorro, el acceso al crédito y a seguros.

FIGURA 3.2 Flujo del dinero de las transferencias en el Sistema de Pago de los Subsidios Sociales de República Dominicana



Fuente: elaboración propia con información de PNUD (2012).

Nota: las entidades financieras también deben emitir cuentas bancarias a todos los negocios que integran la RAS. El costo de las terminales punto de venta es asumido por los negocios.

Los PTMC —y en particular sus sistemas de pago— se han convertido en uno de los pilares de las estrategias de inclusión financiera. Esto se debe fundamentalmente a tres razones: primero, porque la población que participa en los PTMC suele ser la población meta de las estrategias de inclusión financiera— familias de menores ingresos con limitado acceso a los servicios financieros. Segundo, porque los PTMC tienen

la necesidad de entregar periódicamente transferencias a las familias del programa, y una manera eficiente y segura de hacerlo es a través de productos financieros, como se expuso en la sección anterior. Tercero, porque existe complementariedad a nivel de resultados entre los objetivos de los PTMC y la inclusión financiera. Así, Paraguay, Colombia, Honduras y Perú han aprobado estrategias nacionales de inclusión

TABLA 3.3 Comisiones bancarias por realizar las transferencias

PAÍS	COMISIONES (US\$)
Brasil	0,88 por transacción con tarjeta social en promedio 0,6 por transacción con cuenta <i>Caixa Fácil</i> en promedio
Colombia	2,2 por transacción en promedio
Costa Rica	0,3% del monto transferido
Ecuador	0,35 por transacción
El Salvador	0,5 con giro bancario y tarjeta monedero 2,3 con transporte de valores
Honduras	2,8% del monto transferido
Jamaica	0,46 por cheque entregado por la oficina postal
México	1,8 por abono a tarjeta de débito 1,9 por abono a tarjeta bancaria pagando en puntos de entrega temporales 2,0 por abono a tarjeta bancaria pagando en puntos de entrega fijos 2,4 por abono a tarjeta bancaria pagando en tiendas Diconsa
Perú	0,2 por abono a cuenta de ahorro y pago en corresponsal no bancario 0,6 por abono a cuenta de ahorro y pago en agencia bancaria 1,6 por abono a cuenta de ahorro y pago por buque 2,5 por abono a cuenta de ahorro y pago en cajero automático 6,7 por abono a cuenta de ahorro y pago por empresa transportadora de valores
República Dominicana	Entre 2,3 y 3,5 anuales por tarjeta operada dependiendo del lote licitado

Fuente: República Dominicana (PNUD, 2012), Brasil, Honduras, Jamaica, México, El Salvador y Perú a través de consultas directas a los PTMC, Ecuador (Martínez et al., 2017), Colombia (Medellín y Sánchez, 2015), Costa Rica (IMAS, 2008).

Nota: El tipo de cambio utilizado es el reportado por el Fondo Monetario Internacional en las Estadísticas Financieras Internacionales. En 2015 un dólar equivalía a: 3,33 reales en Brasil; 2.741,88 pesos colombianos en Colombia; 534,57 colones en Costa Rica; 22,02 lempiras en Honduras; 116,90 dólares jamaíquinos en Jamaica; 15,85 pesos mexicanos en México; 3,18 soles en Perú, y; 45,05 pesos dominicanos en República Dominicana.

financiera que incluyen a los PTMC como herramientas fundamentales para lograr sus objetivos. Estas estrategias nacionales apuntan a coordinar esfuerzos para promover la demanda de servicios financieros por parte de la población sin acceso al sistema financiero —a través de programas como los PTMC—, así como la expansión de la oferta a través de incentivos.

La evidencia internacional indica que el uso de mecanismos formales de ahorro tiene efectos positivos en el bienestar económico de las familias de bajos ingresos. Por ejemplo, el acceso al ahorro ha

demostrado tener un impacto positivo en el ingreso de los hogares, al permitirles realizar inversiones productivas (Brune et al., 2011). Por otro lado, existe evidencia de que los hogares pobres que acceden a cuentas de ahorro para gastos en salud están mejor preparados para pagar los costos asociados a una emergencia de salud (Dupas y Robinson, 2013). La evidencia también indica que mejorar el acceso a mecanismos seguros de ahorro incrementa el gasto en educación (Prina, 2015) y que la inclusión financiera contribuye a aumentar el poder de decisión de las mujeres sobre los activos del hogar

(Ashraf, Karlan y Yin, 2010). Específicamente con relación a los PTMC, existe evidencia reciente de que hacer pagos a través de tarjetas electrónicas —independientemente de si están enlazadas a una cuenta o no—, tiene el efecto de promover el ahorro y reducir gastos en bienes como alcohol, tabaco y azúcar (Bachas et al., 2016). Un estudio en Colombia mostró incrementos en el ahorro formal a raíz de la inclusión financiera de beneficiarios de Más Familias en Acción (Núñez Méndez, 2012).

Por otro lado, es importante resaltar que hay una discusión importante sobre el uso de microcréditos como estrategias para mejorar los ingresos de las familias a través de emprendimientos. Existe evidencia de que los microcréditos no mejoran la capacidad de generar ingresos autónomos de las familias a través de empresas (Banerjee et al., 2015), ya que el dinero se utiliza para hacer frente a gastos de emergencia o para suavizar el consumo en lugar de invertir en negocios productivos (ver discusión en Rosenberg, 2010). Aún falta definir si el mejor instrumento para hacer frente a estas emergencias es el crédito o programas de ahorro y seguros.

El método más empleado para promover la inclusión financiera en sinergia con los PTMC ha sido la apertura de cuentas simplificadas de ahorro. Estas cuentas tienen menores requisitos de apertura, pero también tienen límites en cuanto a su funcionalidad; por ejemplo, con respecto al monto máximo que se puede tener o al monto que se puede utilizar en transacciones al mes (ejemplo de estas cuentas son las CATS de Colombia). En Perú se han implementado mecanismos para promover el ahorro además de la apertura de cuentas. En un piloto en Cusco se implementó un esquema de incentivos al ahorro que consistía en sortear un premio en efectivo

de 60 dólares entre aquellas beneficiarias que cumplieron con las metas de ahorro acordadas previamente con el programa Juntos (Trivelli, Montenegro y Gutiérrez, 2011). El piloto logró que entre el 89% y 95% de las participantes utilizaran su cuenta para ahorrar.

Por otro lado, también hay algunos PTMC que han promovido el acceso a créditos por parte de los beneficiarios, a pesar de la evidencia de que los microcréditos no mejoran la capacidad de generar ingresos autónomos de las familias. Uno de ellos es el BDH de Ecuador, en el que las familias pueden acceder a un anticipo de las transferencias a través del Crédito de Desarrollo Humano. El anticipo puede ser de hasta 12 meses de transferencias y tiene un costo para las familias del 5% anual. En estos casos existe un problema operativo para el programa, pues puede ser que las familias pierdan la elegibilidad antes de pagar el monto anticipado. Además, en los casos en que el gobierno respalda los pagos, también existe el riesgo de que las instituciones financieras no analicen la factibilidad de que los emprendimientos a financiar con los préstamos puedan repagar el préstamo.

Es importante subrayar que la educación financiera debe ser parte fundamental de la estrategia de inclusión financiera. Sin embargo, los costos de implementar un programa de capacitación tradicional a gran escala podrían ser prohibitivos para los países. Ante esta situación se ha experimentado implementando métodos no convencionales de capacitación financiera que permiten reducir los costos incluyendo capacitación en cascada y aplicaciones para tabletas electrónicas. Los resultados indican que estos métodos reducen los costos y son efectivos para aumentar el conocimiento financiero de los beneficia-

rios (Pantelic, 2016; Tejerina, Ibarrarán y Juárez, 2016).

La promoción de la inclusión financiera a través de los PTMC presenta cinco retos. En primer lugar, el objetivo central de los PTMC es promover la inversión en capital humano, y esto no es siempre compatible con la bancarización de los beneficiarios. Por ejemplo, es posible que la apertura de una cuenta bancaria tenga un costo adicional comparado con un pago sin cuenta. Si la diferencia de costo entre un servicio y otro es alta —y además hay pocos puntos donde los beneficiarios pueden realizar retiros bancarios—, entonces el programa podría estar haciendo mal uso de los recursos limitados al pagar las comisiones para que los beneficiarios tengan cuentas bancarias que no utilizan.

Segundo, el promover la inclusión financiera puede incrementar los requerimientos operativos del PTMC. Por ejemplo, si el equipo ejecutor del programa debe operar simultáneamente un sistema de incentivos para promover el ahorro y/o implementar un sistema de educación financiera, puede verse sobrepasado y no cumplir con su principal función, que es monitorear el cumplimiento de condiciones de educación y salud y hacer los pagos correspondientes.

Tercero, el esfuerzo por promover la inclusión financiera se ha topado también con algunos retos operativos, ocasionados por la falta de información de los beneficiarios y una deficiente capacitación del personal del programa sobre cómo se pueden utilizar las cuentas bancarias. Este reto coexiste con una falta de claridad en las reglas operativas del PTMC. Por ejemplo, se han identificado casos en los que los beneficiarios piensan que si demuestran tener ahorros serán excluidos de los

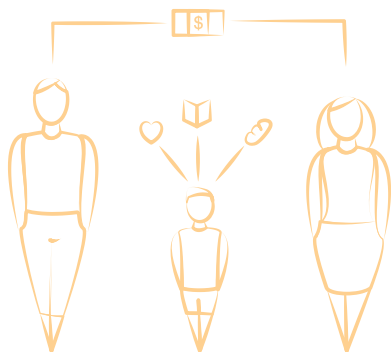
programas, o que el banco puede quedarse con su dinero. Asimismo, en ocasiones el personal del programa da instrucciones a las titulares de retirar todo el dinero de las cuentas en cuanto se les deposita para no perderlo. Incluso se han identificado casos en los que las beneficiarias desconocen que tienen una cuenta bancaria abierta en la que pueden ahorrar en una institución financiera, o que cuentan con un seguro de vida para su familia (Chiapa y Prina, 2014; Maldonado y Tejerina, 2010; Maldonado et al, 2011).

Cuarto, hay obstáculos operativos que limitan la inclusión financiera por el lado de la oferta de servicios financieros, por ejemplo, cuando los cajeros automáticos no permiten el retiro del monto exacto que tienen en la cuenta porque el cajero no cuenta con las denominaciones de efectivo para hacerlo. Lo anterior puede dar la impresión a los administradores del programa que los beneficiarios están dejando un balance en las cuentas de manera voluntaria, cuando en realidad es una limitante operativa del programa.

Quinto, existe el reto de promover la participación del sector privado y aumentar la presencia de puntos de pago en zonas remotas. En muchos casos existe una limitada oferta de servicios financieros, ya sea a través de cajeros automáticos, corresponsales no bancarios o sucursales bancarias. La estrategia utilizada por Colombia es interesante, porque la tarea de promover el acceso a servicios financieros se asignó a una institución diferente de Más Familias en Acción. La Banca de las Oportunidades fue creada en 2006 con el mandato de promover la inclusión financiera de los hogares pobres de Colombia. Para lograrlo, ha realizado acuerdos con actores del sector público y privado. Por el lado de la oferta de servicios financieros,

implementó un esquema de incentivos que parece haber dado buenos resultados en el corto plazo. El esquema consistió en una licitación para la apertura de corresponsales no bancarios en municipios sin oferta bancaria. Los ganadores tenían el compromiso de instalar corresponsales no bancarios en dichos municipios. Para contrarrestar el riesgo de que no hubiera suficientes clientes, el gobierno se com-

prometió a garantizar un número mínimo de transacciones por un periodo de uno a dos años. El resultado fue que después de dos años, los corresponsales no bancarios permanecieron en la mayoría de los municipios y en algunos incluso se abrieron corresponsales no bancarios de otras instituciones financieras (CGAP y Marulanda Consultores, 2013).



Capítulo

4

Los cimientos del ciclo operativo

Sandro Parodi y Madiery Vásquez



Este capítulo aborda cinco asuntos transversales que han mostrado ser importantes en la implementación de los PTMC: (i) la organización territorial para llevar a cabo los procesos operativos de focalización, verificación de las condicionalidades y el pago de las transferencias, —aspectos analizados en los capítulos previos—; (ii) los sistemas de información utilizados para la gestión del programa; (iii) los esquemas de monitoreo para dar seguimiento a la implementación y los resultados, incluyendo algunas consideraciones sobre las auditorías; (iv) la atención ciudadana; y (v) los esfuerzos de vinculación de los beneficiarios con otros programas y servicios sociales.

4.1 Organización territorial

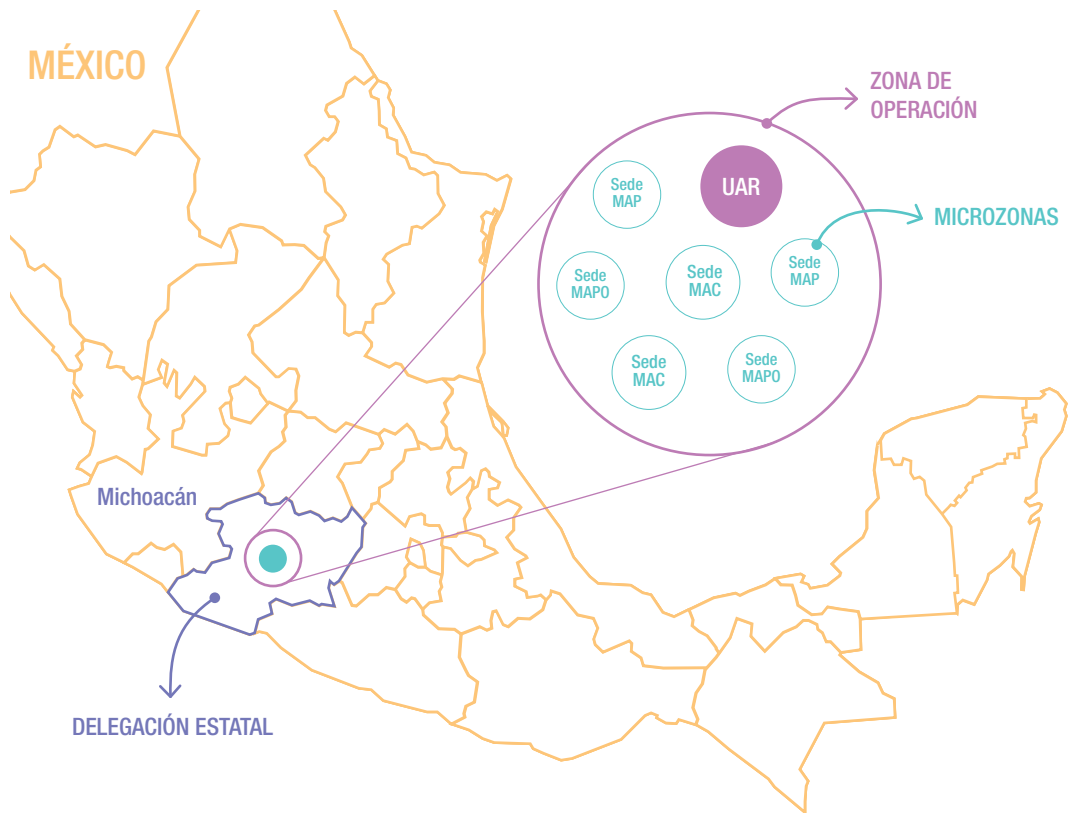
Los PTMC se distinguen por el nivel de centralización con que implementan sus procesos operativos. En general, las tareas de diseño son prerrogativas del nivel central, como por ejemplo la definición de los criterios de focalización, la definición de

las condicionalidades que deben cumplir las familias y la estructura de las transferencias. Sin embargo, algunos PTMC implementan diversas tareas operativas con la participación —en distintos grados— de gobiernos locales o subnacionales. Tal es el caso de la gestión del registro de beneficiarios, la verificación de condicionalidades y el pago de las transferencias. Aquí es importante distinguir entre el concepto de descentralización —referida a la delegación a los gobiernos locales o subnacionales de responsabilidades para llevar a cabo tareas del programa— del concepto de desconcentración, referida a la asignación de dichas responsabilidades a oficinas y funcionarios regionales y locales, que son parte del programa y dependen directamente de la institución que ejecuta el PTMC.

En algunos países, el programa desarrolla la totalidad o gran mayoría de las funciones sin recurrir a otros niveles de gobierno. En otros, el programa —que siempre tiene sede a nivel central— delega procesos a los gobiernos locales²⁶. Avancemos en Costa Rica y el Bono de Desarrollo Humano en

26 Esto excluye otros actores como instituciones del sector de educación, salud y las instituciones pagadoras.

FIGURA 4.1 Elementos de la estructura territorial operativa de Prospera



Fuente: Dávila (2016).

Notas: MAC = Mesa de Atención a Comité; MAP = Mesa de Atención Alineada a la Entrega de Apoyos del Programa; MAPO = Mesa de Atención Personalizada; UAR = Unidades de Atención Regional.

Ecuador son ejemplos de programas con un alto nivel de centralización. En el otro extremo, *Bolsa Familia* es un programa muy descentralizado. En Colombia se observa un nivel intermedio de descentralización, mientras que en México el programa opera bajo un esquema de alta desconcentración, a pesar que el programa es centralizado.

Avancemos es ejecutado por el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) y los procesos operativos a nivel local están a cargo de diez oficinas regionales del IMAS,

denominadas Áreas Regionales de Desarrollo Social (ARDS). Los gobiernos locales no tienen participación. Las ARDS reciben solicitudes de entrada al programa, evalúan el nivel socioeconómico de las familias, emiten las solicitudes de nuevas tarjetas de prepago y envían la nómina de pagos al Banco Nacional de Costa Rica (Hernández, 2016). Un ejemplo similar de centralización es el caso de Ecuador, donde el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) controla toda la operación del Bono de Desarrollo Humano a partir de oficinas distritales y coordinaciones zonales. De hecho,

la organización geográfica de las oficinas del MIES difiere de la demarcación política administrativa del país, y más bien sigue la división diseñada por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo²⁷ para fines de la provisión de servicios públicos.

El caso de México presenta un alto grado de desconcentración (ver Figura 4.1). Prospera cuenta con 33 oficinas estatales. Cada una contiene entre 8 y 12 Zonas de Operación, dentro de las cuales se establecen las Unidades de Atención Regional con el encargo de atender a la población beneficiaria. Las Zonas de Operación a su vez se dividen en Microzonas. En este nivel, el programa no cuenta con oficinas, sino más bien representantes llamados Responsables de Atención, que son los que tienen contacto con los beneficiarios. En las Microzonas se habilitan sedes o espacios físicos para realizar las sesiones bimestrales de atención a las familias (Dávila, 2016).

En Colombia, existe una participación activa de los gobiernos municipales en la operación de Más Familias en Acción. Los municipios se responsabilizan de la operación del programa en su territorio mediante convenios interinstitucionales de participación y cooperación con el Departamento para la Prosperidad Social (DPS). Entre las tareas operativas que asume el municipio se encuentran la participación en el proceso de focalización de los beneficiarios y el financiamiento de una oficina local del programa, incluyendo el sueldo de los enlaces municipales. Estos últimos son responsables de la verificación de corresponsabilidades cuando los sectores no pueden registrarlas en el sistema de información del programa. El DPS cuenta con 35 direcciones regionales cuya función

es apoyar a los municipios en la implementación de los procesos operativos del programa (Medellín y Sánchez, 2015).

Finalmente, un ejemplo claro de descentralización es *Bolsa Familia*. La Secretaría Nacional de Ingresos a la Ciudadanía (SENARC), adscrita al Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre y responsable de *Bolsa Familia*, realiza acuerdos con los gobiernos estatales y municipales para la operación del programa.

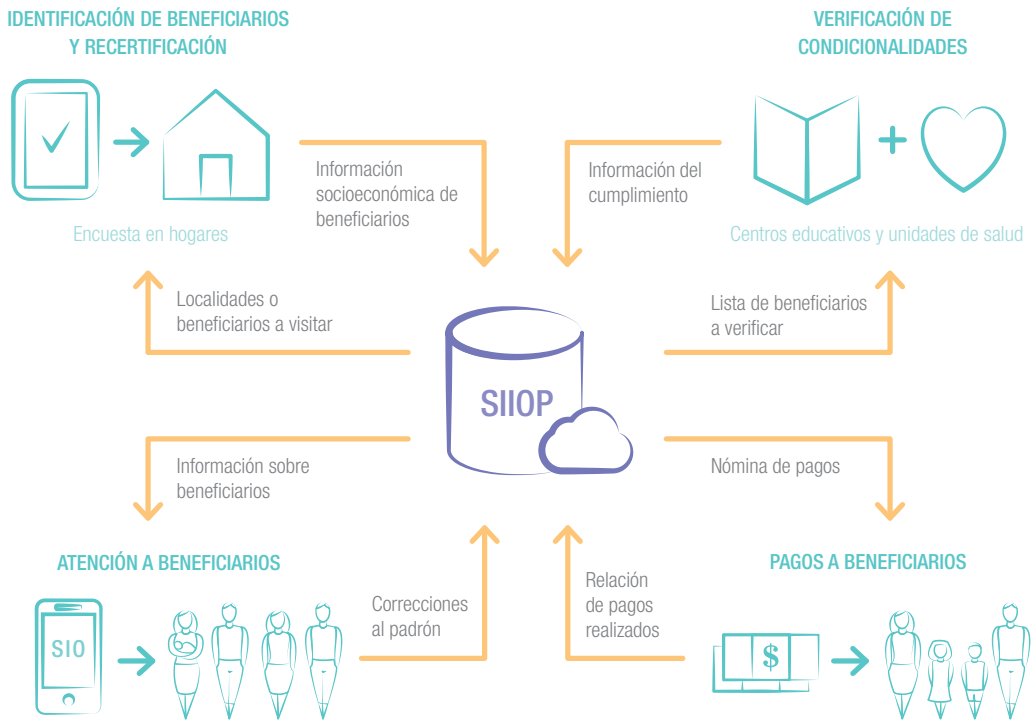
La SENARC determina las reglas de operación del programa incluyendo criterios de elegibilidad, estructura de la transferencia, política de suspensiones y planificación presupuestaria anual. Adicionalmente, la SENARC define las condicionalidades de las familias y vigila su cumplimiento, establece las cuotas de beneficiarios por municipio y se encarga de las evaluaciones del programa. Por su lado, los municipios son responsables de la gestión del programa a nivel local, es decir, realizan la coordinación intersectorial, el monitoreo y el registro del cumplimiento de las condicionalidades, la localización y el registro de las familias en el *Cadastró Único*, las visitas domiciliarias y el trabajo socioasistencial con los beneficiarios. Para llevar a cabo las actividades el municipio debe financiar la contratación de un gestor municipal. La función de los gobiernos estatales es respaldar a los municipios en la ejecución del PTMC.

4.2 Sistemas de Información

La experiencia en la implementación de los PTMC ha mostrado la relevancia de contar con sistemas de información que permitan

27 <http://www.planificacion.gob.ec/folleto-popular-que-son-las-zonas-distritos-y-circuitos/>

FIGURA 4.2 Sistemas de gestión de información de Prospera



Fuente: Dávila (2016).

Nota: la figura es una simplificación sobre la interacción del SIIOP y los procesos operativos. Existen otros intercambios de información que no son representados.

gestionar el ciclo operativo de manera eficiente. Sin duda, los PTMC son programas que demandan un uso intensivo de sistemas de información para la identificación de posibles beneficiarios, la determinación de la elegibilidad, la incorporación en el programa, la verificación de cumplimiento de condicionalidades, el pago de transferencias y la actualización del padrón, según haya cambio en la estructura de los hogares. Por ello, un reto operativo fundamental ha sido el desarrollo de sistemas de información que faciliten estas tareas.

Los PTMC de México, Costa Rica y Chile ofrecen ejemplos de sistemas de gestión de información más desarrollados. En esa

línea, Prospera en México cuenta con dos sistemas informáticos operativos interconectados que le permiten gestionar toda la información necesaria durante el ciclo operativo: el Sistema Institucional de Información para la Operación del Programa (SIIOP) y el Sistema de Información para la Operación (SIO) (Figura 4.2) —para más detalle ver Dávila (2016)—. El SIIOP apoya la identificación, incorporación y recertificación de los beneficiarios, la asignación de beneficios y la gestión de la entrega de pagos. Posteriormente, el SIIOP genera información útil para la planificación, el seguimiento y la toma de decisiones mediante la estimación de indicadores y elaboración de reportes de seguimiento.

La información del SIIOP alimenta al SIO, que es una herramienta de consulta para el personal de campo de Prospera. El SIO está montado en una plataforma web, puede ser accedido a través de dispositivos móviles y brinda la información sobre las familias beneficiarias del programa: ubicación geográfica, características sociodemográficas, estatus de elegibilidad, unidad de salud asignada, institución liquidadora, situación de entrega de apoyos de los últimos dos bimestres e información sobre el último trámite realizado por la familia.

Avancemos de Costa Rica apoya su gestión operativa en el Sistema de Información para la Acción Social (SIPAS). Este sistema no es exclusivo de Avancemos sino que también es utilizado por el IMAS para otros programas bajo su cargo. El SIPAS se alimenta de dos sistemas. Por un lado, el Sistema de Información para la Población Objetivo está dedicado exclusivamente a clasificar la población en distintos niveles de pobreza, y definir así la elegibilidad a los distintos beneficios sociales del IMAS. Por otro, el Sistema de Atención de Beneficiarios (SABEN) gestiona la información de registro de beneficiarios y genera los movimientos contables, financieros y presupuestarios para el pago de beneficios. El SABEN permite además realizar consultas sobre las familias vía web y generar una serie de informes para el monitoreo y seguimiento del programa²⁸ (Hernández, 2016).

En Colombia, Ecuador, Costa Rica y Brasil, los sistemas de información utilizados para la aplicación de los criterios de focalización son responsabilidad de una institución estatal diferente de la que opera el PTMC. Sin embargo, los resultados del proceso de focalización realizados de manera externa

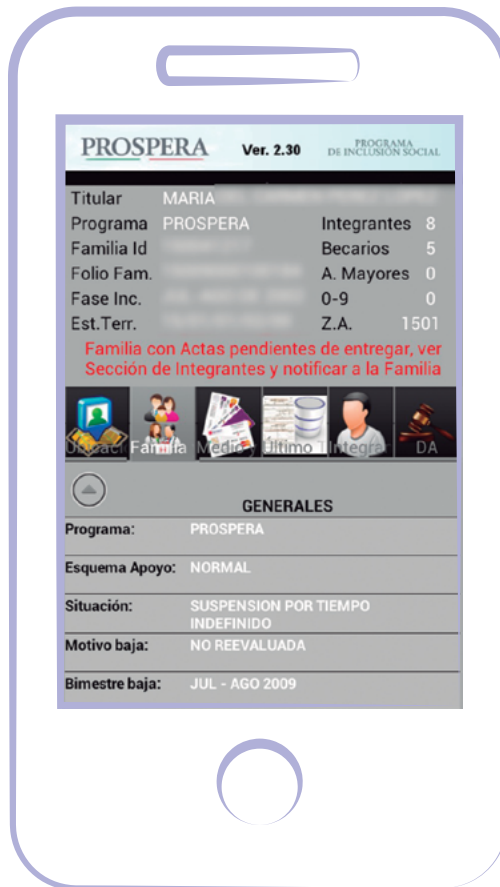
alimentan al sistema de información del PTMC y son la base para construir el padrón de beneficiarios. Asimismo, estos sistemas de información externos son típicamente utilizados para determinar la elegibilidad de otros programas sociales.

Por ejemplo, el Sistema de Selección de Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN), que es el sistema con el que se realiza la focalización de Más Familias en Acción en Colombia, es responsabilidad del Departamento Nacional de Planeación (DNP). Una vez que el SISBEN genera el puntaje socioeconómico para cada familia entrevistada, comparte la lista de potenciales beneficiarios con Más Familias en Acción de acuerdo con el punto de corte del programa. Estos datos se cargan en el Sistema de Información de Más Familias en Acción (SIFA). El listado pasa luego por un proceso de depuración, según protocolos preestablecidos para identificar registros duplicados o inconsistentes (Medellín y Sánchez, 2015). Una vez depurados los datos, la información resultante se utiliza para actualizar el estado del beneficiario como activo o inactivo. Más importante, esta información se convierte en el insumo base para llevar a cabo el ciclo operativo, desde la inscripción de nuevos beneficiarios hasta la generación de la nómina de pago.

Recientemente, Colombia identificó que no existía retroalimentación de los programas que focalizan según el puntaje del SISBEN a la base de datos del mismo SISBEN, lo que no permitía conocer qué programas eran asignados a una misma familia. Esto es un reto común pues el uso de un sistema único de focalización no garantiza la existencia de un registro único de beneficia-

28 Ver por ejemplo IMAS (2014), cuya principal fuente de información fue el SABEN.

FIGURA 4.3 Pantalla de la versión móvil del Sistema de Información para la Operación de Prospera



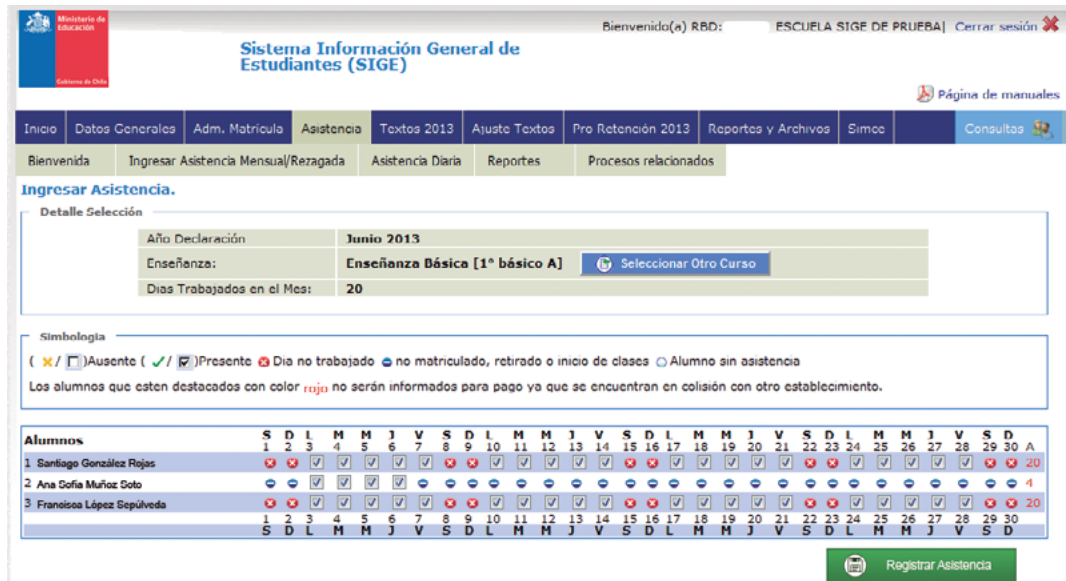
Fuente: proporcionado por la Coordinación Nacional de Prospera.

rios. Por ello, en el caso de Colombia se ha planteado un esquema de interoperabilidad para que el SISBEN reciba información de los programas y puede tener un registro actualizado completo de la asignación de los programas sociales.

Los PTMC han optado por distintas soluciones tecnológicas para la gestión de información. En México, Prospera utiliza el sistema *Oracle Database* para el manejo de los datos y *Visual Foxpro* como lenguaje de programación (Dávila, 2016). El IEF de Chile utilizó hasta 2014 el sistema *Oracle*

como repositorio de información y plataforma de desarrollo web tanto para la plataforma Eje —para realizar el diagnóstico de las capacidades y necesidades de las familias— como para la plataforma de acompañamiento (Vargas, Cueva y Medellín, 2017). Por otro lado, el PROSOLI de República Dominicana almacena su base de datos en *MySQL* y utiliza el software *.NET Framework* como plataforma de desarrollo. En general, los criterios para seleccionar las alternativas tecnológicas se relacionan con la capacidad de manejo de un alto volumen de información y de gestión de distintas

FIGURA 4.4 Registro de asistencia en el Sistema de Información General de Estudiantes en Chile



Fuente: Ministerio de Educación(2013).

bases de datos, la velocidad en el procesamiento, la facilidad de uso y la seguridad. Una buena práctica identificada es el uso de plataformas libres para desarrollar los sistemas de información. Son más flexibles y permiten al propio personal del programa ir adaptándolos según las necesidades. Las plataformas estandarizadas, por otro lado, conllevan altos costos de licencias y capacitación de personal, además de que suelen ser menos flexibles²⁹.

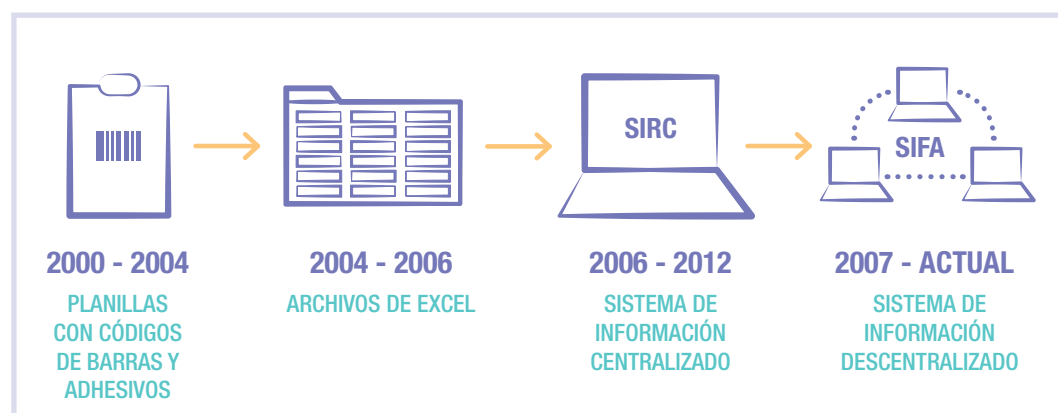
Una opción tecnológica que es una buena práctica y se ha venido extendiendo es el uso de los dispositivos móviles para la recopilación y la consulta de información de los beneficiarios. Los dispositivos móviles tienen una serie de ventajas: generan ahorros sustanciales en términos de tiempo

y costos, y producen información de mayor calidad al evitar que los encuestadores cometan errores de digitación. Leisher (2014) estima que aplicar una entrevista con tableta resulta 74% menos costoso que una en papel. Ecuador es uno de los países que han empleado dispositivos móviles durante el proceso de focalización. En México los responsables de atención ciudadana de Prospera que trabajan en el territorio pueden consultar el Sistema de Información para la Operación a través de dispositivos móviles (Figura 4.3).

Como se detalló en el Capítulo 3, la generación de información para verificar el cumplimiento de las condicionalidades recae generalmente en los sectores de educación y de salud. La participación de los

29 Ver por ejemplo el caso de Chile, cuyo PTMC está migrando de plataforma estandarizada a libre para la integración de sus sistemas de información (Vargas, Cueva y Medellín, 2017).

RECUADRO 4.1 Evolución del proceso de captura de condicionalidades de Más Familias en Acción



Al inicio del programa, en el año 2000, el proceso de verificación de las condicionalidades en Colombia era muy diferente. Las titulares recibían planillas de control en papel con códigos de barras. Las instituciones de salud y educación colocaban adhesivos en las casillas de las planillas para comprobar la asistencia. Al final de cada bimestre, las titulares debían presentar las planillas completas al enlace municipal para comprobar el cumplimiento de las condicionalidades. Este proceso requería que los enlaces municipales enviaran las planillas a las oficinas centrales de Más Familias en Acción, que a su vez, debía contratar a una firma externa para interpretar los códigos de barras y generar una base de datos del nivel de cumplimiento. Este método era susceptible a fallas como el extravío de las planillas, y además implicaba altos costos logísticos y de oportunidad para las madres de familia.

Posteriormente, en 2004, se llevó a cabo la verificación utilizando hojas electrónicas de cálculo (Excel). Durante esta etapa, Más Familias en Acción enviaba a las instituciones de salud y educación (a través de correo electrónico, memorias USB o discos compactos) la lista de los menores que debían cumplir con corresponsabilidades en su institución. Los establecimientos de salud y educación registraban la asistencia en la hoja de cálculo y regresaban el archivo al enlace municipal mediante un acta administrativa certificada, a fin que el enlace municipal registrara la información en el sistema SIFA.

A partir de 2006 se desarrolló un sistema de información dedicado a registrar el cumplimiento de las corresponsabilidades: el Sistema de Información y Registro de Compromisos (SIRC). El SIRC puede describirse como un sistema de información centralizado porque solamente fue utilizado por los enlaces municipales de MFA para capturar la información generada por las instituciones de salud y de educación. Fue hasta 2007, cuando se inició la implementación de una plataforma en el SIFA (basada en el SIRC) que permite que cada una de las instituciones de salud y educación registren de manera directa la información sobre el cumplimiento de las corresponsabilidades. La implementación de este sistema descentralizado de información ha sido paulatina pues fue necesario capacitar a un gran número de instituciones.

Fuente: Medellín y Sánchez (2015).

PTMC en este proceso —y en particular de sus sistemas de gestión de información—, depende del grado de desarrollo de los sistemas de información de los sectores. En Chile, el Ministerio de Educación cuenta con una plataforma en línea denominada Sistema de Información General de Estu-

diantes (SIGE), donde los directores de los establecimientos educativos registran la matrícula y asistencia de sus alumnos (Figura 4.4). Esta información se transmite mensualmente de manera electrónica al Sistema de Información del Ingreso Ético Familiar (SIEF), para documentar

el cumplimiento de la corresponsabilidad educativa de los beneficiarios del programa (Vargas, Cueva y Medellín, 2017).

En casos como el de Colombia, el sistema de información del programa es quien provee la plataforma para el registro directo del cumplimiento de las corresponsabilidades. Con respecto a la información de educación, los rectores de cada establecimiento tienen un usuario que le permite ingresar al SIFA para reportar la verificación de la asistencia de la lista de becarios del programa de manera bimensual. En relación a salud, los directores de las instituciones prestadoras —tanto públicas como privadas— tienen acceso al SIFA para registrar el cumplimiento de la consulta y la fecha en que esta se realizó (Medellín y Sánchez, 2015). Este proceso se complementa con apoyo de los enlaces para los casos en que no se reporte información de un beneficiario o que el director del centro educativo o de la institución prestadora de salud no cuenta con acceso al sistema. El Recuadro 4.1 describe la evolución del proceso de captura de las corresponsabilidades en Más Familias en Acción.

Como se mencionó líneas arriba, los PTMC generan la nómina de pagos pero no se encargan de ejecutarla directamente. La práctica común es establecer convenios con instituciones financieras —públicas o privadas—, para que paguen las transferencias. Una vez terminado el proceso de pago, las entidades financieras envían un informe con la información sobre la ejecución de los pagos. Posteriormente, el PTMC concilia los pagos efectuados en su sistema de información. Una excepción es el caso de

Bolsa Família, donde una sola institución, la *Caixa Econômica Federal*, administra el *Cadastro Único*, genera la nómina y realiza los pagos.

4.3 Esquemas de monitoreo y auditorías

Los sistemas de gestión de la información de los PTMC han permitido desarrollar procesos de monitoreo que son considerados como un ejemplo de buena práctica en el campo de la política pública y que contribuyeron a que los PTMC fueran percibidos como orientados a resultados (Grosh et al., 2008). El monitoreo es un seguimiento sistemático de la calidad de la implementación, y contribuye a garantizar que los programas se implementen acorde al diseño establecido y a identificar áreas de mejora.

En todos los PTMC se han desarrollado, en mayor o menor medida, capacidades para monitorear la implementación del programa. En general, los programas cuentan con una unidad encargada de dar seguimiento a los procesos operativos —en particular una vez que las familias han sido inscritas—, cubriendo la verificación de condicionalidades y el pago de las transferencias. Esto permite a los programas emitir reportes de ejecución periódicos, con información referente al número de beneficiarios activos y monto de apoyos.

En ocasiones, como resultado de la importancia y visibilidad que tienen los PTMC, existe un monitoreo externo que da seguimiento al programa, mediante un esquema vinculado a objetivos establecidos en una estrategia nacional. En Colombia³⁰

30 Los indicadores que genera el sistema de monitoreo de Más Familias en Acción alimentan el Sistema de Seguimiento de Metas del Gobierno (SISMEG). En particular, se reporta la cobertura de la población elegible según el SISBEN, de víctimas de desplazamiento y de la población indígena (Medellín y Sánchez, 2015).

y México, por ejemplo, se da seguimiento a indicadores que están alineados a los Planes Nacionales de Desarrollo. En Brasil, el programa se enmarca dentro del Plan Brasil Sin Miseria. En esa perspectiva, el monitoreo del programa provee información sobre su aporte particular al avance de dicha estrategia.

El monitoreo de los PTMC da seguimiento a los insumos, las actividades y los productos, y con menor frecuencia, a los resultados e impactos. En insumos, típicamente se da seguimiento a los recursos físicos, humanos y financieros utilizados en el ciclo operativo. En actividades, se monitorea las inscripciones, la actualización del padrón y reuniones con las familias beneficiarias, entre otros. Los indicadores de productos típicamente incluyen el número de hogares beneficiarios activos o que recibieron transferencias.

Los indicadores de resultado se enfocan en el cumplimiento de las corresponsabilidades. En resultados de salud, se mide las visitas de salud preventivas y los chequeos pre y postnatales, además de la cobertura de vacunación infantil. Entre los indicadores de mediano y largo plazo se incluye la prevalencia de anemia y desnutrición. En resultados de educación se recolecta información sobre la tasa de matrícula y la asistencia escolar. A manera de ejemplo, la Tabla 4.1 presenta la matriz de indicadores del programa Más Familias en Acción. El programa da seguimiento a un total de 41 indicadores. Vale resaltar que la información que recogen los programas permite la generación de indicadores desagregados por género, grupo poblacional y zona de residencia, entre otros subgrupos.

Los esquemas de monitoreo utilizan como fuente de datos los registros administrativos contenidos en los sistemas de gestión de la información de los PTMC. En algunos casos, estos datos se complementan con encuestas que miden, por ejemplo, el nivel de satisfacción de los beneficiarios. En Colombia se llevan a cabo encuestas a beneficiarios y otros actores involucrados con el programa; personal de los establecimientos educativos, de los centros de salud y los enlaces y funcionarios de los gobiernos locales (Medellín y Sánchez, 2015). En México, por otra parte, se ha implementado la estrategia de Puntos Centinela. Son encuestas que miden la percepción de los beneficiarios, personal del programa y proveedores de salud y educación con respecto a la calidad de los servicios relacionados con Prospera³¹.

Algunos indicadores de monitoreo sirven exclusivamente para apoyar la operación del programa, y por ende, solo los gestores tienen acceso a los mismos. En esta línea se encuentra el Modelo de Seguimiento Operativo de Prospera en México. Para acceder, se requiere una clave de usuario y contraseña. Por otro lado, existen indicadores y sistemas de monitoreo orientados a la transparencia y la rendición de cuentas a la ciudadanía. Un buen ejemplo es el portal web del Sistema de Información del Registro Interconectado de Programas Sociales de Ecuador. Allí se puede consultar la cobertura del Registro Social y del BDH con desglose según provincia, cantón, parroquia, género, etnia, tipo de beneficio (BDH, beneficio por discapacidad o pensión social) y zona de residencia (urbana o rural). En este mismo portal, los gestores del programa pueden acceder a información más detallada por medio de un usuario y una contraseña (Ver Figura 4.5).

31 Para más información consultar <http://puntoscentinela.mx>.

TABLA 4.1 Principales indicadores del sistema de monitoreo de Más Familias en Acción

IMPACTO
Desnutrición crónica
Desnutrición global
Asistencia escolar
Deserción escolar
Trabajo infantil
RESULTADO
Número de familias inscritas
% de familias inscritas con respecto a las potenciales
% de registros según estado (elegible, suspendido, excluido)
% de menores que realizaron la actualización escolar
% de menores que verifican educación
% de familias con beneficio de salud
% de familias que cobran
% de recursos cobrados
% de cada tipo de novedad
% de novedades tramitadas por región respecto al total nacional
% de cada tipo de reclamo
% de costos financieros que son incentivos
% de costos financieros dedicados a operaciones
PRODUCTO
Número de familias que reciben transferencias por periodo (promedio anual)
Número de menores que reciben transferencias por periodo (promedio anual)
Número de menores que reciben transferencia de educación por periodo (promedio anual)
Número de menores que reciben transferencia de salud por periodo (promedio anual)
Número de familias que recibieron incentivos en el último bimestre
Número de menores que recibieron incentivos en el último bimestre
Número de menores de 0-5 que recibieron incentivos de salud en el último bimestre
% de familias que reciben el incentivo por depósito en efectivo o giro con respecto al total
Valores liquidados en el periodo
ACTIVIDAD
% de foros realizados sobre el total de foros programados
% de convenios con municipios firmados con respecto al total de municipios
% de comités de seguimiento conformados con respecto a municipios con convenio
% de familias inscritas vs. familias potenciales
% de familias registradas en una entidad financiera
% de asambleas municipales realizadas
% de encuentros de bienestar realizados

% de entrega de incentivos en vigencia
Número de estrategias prioritarias que iniciaron
INSUMO
Recursos solicitados para las actividades
Recursos solicitados para salud
Recursos solicitados para beneficiarios de Red Unidos
Recursos asignados para el programa
Recursos requeridos para el plan de compras

Fuente: DPS (2013).

Similar al caso de Ecuador, la Secretaría de Evaluación y Gestión de la Información (SAGI) en Brasil cuenta con tres herramientas de acceso público que permiten visualizar informaciones del programa, desde el nivel nacional hasta el nivel municipal. La primera es el portal web *data social* que cuenta con informaciones de contexto social, demográfico y económico. La segunda es el Panel de Indicadores de Seguimiento de la Coyuntura y Programas Sociales, que presenta indicadores sobre transferencias y servicios brindados, características de la población beneficiaria, así como actividades, productos y resultados alcanzados por los programas del MDS. La tercera es el Panel de Indicadores de Monitoreo del Plan Brasil sin Miseria, que está destinado exclusivamente a dicha estrategia.

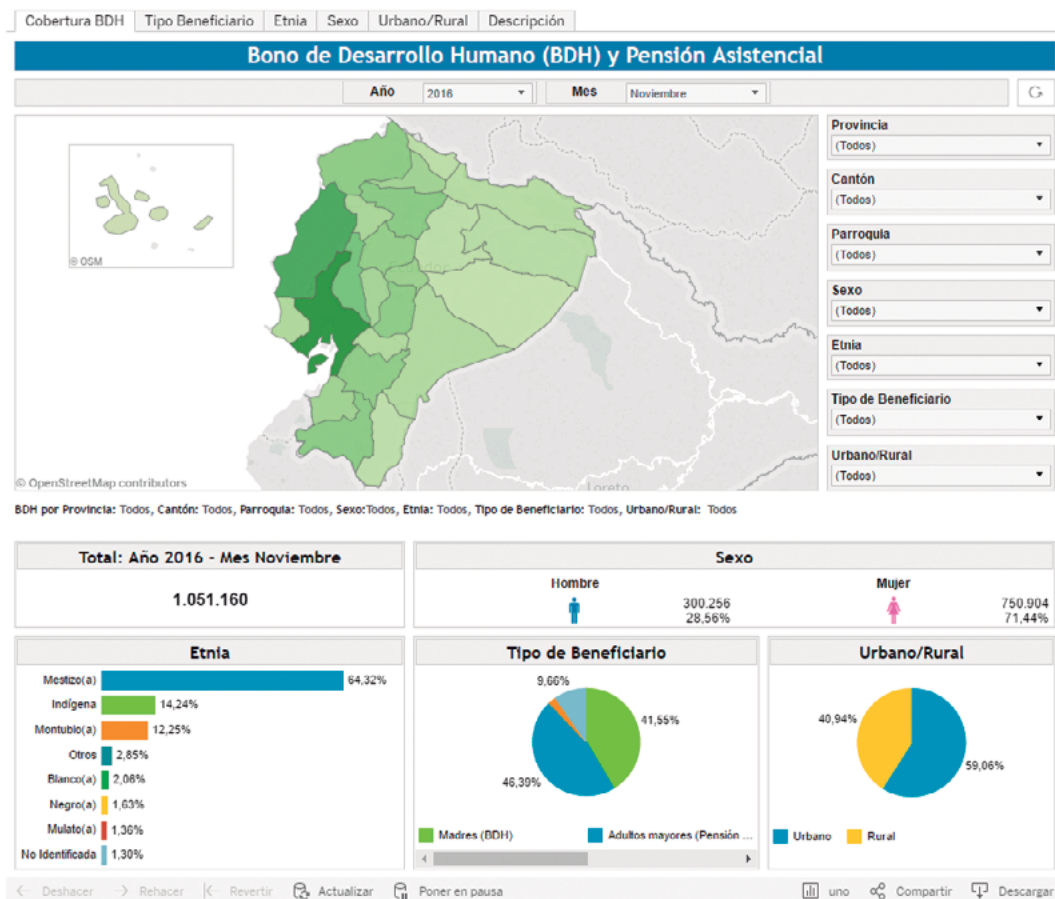
La información generada por los procesos de monitoreo es luego consolidada en informes. En algunos casos, estos se refieren solamente a los PTMC. Tal es el caso de los Informes de Seguimiento Operativo de Prospera en México o de los Informes de Seguimiento de Programas Sociales³² del IEF en Chile. En otros

casos, incluyen información de un conjunto de programas sociales. El IMAS de Costa Rica, por ejemplo, genera informes trimestrales de seguimiento de todos sus programas sociales, uno de los cuales es Avancemos. Estos informes presentan datos sobre cobertura, verificación de la corresponsabilidad, pagos efectuados, entre otros. Similarmente, en Ecuador el Viceministerio de Aseguramiento no Contributivo y Movilidad Social genera informes cuatrimestrales sobre los programas a su cargo, incluyendo el BDH.

En Colombia destacan las fichas de seguimiento territorial que resumen los principales indicadores de los procesos operativos de Más Familias en Acción (ver Figura 4.6). Son generadas de manera bimestral para cada periodo de pagos a nivel nacional, regional y municipal. La principal utilidad de este instrumento es identificar territorios (regiones o municipios) donde es necesario implementar medidas para mejorar el desempeño. Con este fin se clasifica el desempeño de cada territorio en cuatro categorías: por encima del promedio, dentro del rango promedio, bajo o muy

32 Disponibles en http://www.programassociales.cl/pdf/2015/PRG2015_3_56212.pdf.

FIGURA 4.5 Cobertura del BDH y las pensiones asistenciales en Ecuador



Fuente: Registro Interconectado de Programas Sociales http://www.rips.gob.ec/Rips/pages/consulta_territorial/bdh/coberturaBdh.jsf. Consultado el 27/12/16.

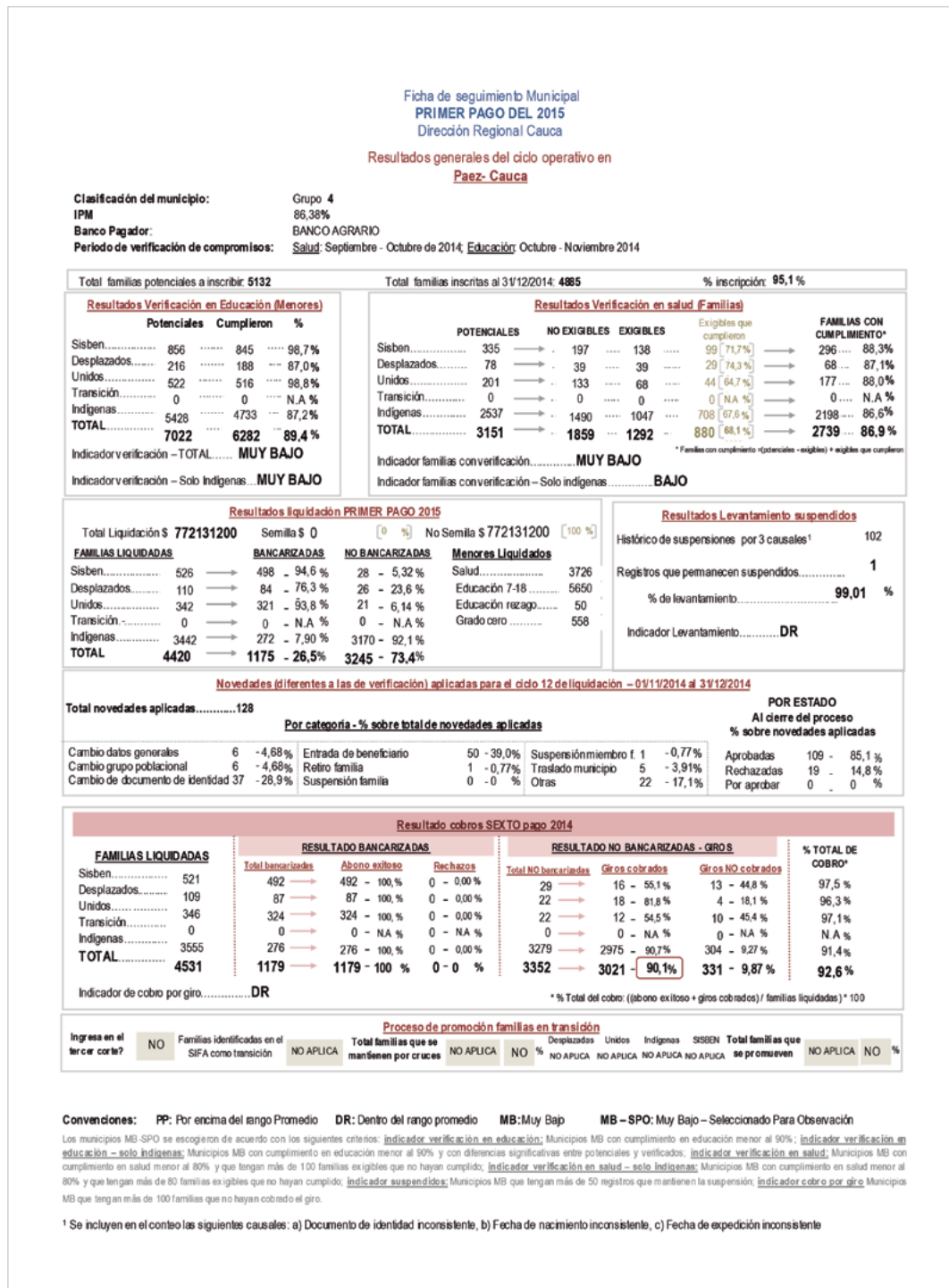
bajo³³. Los territorios clasificados como bajos se consideran en alerta amarilla, y aquellos catalogados como muy bajos se consideran en alerta roja. Esto permite al programa identificar territorios prioritarios y definir acciones y estrategias para afrontar las debilidades operativas. Este tipo de estrategia de monitoreo resulta de particular relevancia en países donde

la operación del programa se encuentra parcial o completamente bajo la responsabilidad de los gobiernos locales.

En aras de promover la transparencia, la rendición de cuentas y mejorar su operatividad, los PTMC complementan sus estrategias de monitoreo con auditorías financieras y operativas. Mientras el moni-

33 Las fichas regionales consolidan los resultados de las fichas municipales.

FIGURA 4.6 Ficha de seguimiento municipal de Paez Cauca en Colombia



toreo busca analizar el funcionamiento del programa para dar seguimiento a actividades, productos y resultados, las auditorías verifican que los procesos se estén desarrollando según los protocolos y regulaciones vigentes, y que los recursos estén siendo utilizados correctamente. Las auditorías financieras tienen como propósito revisar la ejecución presupuestaria y constatar que los recursos llegaron a quienes debían beneficiarse. Las auditorías operativas tienen como objetivo verificar el cumplimiento de ciertos procesos del programa. Una auditoría operativa puede, por ejemplo, corroborar la capacidad de verificación del cumplimiento de las corresponsabilidades o la elegibilidad de los beneficiarios.

En México, el proceso de Verificación Permanente de Condiciones Socioeconómicas busca identificar hogares beneficiarios que no sean elegibles. Esto se inicia normalmente a partir de denuncias externas y está a cargo de personal de la Delegación Estatal de Prospera. El equipo designado realiza visitas domiciliarias para hacer un levantamiento de la información socioeconómica —proceso igual a la recertificación—, y a partir del ingreso estimado se determina si el hogar permanece o sale del programa (Dávila, 2016). En Brasil se realiza un proceso similar ante denuncias de irregularidades. Entre las penalidades por fraude se encuentra la devolución del monto indebidamente cobrado. Cuando se identifican funcionarios públicos involucrados, la sanción puede sobrepasar el doble del monto cobrado de manera fraudulenta (Hellmann, 2015b).

En unos casos, se cuenta con una unidad especializada interna encargada de audi-

tar áreas, como una oficina municipal, o procesos específicos como el de pagos. El PATH de Jamaica cuenta con dicha unidad, que conduce auditorías periódicas para asegurar que la operación del programa se realice conforme al Acta Jamaicana de Administración Financiera y Auditoría. En estos ejercicios, se verifica la distribución de cheques, los cheques no cobrados, las apelaciones, quejas y el monitoreo del cumplimiento de corresponsabilidades (Bryan y De la O, 2016).

En otros casos, las auditorías son realizadas por órganos estatales superiores al programa. En Brasil, la Contraloría General de la Unión realiza visitas aleatorias a los municipios para analizar los procedimientos y la efectividad del programa. Los resultados son consolidados en informes de acceso público. Además, el Tribunal de Cuentas de la Unión —organismo independiente del Poder Ejecutivo—, audita el Cadastro Único cotejándolo con otras bases de datos y realiza entrevistas cuando lo requiere (Hellmann, 2015b).

En Chile, la Contraloría General de la República audita al Ministerio de Desarrollo Social, quien a su vez audita la información de la Ficha de Protección Social para asegurar que los recursos públicos del IEF estén bien focalizados. El Ministerio de Desarrollo Social consulta la información de los beneficiarios en los registros administrativos que están disponibles en el Registro de Información Social³⁴. Además, realiza visitas aleatorias a una muestra representativa de hogares beneficiarios para corroborar la información de la ficha (Vargas, Cueva y Medellín, 2017).

34 El registro consolida varios registros de la administración pública, como por ejemplo el Registro Civil y el Servicio de Impuestos Internos.

Sin duda, utilizar la información que se genera en los procesos de monitoreo y de auditoría para la mejora continua de los programas y la rendición de cuentas es una buena práctica. Esto ha contribuido a identificar aspectos operativos con espacio de mejora, así como a una mayor transparencia del uso de los recursos públicos y a optimizar el diseño mismo de los PTMC.

4.4 Atención ciudadana

Los PTMC han desarrollado diversos canales de atención ciudadana. Los beneficiarios pueden acceder a estos servicios a fin de realizar consultas, presentar quejas, sugerencias, demandas o para informar cambios en la estructura de los hogares, por ejemplo, nacimientos o fallecimientos. En varios países, a los cambios en la estructura de los hogares se los conoce como “reporte de novedades”. Además de la comunicación presencial en oficinas del programa o en eventos de pagos, los canales de comunicación más comunes —presentes en prácticamente todos los PTMC de la región—, son la vía telefónica, los formularios predeterminados en los portales web y el correo electrónico. Los medios no presenciales, incluyendo llamadas y mensajes de texto, suelen ser gratuitos para los ciudadanos ya que el costo es asumido por el programa.

Una estrategia que ha venido ganando preponderancia es el establecimiento de centros de atención telefónica (call centers) específicos para la atención ciudadana. En el caso de Brasil, el centro de atención del MDS cuenta con 261 operadores y recibe un promedio diario de 16.400 llamadas y 200 correos electrónicos. El 95% de las consultas tienen relación con Bolsa Familia o el Cadastro Único. Los operadores cuentan con 448 respuestas preparadas para las preguntas más frecuentes y tienen bajo su

responsabilidad únicamente aclarar dudas y proporcionar información (Hellmann, 2015b). El IMAS en Costa Rica brinda servicios similares a través de una empresa privada, especialmente contratada desde 2012 para atender al ciudadano (Hernández, 2016).

La mayoría de los programas cuentan con un sistema de información específico para dar seguimiento a la atención ciudadana. La principal ventaja es que permiten la clasificación, canalización y gestión de los trámites por parte del departamento correspondiente, de manera más eficiente y ágil. En México, por ejemplo, Prospera cuenta con el Sistema de Registro, Control y Seguimiento de la Demanda Ciudadana (SEDECI), un portal web para el registro de quejas, denuncias y peticiones. Los usuarios deben ingresar sus datos personales y describir su trámite. El sistema registra información del canal de comunicación, la fecha de recepción, los datos del ciudadano y la descripción del trámite. Automáticamente el SEDECI genera un número de atención único que sirve para dar seguimiento al caso (Dávila, 2016). En Ecuador se utiliza el número de cédula para consultar el estado del caso en el módulo de quejas y sugerencias del Sistema de Información del Registro Social (Martínez et al., 2017).

Por lo general, los centros de atención tienen definido un tiempo límite para dar respuesta a los trámites. En Chile, los casos de consultas y reclamos toman 10 días hábiles; las sugerencias y felicitaciones 15 días hábiles, y la resolución de acceso a información pública 20 días hábiles (Vargas, Cueva y Medellín, 2017). En algunos países se generan alertas para aquellos casos a los que no se ha dado respuesta en el tiempo correspondiente. En México, por ejemplo, los casos se clasifi-

can en rezago cuando se excede el tiempo normado para su conclusión (Dávila, 2016). Esto permite que los programas sean alertados y tomen las medidas correspondientes para atenderlos.

4.5 Vinculación con otros programas y servicios sociales

El hecho de que hayan alcanzado una gran cobertura, y que además cuenten con un registro detallado de las características socioeconómicas y necesidades de las familias, posiciona a los PTMC de manera privilegiada para servir como puente a otros programas o servicios públicos. Las iniciativas de vinculación que realizan los PTMC se pueden agrupar en tres dimensiones: (i) hacia otros programas de transferencias, (ii) hacia programas de capacitación y generación de ingresos; y (iii) hacia servicios de acompañamiento familiar. En las siguientes subsecciones se presenta una caracterización de dichas dimensiones.

4.5.1 Vinculación con otros programas de transferencias

En algunos países se observan esfuerzos para vincular a los beneficiarios de los PTMC hacia otro tipo de transferencias monetarias, a fin de cerrar la brecha de pobreza extrema, mitigar eventos catastróficos y, por último, compensar la eliminación de subsidios generalizados o aumentos en los precios de los alimentos.

En primer lugar, los beneficiarios de los PTMC reciben acceso prioritario a transferencias monetarias complementarias. En Brasil, el programa *Bolsa Verde*, entrega una transferencia monetaria trimestral a familias en extrema pobreza que habitan en reservas naturales y bosques nacionales,

y desarrollan actividades de uso sostenible de recursos naturales. El pago se realiza a través de la tarjeta de *Bolsa Familia* y sus beneficiarios tienen prioridad para recibir el beneficio.

En segundo lugar, existen programas orientados al manejo y mitigación de riesgos para los cuales, ante un evento catastrófico, los beneficiarios de los PTMC son elegibles para participar por su condición de pobreza. Frente a desastres naturales como inundaciones o plagas de algunos cultivos, las familias beneficiarias de los PTMC pueden verse obligadas a vender sus activos productivos, a elegir un medio de vida que reduce sus ingresos e incluso en casos severos, a recortar la alimentación o la escolaridad de sus hijos con las consecuencias irreversibles de largo plazo que eso conlleva (Grosh et al., 2008). En México, BANSEFI ofrece a las familias beneficiarias de Prospera el paquete BANSEFI+ que incluye, entre otros servicios, un seguro de vida para los miembros del hogar y gastos de servicios funerarios.

En tercer lugar, por ejemplo, en República Dominicana los beneficiarios del PTMC califican para beneficiarse de políticas e iniciativas que compensan la eliminación de subsidios generalizados. Existen dos subsidios a los cuales los beneficiarios del programa PROSOLI son automáticamente elegibles por su condición de pobreza. El Bono Gas Hogar es una transferencia mensual de 228 pesos dominicanos (US\$5,1) dirigida a reducir el costo del combustible usado para cocinar. El Bono Luz es una transferencia mensual de entre 4,44 y 444 pesos dominicanos (US\$0,1 y US\$10) que cubre el costo del consumo eléctrico promedio de una familia pobre. Ambos beneficios se entregan en la misma tarjeta de PROSOLI, sin embargo, esos recursos solamente pueden ser utilizados para pagar

RECUADRO 4.2 El Bono Gas Hogar en República Dominicana

Antecedentes. La Ley 112-00, aprobada en el 2000, estableció un subsidio directo al gas licuado de petróleo (GLP) para uso doméstico. Sin embargo, en la práctica se tradujo en un subsidio generalizado debido a las dificultades para diferenciar precios según el tipo de consumidor. A partir de junio de 2005, se concede un subsidio fijo de 17,35 pesos dominicanos (US\$0,4) por galón para consumos menores a 100 libras. Los consumidores debían asumir el diferencial entre el subsidio estatal y el precio de mercado. Durante el alza del precio del petróleo en 2008, el gobierno se vio forzado a desmontar esta iniciativa debido a las restricciones fiscales. A fin de reducir el impacto en las familias más pobres, se creó un subsidio focalizado al consumo de gas. El subsidio Bono Gas Hogar fue posible de implementar rápida y eficazmente gracias a la existencia de la plataforma del PTMC. A continuación se describe cómo se realizó este proceso.

Elegibilidad. El Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN) es una institución que tiene a su cargo determinar la elegibilidad de los hogares por medio del Índice de Calidad de Vida (ICV). El ICV se construye a partir de las características socioeconómicas y la posesión de activos de los hogares. Este índice toma valores de 0 a 100, donde 0 es el nivel más bajo, y segmenta a la población en cuatro grupos. Los dos grupos con los índices más bajos identifican a los pobres extremos y moderados (ICV I e ICV II, respectivamente). La población objetivo de Bono Gas Hogar corresponde a los tres grupos con los índices más bajos.

Inscripción. Los beneficiarios del PTMC pasaron automáticamente a ser beneficiados por el Bono Gas Hogar. El PTMC realizó una convocatoria abierta y se establecieron 202 centros de atención en todo el territorio. En el caso de aquellas familias que se acercaron y no figuraban en el padrón del SIUBEN, se les aplicó la ficha de caracterización socioeconómica en un plazo máximo de seis meses para determinar su ICV. Luego del proceso de inscripción y validación, se emitía al hogar el medio de pago. Para esto se establecieron alrededor de 637 puntos de entrega.

Cobertura. Al inicio del programa, el padrón de elegibles del Bono Gas Hogar estaba formado por 806.830 hogares, de los cuales 665.118 pertenecían a la categoría de pobres extremos o moderados. El proceso de inscripción tuvo como resultado la emisión de 416.747 nuevos medios de pago. En septiembre de 2008, primer mes de implementación, se desembolsaron transferencias a 710.350 hogares, equivalente al 88% del padrón de elegibles. Desde entonces, el número de hogares beneficiarios del Bono Gas Hogar ha ido aumentando progresivamente hasta lograr una media de 891.027 en 2015.

Beneficios. El Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales —en conjunto con la Secretaría de Estado de Hacienda y la Secretaría de Estado de Industria y Comercio—, determinó el nivel del beneficio. Se optó por fijar un monto con base en el consumo promedio mensual documentado en los registros del SIUBEN de seis galones y los precios vigentes. Como resultado, el monto mensual establecido fue de 228,00 pesos dominicanos (US\$5,1). Si bien inicialmente se concibió la actualización del beneficio a raíz de la volatilidad de los precios del petróleo, no ha sido revisado desde entonces.

Pago. El subsidio se transfiere a los beneficiarios por medio de la tarjeta de pago del PTMC. Esta tarjeta es avalada por Visa Internacional y emitida por distintas instituciones financieras seleccionadas a partir de una licitación pública. El sistema de pagos de las transferencias sociales del Gobierno es gestionado por la Administradora de Subsidios Sociales (ADESS). Entre sus funciones están: (i) solicitar la emisión de nuevas tarjetas; (ii) capacitar a los beneficiarios en su uso; (iii) establecer los contratos con las instituciones financieras; y (iv) seleccionar, establecer convenios y fiscalizar a los comercios de la Red de Abasto Social (RAS). En la tarjeta se habilita una gaveta o subcuenta con el beneficio de Bono Gas Hogar, que puede ser utilizado únicamente en las distribuidoras de GLP afiliadas a la RAS. Cada mes, el PTMC genera la relación de pagos que se transfiere a las instituciones financieras. El beneficiario debe asumir el diferencial entre el subsidio y el consumo efectivo.

en comercios específicamente designados: las expedidoras de gas licuado en el caso de Bono Gas Hogar y las Empresas Distribuidoras de Electricidad para Bono Luz (ver Recuadro 4.2).

Sin duda, utilizar la focalización inherente a los PTMC para asignar subsidios al consumo es un avance con respecto a los subsidios generalizados que son altamente regresivos y que eran el mecanismo redistributivo más utilizado previo a la implementación de los PTMC. Sin embargo, es preciso señalar que incluir bonos adicionales equivale a un aumento en el componente no condicionado de los PTMC. En este sentido, existe el riesgo de que estos complementos se conviertan en un componente permanente y la experiencia ha mostrado que con el paso del tiempo es difícil eliminarlos. Este es el caso de los apoyos introducidos para compensar el aumento en los precios de alimentos en México, que se han mantenido aun cuando los precios se han regularizado (Araujo y Suárez Buitrón, 2013).

4.5.2 Vinculación con programas de generación de ingresos

Recientemente se ha debatido sobre la necesidad de apoyar a las familias beneficiarias de los PTMC para que aumenten su capacidad de generación de ingresos en el corto plazo. Esto refleja, por un lado, la preocupación de los gobiernos por la permanencia de familias en el programa —y el costo que esto implica— durante un tiempo extenso. Por otro lado, evidencia la voluntad de complementar el apoyo al consumo mediante intervenciones dirigidas a la generación de ingresos. Finalmente, es muestra del interés de promover una exitosa transición escuela-trabajo de los jóvenes que han recibido apoyos educativos mediante los PTMC.

Es importante señalar que las estrategias de generación de ingresos para los adultos de los hogares beneficiarios no coinciden con las metas originales de los PTMC: contribuir a interrumpir la transmisión intergeneracional de la pobreza mediante el desarrollo del capital humano de los niños en los hogares beneficiarios, y no mediante una mayor capacidad de generación de ingresos de los padres. La lógica de los programas es proporcionar a los niños más educación que la que tuvieron sus padres, que redundaría en mayores ingresos cuando los hijos ingresaran al mercado laboral. Contrariamente, el objetivo de las estrategias de generación de ingresos es en general de corto plazo: reducir más rápidamente la dependencia de los hogares en los PTMC. Esto genera una preocupación, ya que en la literatura no se han identificado programas de generación de ingresos que sean exitosos y escalables. Más aun, de existir tales programas, los PTMC no se justificarían. El aumento del ingreso familiar genera una mayor demanda por servicios de salud y educación, y por ende, no habría necesidad de contar con los PTMC.

En un estudio reciente sobre el tema, Medellín et al. (2015) señalan que en muchos países se procura la conexión de los PTMC con diversas intervenciones orientadas a la promoción del autoempleo y del empleo asalariado. Sin embargo, dichas intervenciones no son diseñadas para las poblaciones que participan en los PTMC, y además, solo cubren a una pequeña parte de los beneficiarios de dichos programas. Más importante, no hay evidencia de que las intervenciones tengan impactos, ni en general ni para los beneficiarios de los PTMC: “no existe evidencia sistemática sobre cuáles son las intervenciones orientadas a la generación de ingresos que funcionan o cómo afectan a los beneficiarios de los PTMC. La literatura

existente solamente muestra que los impactos en los resultados del mercado laboral son limitados [...] De forma similar, no está claro qué intervenciones (o combinaciones) resultan mejores para apoyar a beneficiarios en distintos contextos económicos locales (por ejemplo, rural frente a urbano)” (Medellín et al., 2015; 11).

Dicho esto, la vinculación de los beneficiarios de PTMC se ha dado mediante el acceso prioritario o garantizado a otros programas que se enfocan en educación y capacitación para el trabajo. En general, las iniciativas de capacitación buscan que las familias acumulen capital humano mediante programas de capacitación básica, técnica y universitaria. Algunos de estos programas están abiertos a todos los integrantes de las familias participantes, mientras que otros se centran en la transición escuela-trabajo de los jóvenes. Dado que la vinculación enfocada en los jóvenes es la más alineada con los objetivos de los PTMC, en los párrafos siguientes se destacan únicamente estos tipos de experiencias.

En Brasil, existe el programa *Projovem Adolescente*, que otorga dos tercios de sus cupos a beneficiarios de *Bolsa Família* de entre 15 y 17 años. Está focalizado en el fortalecimiento de la formación familiar y comunitaria, el retorno de los adolescentes a la educación y su permanencia en el sistema educativo.

La formación para el trabajo es la más común de las opciones de capacitación. Forma parte de las políticas activas del

mercado de trabajo y se enfoca en mejorar la empleabilidad de los participantes³⁵. En Colombia, Más Familias en Acción está vinculado a Jóvenes en Acción, que ofrece una transferencia monetaria³⁶ y acceso preferencial a la formación técnica o tecnológica proporcionada por el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) o por institutos de educación terciaria. Casi la mitad de los cupos del SENA son reservados para los beneficiarios de Jóvenes en Acción, muchos de los cuales provienen de Más Familias en Acción. En este sentido, al buscar mejorar la inserción laboral de jóvenes que se beneficiaron del PTMC, Jóvenes en Acción está alineado con los objetivos originales de mejorar la capacidad de generación de ingreso de los niños de hogares beneficiarios. Hasta 2015, Jóvenes en Acción había beneficiado a un total de 242 mil jóvenes. La edad promedio es de 20 años de edad y un 55,1% son mujeres (DPS, 2015).

En Brasil, los beneficiarios de *Bolsa Família* tienen la posibilidad de acceder al Programa Nacional de Acceso a la Educación Técnica y Empleo (PRONATEC), que provee formación profesional y técnica con el objetivo de facilitar la inserción en el mercado laboral. La oferta consiste en más de 600 cursos de formación inicial y continua con duración mínima de 160 horas en áreas como construcción, hotelería y electricidad, entre otros³⁷. Los cursos son financiados por el Ministerio de Educación y los estudiantes reciben útiles escolares, uniforme, almuerzo y transporte gratis. Son elegibles las personas mayores de 15 años inscritas o en proceso de inscripción

35 Ver Ibararán y Rosas Shady (2009) y González-Velosa, Ripani y Rosas Shady (2012)

36 Dependiendo de la formación escogida, se pueden recibir entre 6 y 30 pagos bimestrales.

37 Listado de cursos disponibles a mayo 2016 en: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=41251-portaria-012-2016-pdf&category_slug=maio-2016-pdf&Itemid=30192

en el *Cadastró Único*, con prioridad para los beneficiarios de *Bolsa Familia*. Los municipios pueden unirse al programa en cualquier momento, sin necesidad de realizar convenios o pago alguno. Las personas interesadas deben acercarse al Centro de Referencia de Asistencia Social (CRAS) más cercano o a las Secretarías de Asistencia Social y Trabajo del municipio donde residen para solicitar el servicio. Una modalidad de PRONATEC es Mil Mujeres, que busca promover el acceso de las mujeres en situación de vulnerabilidad o riesgo social a acciones de inclusión productiva urbana.

Algunos PTMC han realizado esfuerzos para apoyar a sus beneficiarios a acceder a oportunidades de educación universitaria. Las acciones típicas son la firma de convenios con instituciones educativas para conseguir becas, apoyo en la preparación a los procesos de selección, e incluso, la provisión de transferencias monetarias para cubrir parte de los costos asociados. En Ecuador, los beneficiarios del BDH que obtienen un cupo para estudiar una carrera universitaria son elegibles para la Beca Nacional Eloy Alfaro, un incentivo económico que cubre parte de los costos de la formación universitaria (Martínez et al. 2017). El IMAS de Costa Rica ha establecido convenios con instituciones de enseñanza universitaria, como la Universidad Estatal a Distancia, a fin de proveer becas de estudios profesionales a los beneficiarios de Avancemos. Los becarios están exonerados del pago por materia, matrícula y libros de la carrera seleccionada. En Brasil, por otro lado, existe un plan a nivel nacional de calificación profesional orientado a puestos de trabajo en las áreas de Petróleo y Gas Natural. La iniciativa se denomina Programa de Movilización de la Industria Nacional del Petróleo y Gas Natural. Los beneficiarios de *Bolsa Familia* reciben

clases de apoyo para la preparación del proceso selectivo. Además los beneficiarios están exonerados del costo de inscripción al proceso de selección (Hellmann, 2015b)

En cualquier caso, los resultados de las vinculaciones no dependen de los PTMC sino más bien de la pertinencia y calidad de los programas a los cuales el PTMC se vincula y, en el caso de los programas de capacitación e inserción laboral, de las condiciones de los mercados de trabajo. Finalmente, si bien la vinculación de los jóvenes con programas pertinentes es una iniciativa loable, es importante subrayar que no es parte de los objetivos primordiales de los PTMC.

4.5.3 Vinculación con servicios de acompañamiento familiar

Está claro que la pobreza y la vulnerabilidad son fenómenos complejos con múltiples determinantes. De hecho, la teoría de cambio de los PTMC asumió desde un inicio que las transferencias por sí solas no resolverían las causas de la pobreza. Como señala Levy (2007), además de los recursos monetarios, deben estimularse comportamientos que favorezcan la acumulación de capital humano. No solo el cumplimiento de corresponsabilidades sino cambios en las prácticas de higiene, salud y nutrición, entre otros. Por esta razón, los PTMC han tendido a complementar la atención a sus beneficiarios con acompañamiento sociofamiliar.

El acompañamiento sociofamiliar consiste básicamente en el seguimiento cercano y personalizado de la familia por parte de un trabajador social. En este grupo destacan Chile con el Programa Eje, Colombia con la Red Unidos, y más recientemente, Costa Rica con la estrategia Puente al Desarrollo. Estas intervenciones tienen en común la realización de un diagnóstico inicial de las

necesidades de atención de las familias y la definición de un plan de atención basado en la oferta de programas y servicios disponibles. Al igual que en las iniciativas de vinculación a programas de generación de ingresos, la efectividad de estas modalidades depende de la pertinencia y efectividad de los programas sociales a los que se vinculan las familias. Asimismo, la experiencia internacional sugiere que la definición de protocolos de atención es importante para garantizar estándares de calidad, así como la necesidad de contar con recursos humanos calificados y suficientes para realizar el trabajo con las familias (Ibarrarán et al., 2016).

Todos los beneficiarios del Ingreso Ético Familiar participan en los acompañamientos del Programa Eje. El primer paso del Programa Eje es completar un diagnóstico, cuyo objetivo es identificar los recursos y las capacidades de los miembros del hogar. Dicho diagnóstico es realizado por los gestores familiares de manera presencial, a través de una encuesta al representante de la familia, que incluye 57 variables que abarcan, entre otros, salud mental y actitud hacia el trabajo. Una vez concluido el diagnóstico, el gestor familiar elabora el plan de intervención. Las intervenciones tienen una duración máxima de 24 meses y van en dos líneas de acompañamiento: psicosocial y sociolaboral. El acompañamiento psicosocial se enfoca en la oferta de atención a carencias básicas, entre ellas, salud, educación, vivienda, documentación, generación de ingresos y dinámicas familiares. El acompañamiento sociolaboral, por su lado, abarca la vinculación con programas de inclusión laboral y productiva. Si bien el Programa Eje cuenta con gestores territoriales para organizar la oferta existente y priorizar la entrada de los beneficiarios, el acceso a la oferta de programas por parte

de los beneficiarios del IEF no está garantizado (Vargas, Cueva y Medellín, 2017)

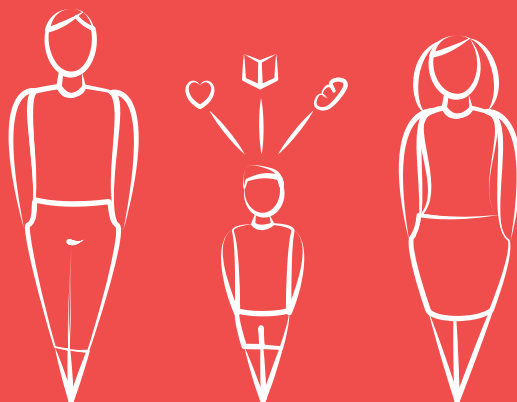
Adicional al diagnóstico y la vinculación, los cogestores de la Red Unidos en Colombia dan seguimiento a 45 logros en nueve dimensiones de bienestar (identificación, ingresos y trabajo, educación, salud, habitabilidad, nutrición, dinámica familiar, bancarización y ahorro, y apoyo legal). Aproximadamente una quinta parte de las familias beneficiarias de Más Familias en Acción pertenece a la Red Unidos. Cada cogestor de la red tiene a su cargo, en promedio, el acompañamiento de 135 familias (Medellín y Sánchez, 2015).

Los programas de acompañamiento familiar son, en principio, un complemento natural a los PTMC para las poblaciones más vulnerables. Lamentablemente, en varios países de la región el acompañamiento sociofamiliar se ha planeado para todos los beneficiarios de los PTMC, lo que ha resultado en un seguimiento superficial. Cabe resaltar que el acompañamiento sociofamiliar es una intervención intensiva brindada por profesionales calificados, y que no todas las familias beneficiarias de un PTMC lo requieren. Por ejemplo, de acuerdo con la experiencia europea, únicamente una de cada diez familias en situación de pobreza requieren acompañamiento (Pérez Eransus, 2015).

En cuanto a los resultados, algunos de los programas de acompañamiento que brindan apoyo profesional adicional a las familias en situación de mayor exclusión han mostrado resultados en términos de acercarlas a la oferta de programas sociales (Carneiro, Galasso y Ginja, 2015; y Galasso, 2011 para Chile; DNP 2014, para Colombia). El reto sigue siendo lograr mejoras sostenibles en materia de generación de ingreso, tema ya referido en el capítulo anterior.

Conclusiones

Pablo Ibararán, Ferdinando Regalia y Marco Stampini



Los PTMC fueron una innovación radical en materia de protección social en América Latina y el Caribe, y su existencia y consolidación veinte años después es muestra de su efectividad. Con respecto a los programas preexistentes, los PTMC invierten importantes recursos en sistemas de focalización y monitoreo, que apuntan a asegurar la transparencia y el uso eficiente de los recursos invertidos en las poblaciones más pobres de la región. Por un lado, se garantiza la elección objetiva de los beneficiarios; por otro, se asegura que el pago de la transferencia sea condicionado al cumplimiento de condicionalidades asociadas con la acumulación de capital humano. De esta forma, se establece un contrato implícito entre el estado y la población, en el que el primero se compromete a redistribuir recursos hacia los que más los necesitan, y quienes reciben dichos recursos se comprometen a cumplir con medidas que promueven la acumulación de capital humano.

Como se ha documentado en los capítulos del libro, la implementación de los PTMC no es tarea sencilla. Por una parte, para asegurar la transparencia del gasto y proteger los programas frente a críticas de uso político, los PTMC han logrado importan-

tes avances operativos. Por otra, persisten retos relevantes que justifican un constante trabajo de reforma. Discutimos estos logros y retos en las dos secciones siguientes.

Logros

Todos los PTMC de América Latina y el Caribe están focalizados en los estratos de la población con menores niveles de bienestar. Seleccionan a sus beneficiarios por medio de una combinación de métodos de focalización geográficos, categóricos, comunitarios y de prueba de medios. Con respecto a los programas de protección social preexistentes, la combinación de estos métodos de focalización ha permitido reducir sustancialmente la filtración de los beneficios a los no pobres. En particular, destaca como buena práctica en materia de asignación de programas de alivio a la pobreza la combinación de focalización geográfica —en zonas de alta incidencia de pobreza— con prueba de medios a través de la estimación del nivel de bienestar.

En paralelo, varios países han creado registros únicos de beneficiarios. Estos contienen información básica sobre la estructura

y condiciones de vida de las familias, así como su puntaje en el sistema de focalización e información sobre su participación en programas sociales ofrecidos por el estado. Dichos registros son una buena práctica porque promueven la transparencia en la asignación de programas, y permiten analizar la superposición entre ellos. Aun si los registros únicos se colocan institucionalmente fuera de los PTMC y sirven para un conjunto más amplio de programas, en la mayoría de los países su creación fue una consecuencia de la expansión de los PTMC y de la necesidad de racionalizar la oferta de programas de protección social alrededor de ellos.

Los PTMC vinculan el pago de la transferencia al cumplimiento de condicionalidades en salud y educación, que tienen impactos documentados en términos de aumento de la demanda por estos servicios. Las buenas prácticas en materia de condicionalidades incluyen: (i) la elección de corresponsabilidades que están bajo control de los hogares —y no dependen de otros, por ejemplo, de la oferta de los servicios—; (ii) la alineación con prioridades de política pública —como por ejemplo, aumentar el número de controles prenatales de salud—; y (iii) la selección de indicadores de cumplimiento objetivos y fácilmente verificables. La condicionalidad de las transferencias contribuye a explicitar el derecho de la población pobre a tener acceso a servicios básicos de salud y educación. En paralelo, permite generar información continua sobre el uso de estos servicios, evidenciando problemas de oferta.

La alineación con objetivos de política pública explica que el enfoque de las condicionalidades varíe entre países y a lo largo del tiempo. Así, en los contextos donde los retos de salud materno infan-

til son todavía preponderantes, y donde la cobertura educativa presenta brechas significativas, las condicionalidades siguen incluyendo los controles prenatales, el cumplimiento con los protocolos de salud y nutrición para niños en edad preescolar, y la asistencia escolar para niños y adolescentes. En otros contextos, donde el cumplimiento de los indicadores básicos de salud y educación es casi universal, se ha comenzado a experimentar con condicionalidades diferentes que buscan incentivar el control de factores de riesgo para la salud, el logro escolar y el empleo formal. Algunos programas han incluido condicionalidades relacionadas con prestaciones preventivas de salud para los adultos (por ejemplo, tamizaje y tratamiento de hipertensión). Desafortunadamente, todavía no existe suficiente evidencia rigurosa que compruebe el éxito de estas nuevas condicionalidades, por lo que se requiere mantener la buena práctica observada por los PTMC de realizar proyectos piloto, acompañados por evaluaciones de impacto rigurosas que documenten los resultados antes de proceder con el uso generalizado de dichas innovaciones.

La mejor práctica para la verificación del cumplimiento de las condicionalidades consiste en utilizar como fuente los sistemas de información propios de los sectores de salud y educación. Esto reduce los costos de transacción y fortalece los sistemas de información sectoriales. De no ser posible, es una buena práctica que el registro del cumplimiento se haga directamente en el sistema de información del PTMC, y que se haga lo más cercano posible al punto de cumplimiento de la condicionalidad, es decir, el centro de salud o la institución educativa.

La entrega de transferencias monetarias — con respecto a las transferencias en espe-

cie, comunes antes de los PTMC— reduce los costos administrativos del programa y reconoce el importante principio de que todos, sin importar su condición socioeconómica, utilizan eficientemente los recursos a su disposición. Desde sus orígenes, los PTMC han logrado mejoras sustanciales en el proceso de pago de las transferencias, reduciendo el costo de oportunidad del cobro para los hogares beneficiarios y los costos administrativos del proceso de pago. En áreas dispersas sigue siendo necesaria la entrega física de efectivo. En estos casos, se han hecho avances importantes para asegurar la transparencia del proceso de pago, por ejemplo, con la identificación de los beneficiarios por medio de su huella digital. Por otro lado, para los hogares que viven en áreas menos remotas, el uso de medios electrónicos (por ejemplo, tarjetas magnéticas) se ha mostrado como una buena práctica para la entrega de las transferencias.

Se han hecho esfuerzos importantes para expandir la capilaridad de la red de puntos de pago, complementando las sucursales bancarias con tiendas y otras instalaciones comerciales. En paralelo, las tarjetas bancarias de los beneficiarios, que inicialmente solo permitían el retiro de efectivo, han ido evolucionando con la agregación de servicios bancarios adicionales (como cuentas corrientes y de ahorro). Esta evolución del sistema de pago de los PTMC ha generado importantes oportunidades de inclusión financiera para los segmentos más pobres de la población, llevando a algunos países a explorar esta posibilidad de promoción como mecanismo adicional de inclusión social.

Los PTMC se han caracterizado por desarrollar sistemas de información robustos que responden a las necesidades del ciclo operativo. Si bien la forma particular que

han tomado es variada, se ha evidenciado la buena práctica de utilizar plataformas libres para el desarrollo de los sistemas. Este tipo de plataforma es más flexible y permite que los técnicos del programa puedan adaptar los sistemas a requisitos cambiantes de los programas. La información que generan los procesos de monitoreo y auditoría, por su parte, ha sido clave para la mejora continua de los programas y la rendición de cuentas. Además de contribuir a la identificación de aspectos operativos con espacio de mejora y a una mayor transparencia del uso de los recursos públicos, es un insumo importante para optimizar el diseño mismo de los PTMC.

Retos

A pesar de los avances logrados en todos los procesos operativos, permanecen retos importantes que requieren una reforma continua de los programas. Conjuntamente con las buenas prácticas, documentar estos desafíos ha sido un objetivo fundamental de este libro. En muchos casos, los retos se deben a la falta de consolidación de los procesos operativos básicos, o a la transición hacia nuevos objetivos antes de lograr los que se habían concebido originalmente.

Los retos principales en materia de focalización son la subcobertura de los pobres crónicos y la necesidad de un manejo más dinámico de los padrones de beneficiarios. Los PTMC se concibieron originalmente para el alivio de la pobreza crónica, que en la mayoría de los casos coincide con la pobreza extrema. Coherentemente, en casi todos los países se elaboraron pruebas de medios basadas en las características socioeconómicas y demográficas de los hogares que están asociadas a la situación

de pobreza crónica. Para enfrentar este tipo de pobreza de larga duración, son necesarios programas de largo plazo que apoyen el consumo e incentiven la acumulación de capital humano por medio de la demanda de servicios de salud y educación. En estos casos, la recertificación de la elegibilidad es un problema secundario, al menos en el corto plazo.

Muchos PTMC han expandido su cobertura a grupos más amplios de la población, —caracterizados por niveles de pobreza menos profunda y más dinámica— antes de lograr niveles satisfactorios de cobertura de los pobres crónicos. Esto es el resultado de una decisión política y no necesariamente una falencia de los métodos técnicos de focalización. El resultado de esta expansión es, en varios países, la coexistencia de padrones de beneficiarios que en números superan de manera significativa a la cantidad de pobres extremos con niveles importantes de subcobertura.

Esto crea dos necesidades de reforma. En primer lugar, es necesario concentrar los esfuerzos para la inclusión de los pobres crónicos que todavía no reciben las transferencias. La inclusión de esta población presenta enormes retos, porque los excluidos se encuentran aislados de los programas de protección social y al mismo tiempo sufren de las mayores carencias en la cantidad y calidad de la oferta de servicios de salud y educación. En segundo lugar, cuando la cobertura de los pobres moderados es significativa, es necesario asegurar un manejo dinámico del padrón de los beneficiarios, incluyendo auditorías y recertificaciones frecuentes de su condición de elegibilidad. Los países de la región han sido excesivamente tímidos en la recertificación de los beneficiarios, retrasando su implementación y en muchos casos fallando en dar de baja del padrón

a los que han perdido su elegibilidad. Varias experiencias recientes muestran que es posible recertificar masivamente sin consecuencias negativas para los programas y los gobiernos. Lo que cuenta es que la recertificación sea percibida como un proceso necesario para garantizar que el programa siga llegando a los que más lo necesitan.

La verificación de cumplimiento de condicionalidades representa otro reto mayor en la operación diaria de los PTMC. Todos los programas hacen énfasis en la importancia del cumplimiento. Las familias participantes adquieren un compromiso al registrarse en el programa. En cuanto a las consecuencias por el incumplimiento, la gran mayoría de los programas tienen normativas que detallan un proceso gradual que consiste en el aviso, reducción y/o suspensión de pagos, suspensión y salida del programa. No obstante, existe una enorme variación en la aplicación de la normativa.

Sin duda, un gran desafío lo tienen los programas que todavía no están en condición de asegurar la verificación del cumplimiento ni de aplicar la consecuente suspensión del pago de la transferencia. De hecho, la mayoría de los programas carecen de capacidad operativa para reaccionar ante la falta de cumplimiento con mecanismos de acompañamiento social orientado a explicar el porqué del incumplimiento y buscar cómo revertir la situación.

Aun si la responsabilidad de los PTMC en cuanto a las condicionalidades termina en la puerta de los centros de salud y educación, la capacidad de aumentar el nivel de capital humano de los niños beneficiarios depende fundamentalmente de la calidad de estos servicios. Solo si logran acumular salud y conocimientos, los beneficiarios podrán participar exitosamente en el mer-

cado laboral y generar ingresos suficientes para vivir de manera sostenible fuera de la pobreza. Es por esta razón que permanece el reto fundamental —para los gobiernos más que para los PTMC—, de lograr una coordinación efectiva y que tenga consecuencias en la cobertura y la calidad de los servicios, programas y las acciones territoriales de los ministerios de salud y educación.

Un reto importante del proceso de pago es la expansión de medios electrónicos en las zonas rurales y remotas, donde reside una proporción considerable de los beneficiarios. La limitante principal proviene de los escasos puntos de pago. El desafío aquí es promover la participación de actores privados a través de esquemas competitivos e innovadores, que den incentivos a extender la oferta y mejorar la calidad de los servicios de pago a los beneficiarios. Articular los PTMC con estrategias nacionales de inclusión financiera o con otras estrategias del sector financiero puede permitir la implementación de políticas regulatorias e incentivos que faciliten la participación del sector privado y la expansión de la red de puntos de pago. Un área que ha sido poco explorada en la región es el uso de teléfonos celulares para el pago de transferencias. A medida que el uso de estos dispositivos se hace más generalizado, es importante considerarlo como un medio de pago, que puede o no estar atado a cuentas bancarias.

Además de mejorar los esquemas de pago, existe el desafío de articular la agenda de inclusión financiera con los objetivos de los PTMC. Si bien existen complementariedades entre los objetivos de inclusión financiera y los de acumulación de capital humano, también existen riesgos de que un objetivo se logre a expensas del otro. Por esto es necesario tener claridad institu-

cional en cuanto a roles, responsabilidades y mecanismos para promover la inclusión financiera de beneficiarios de PTMC. Es preciso que los funcionarios del programa a todo nivel conozcan las reglas relacionadas con el uso de los productos financieros y las transmitan adecuadamente a la población beneficiaria para evitar que los intentos fracasen por desconocimiento o confusión por parte de los usuarios. Un ejemplo emblemático es el evitar que los hogares creen que por ahorrar pueden ser excluidos del programa. Dado que la inclusión financiera no solo depende de promover la demanda, es recomendable que una institución separada del programa tenga la responsabilidad de promover la inclusión financiera y la capacidad de trabajar tanto con los programas sociales como con las instituciones regulatorias y el sector privado.

Además de tener claridad en los roles institucionales, todavía hace falta conocimiento acerca de cómo lograr que los hogares en situación de pobreza utilicen mecanismos de ahorro de manera adecuada. En el ámbito de los PTMC se ha logrado expandir el acceso a dichos mecanismos, aunque no necesariamente su uso. Este problema es evidente cuando las beneficiarias retiran todo el dinero que reciben del programa en una sola transacción. Otro ejemplo es cuando las beneficiarias no hacen uso de las opciones de puntos de pago para realizar retiros que tienen, por ejemplo, opción de retiro en comercios o en cajeros automáticos. Lograr el uso activo de cuentas —ya sea como mecanismos de manejo de liquidez o de acumulación de activos— es el reto pendiente de la inclusión financiera a través de PTMC.

Es preciso reconocer que la vinculación de los beneficiarios con otros programas sociales y productivos genera un reto para

la operación de los PTMC. Algunos de estos programas sociales y productivos están alineados con el objetivo original de los PTMC, pues se enfocan en la acumulación de capital humano de los niños de los hogares beneficiarios. Pertenecen a este grupo los programas que apuntan a facilitar la transición de la escuela al trabajo, para que los jóvenes que han conseguido más educación logren una inserción exitosa en el mercado laboral. Otros programas, por ejemplo los que se enfocan en la capacidad de generación de ingreso de los adultos, rebasan el objetivo original de los PTMC. Existe el riesgo de que el énfasis en la vinculación con estos programas reduzca los recursos y la atención dedicados a consolidar los ciclos operativos fundamentales de los PTMC. Metafóricamente, se han comenzado a construir adiciones y extensiones a una casa sin antes asegurar cimientos sólidos en la estructura principal.

Finalmente, existe una discusión sobre la oportunidad de introducir una estructura gradual de la transferencia, que sea mayor para los hogares más pobres y menor para los que tienen niveles de bienestar más cercanos al umbral de elegibilidad. Este tipo de reforma respondería a la necesidad de reducir cualquier efecto negativo en la oferta de trabajo de los beneficiarios y potenciales beneficiarios. El reto es operativo, porque una estructura de la transferencia que varía con el nivel de bienestar de los beneficiarios requiere una mayor capacidad de implementación. Todavía no

se ha generado evidencia sobre los resultados de aplicar este tipo de estructura.

Luego de casi veinte años de implementación, persisten retos operativos importantes y existe el desafío de adaptar a los PTMC para que mantengan e incrementen su relevancia, pertinencia e impactos en un contexto cambiante. En este libro identificamos los aspectos operativos más relevantes de estos programas, describimos cómo se han abordado los principales retos y cuáles son los desafíos que se enfrentan hoy en día. El esfuerzo y compromiso en la implementación de los PTMC han sido contundentes y deben mantenerse para mejorar su operatividad y resultados. El Banco Interamericano de Desarrollo ha tenido el privilegio de trabajar con sus socios en la región en este camino, y estamos convencidos de que existe todavía mucho por avanzar y conseguir para promover la inclusión social y el desarrollo de capital humano de la población que vive en condición de pobreza. Para ello, como se mostró en estas páginas, se requiere trabajo continuo y cuidadoso. La sistematización de buenas prácticas, la discusión de retos añejos y nuevos, así como la discusión de alternativas de reformas contenidas en este libro son elementos importantes para continuar mejorando los resultados de los programas.

Esperamos que este libro se convierta en un instrumento de referencia para documentar buenas prácticas y estimular futuras reformas.

Referencias

Akresh, Richard, Damien de Walque y Harounan Kazianga. 2012. "Alternative Cash Transfer Delivery Mechanisms: Impacts on Routine Preventative Health Clinic Visits in Burkina Faso." NBER Working Paper n. 17785. Disponible en <http://www.nber.org/papers/w17785>.

Alemann, Clara, Barbara Buchbinder, Alden Cowap, Pablo Ibarrarán y Leticia Juárez. 2016. "¿Aumentan las transferencias monetarias condicionadas la participación de las mujeres en la toma de decisiones?: La evidencia del Programa Bono 10.000 en Honduras." Nota Técnica n. 981. Washington D.C., Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en <http://publications.iadb.org/handle/11319/7564>.

Alzúa, María, Guillermo Cruces y Laura Ripani. 2010. "Welfare Programs and Labor Supply in Developing Countries. Experimental Evidence from Latin America Welfare Programs and Labor Supply in Developing Countries: Experimental Evidence from Latin America." CED-LAS Working Paper. La Plata, Argentina: Center for Distributive, Labor and Social Studies. Disponible en [\[nicpoverty.org/uploads/publication_files/alzua_cruces_ripani_labour.pdf\]\(http://nicpoverty.org/uploads/publication_files/alzua_cruces_ripani_labour.pdf\).](http://www.chro-</p>
</div>
<div data-bbox=)

Andrews, Colin, Lucy Bassett, Tarsicio Castaneda, María Concepción Steta Gandara, Margaret Gosh, Julia Loureiro y Rodrigo Quintana. 2011. *Safety Nets How To: A Toolkit for Practitioners (Version 1)*. Washington D.C., Estados Unidos: Banco Mundial.

Angulo, Roberto. 2016. "Cuatro lecciones aprendidas con la implementación del programa de transferencias monetarias condicionadas de Colombia." Nota Técnica n. 958. Washington D.C., Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en <http://publications.iadb.org/handle/11319/7489>.

Araujo, M. Caridad, Mariano Bosch, Rosario Maldonado y Norbert Schady. 2016. "The Effect of Welfare Payments on Work in a Middle-Income Country." Sin publicar.

Araujo, M. Caridad y Paula Suárez Buitrón. 2013. "Programa de Desarrollo Humano Oportunidades: evolución y desafíos." Nota Técnica n. 601. Washington

- D.C., Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en <https://publications.iadb.org/handle/11319/6012>.
- Ashraf, Nava, Dean Karlan y Wesley Yin. 2010. "Female Empowerment: Impact of a Commitment Savings Product in the Philippines." *World Development* 38 (3): 333–44. doi:10.1016/j.worlddev.2009.05.010.
- Azuara, Oliver, Odette Maciel y Alayna Tetreault. 2015. *Estudios de casos comparativos: evaluación del apoyo institucional del BID a los programas de transferencias monetarias condicionadas en tres países de ingreso medio-bajo*. Washington D.C., Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en <http://publications.iadb.org/handle/11319/7312>.
- Bachas, Pierre, Paul Gertler, Sean Higgings y Enrique Seira. 2016. "Banking on Trust: How Debit Cards Enable the Poor to Save More." Sin publicar. Disponible en http://economics.yale.edu/sites/default/files/bachasgertlerhiggingsseira_v29.pdf.
- Baird, Sarah, Craig McIntosh y Berk Özler. 2009. "Designing Cost-Effective Cash Transfer Programs to Boost Schooling among Young Women in Sub-Saharan Africa." Policy Research Working Paper n. 5090. Washington D.C., Estados Unidos: Banco Mundial. Disponible en <http://elibrary.worldbank.org/doi/pdf/10.1596/1813-9450-5090>.
- Baird, Sarah, Francisco Ferreira, Berk Özler y Michael Woolcock. 2014. "Conditional, Unconditional and Everything in between: A Systematic Review of the Effects of Cash Transfer Programmes on Schooling Outcomes." *Journal of Development Effectiveness* 6 (1): 1–43. doi:10.1080/19439342.2014.890362.
- Baird, Sarah, Craig McIntosh y Berk Özler. 2011. "Cash or Condition? Evidence from a Cash Transfer Experiment." *The Quarterly Journal of Economics* 126 (4): 1709–1753. doi:10.1093/qje/qjr032.
- Banco Interamericano de Desarrollo. 2015. *Conditional Cash Transfer Research Brief*. Washington D.C., Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo. Sin Publicar.
- Banco Mundial. 2011. *Improving the Odds of Achieving the MDGs: Global Monitoring Report 2011*. Washington D.C., Estados Unidos. Disponible en <http://siteresources.worldbank.org/INTGLOMONREP2011/Resources/7856131-1302708588094/GMR2011-CompleteReport.pdf>.
- Banerjee, Abhijit, Esther Duflo, Rachel Glennerster y Cynthia Kinnan. 2015. "The Miracle of Microfinance? Evidence from a Randomized Evaluation." *American Economic Journal: Applied Economics* 7 (1): 22–53. doi: 10.1257/app.20130533.
- Barber, Sarah, y Paul Gertler. 2008. "The Impact of Mexico's Conditional Cash Transfer Programme, Oportunidades, on Birthweight." *Tropical Medicine & International Health* 13 (11): 1405–14. doi:10.1111/j.1365-3156.2008.02157.x.
- Barham, Tania, Karen Macours y John Maluccio. 2013. "More Schooling and More Learning? Effects of a 3-Year Conditional Cash Transfer Program in Nicaragua after 10 Years." Documento de Trabajo n. 432. Washington D.C., Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en <https://publications.iadb.org/handle/11319/4584>.
- Barham, Tania, Karen Macours, John Maluccio y Teresa Molina-Millan. 2015. "Impactos a largo plazo de las transferen-

- cias monetarias condicionadas en América Latina: Propuesta de investigación para El Salvador.” Washington D.C., Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo. Sin Publicar.
- Bastagli, Francesca, Jessica Hagen-Zanker, Luke Harman, Georgina Sturge, Valentina Barca, Tanja Schmidt y Luca Pellerano. 2016. *Cash Transfers: What Does the Evidence Say? A Rigorous Review of Impacts and the Role of Design and Implementation Features*. Londres, Reino Unido: Overseas Development Institute. Disponible en <https://www.odi.org/publications/10505-cash-transfers-what-does-evidence-say-rigorous-review-impacts-and-role-design-and-implementation>.
- Behrman, Jere R., Susan W. Parker y Petra E. Todd. 2009. “Medium- Term Impacts of the Oportunidades Conditional Cash Transfer Program on Rural Youth in Mexico.” En *Poverty Inequality and Policy in Latin America*, editado por Stephan Klasen y Felicitas Nowak- Lehma, 219–70. Cambridge, Estados Unidos: MIT Press.
- Benedetti, Fiorella, Marcos Farach, Pablo Ibarrarán y Juan Miguel Villa. 2014. “Focalización del programa de transferencias monetarias condicionadas en Honduras.” Nota Técnica n. 705. Washington D.C., Estados Unidos. Disponible en <http://publications.iadb.org/handle/11319/6653>.
- Benedetti, Fiorella, Pablo Ibarrarán y Patrick McEwan. 2016. “Do Education and Health Conditions Matter in a Large Cash Transfer? Evidence from a Honduran Experiment.” *Economic Development and Cultural Change* 64 (4): 759-93. doi:10.1086/686583.
- Benhassine, Najy, Florencia Devoto, Esther Duflo, Pascaline Dupas y Victor Pouliquen. 2015. “Turning a Shove into a Nudge? A ‘Labeled Cash Transfer’ for Education.” *American Economic Journal: Economic Policy* 7 (3): 86–125. doi:10.1257/pol.20130225.
- Berlinski, Samuel y Norbert Schady, eds. 2015. *Los primeros años: el bienestar infantil y el papel de las políticas públicas*. Washington D.C., Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en <https://publications.iadb.org/handle/11319/7259>.
- Bourguignon, François, Francisco Ferreira y Phillippe Leite. 2002. “Ex-Ante Evaluation of Conditional Cash Transfer Programs: The Case of Bolsa Escola.” Policy Research Working Papers. Washington D.C., Estados Unidos: Banco Mundial. Disponible en <http://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1596/1813-9450-2916>.
- Brune, Lasse, Xavier Giné, Jessica Goldberg y Dean Yang. 2011. “Commitments to Save: A Field Experiment in Rural Malawi.” Policy Research Working Paper n. 5748. Washington D.C., Estados Unidos: Banco Mundial. Disponible en <http://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1596/1813-9450-5748>.
- Bryan, Dunstan y Grecia De la O. 2016. “How Does the Programme of Advancement Through Health and Education Work? Best Practices in the Implementation of Conditional Cash Transfer Programs in Latin America and the Caribbean.” Washington D.C., Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo. Sin Publicar.
- Carneiro, Pedro, Emanuela Galasso y Rita Ginja. 2015. “Tackling Social Exclusion Evidence from Chile.” Policy Research

- Working Paper n. 7180. Washington D.C., Estados Unidos: Banco Mundial. Disponible en <http://documents.worldbank.org/curated/en/789431468238175259/Tackling-social-exclusion-evidence-from-Chile>.
- Chiapa, Carlos y Silvia Prina. 2014. “Ahorro, contabilidad mental, ahorro por default y transferencias condicionadas.” En Breve n. 53. Proyecto Capital. Disponible en <http://proyectocapital.org/es/publicaciones/todas-las-publicaciones/787-en-breve-53-ahorro-contabilidad-mental-ahorro-por-default-y-transferencias-monetarias-condicionadas.html>.
- Comisión Multisectorial de Inclusión Financiera. 2015. *Estrategia Nacional de Inclusión Financiera*. Lima, Perú. Disponible en <https://www.mef.gob.pe/contenidos/archivos-descarga/ENIF.pdf>.
- Consultative Group to Assist the Poor (CGAP) y Marulanda Consultores. 2013. *Incentivos para la apertura de correspondientes no bancarios de la Banca de las Oportunidades en Colombia*. Consultative Group to Assist the Poor. Disponible en <http://www.cgap.org/publications/incentives-introduction-agents-colombia>.
- Côrtes Neri, Marcelo, y Cavalcanti Ferreira de Souza, Pedro Herculano (2012). “A Década Inclusiva (2001-2011): desigualdade, pobreza e políticas de renda”, Comunicados do Ipea n. 155. Brasília, Brasil: Gobierno de Brasil. Disponible en http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/comunicado/120925_comunicado-doipea155_v5.pdf
- Dávila, Laura. 2016. “¿Cómo funciona Prospera?: Mejores prácticas en la implementación de programas de transferencias monetarias condicionadas en América Latina y el Caribe.” Nota Técnica n. 971. Washington D.C., Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en <http://publications.iadb.org/handle/11319/7569>.
- de Brauw, Alan y John Hoddinott. 2008. “Must Conditional Cash Transfer Programs Be Conditioned to Be Effective?” IFPRI Discussion Paper n. 757. Washington D.C., Estados Unidos: International Food Policy Research Institute. Disponible en <http://www.ifpri.org/sites/default/files/publications/ifpridp00757.pdf>.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). 2014. *Red Unidos para la superación de la pobreza extrema*. Departamento Nacional de Planeación. Disponible en <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-social/políticas-sociales-transversales/Paginas/red-unidos-para-superacion-de-la-pobreza-extrema.aspx>.
- Departamento para la Prosperidad Social (DPS). 2013. *Seguimiento al programa Más Familias en Acción N°. 4*. Documento Operativo Técnico. Bogotá, Colombia: Departamento para la Prosperidad Social. Disponible en http://apps.dps.gov.co/documentos/8800_DOT4_Seguimiento.pdf.
- . 2014. *Novedades N°. 11*. Documento Operativo Técnico. Bogotá, Colombia: Departamento para la Prosperidad Social. Disponible en http://apps.dps.gov.co/documentos/9600_DOT11_Novedades_.pdf.
- . 2015. ¿Quiénes son los Jóvenes en Acción? Bogotá, Colombia: Jóvenes en Acción Colombia (Facebook oficial).
- Dupas, Pascaline y Jonathan Robinson. 2013. “Why Don’t the Poor Save More? Evidence from Health Savings Experi-

- ments.” *American Economic Review* 103 (4): 1138–71. doi:10.1257/aer.103.4.1138.
- Edmonds, Eric y Norbert Schady. 2012. “Poverty Alleviation and Child Labor.” *American Economic Journal: Economic Policy* 4 (4): 100–124. doi:10.1257/pol.4.4.100.
- European Food Information Council. 2014. *Cómo motivar el cambio conductual*. Documento de Referencia del European Food Information Council. Disponible en inglés en <http://www.eufic.org/es/healthy-living/article/motivating-behaviour-change>.
- Ferreira, Francisco H. G., Julian Messina, Rigolini Jamele, Luis Felipe López-Calva, María Ana Lugo y Reno Vakis. 2013. *Economic Mobility and the Rise of the Latin American Middle Class*. Washington D.C., Estados Unidos: Banco Mundial. Disponible en <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/11858/9780821396346.pdf>.
- Filmer, Deon y Norbert Schady. 2009. “Are There Diminishing Returns to Transfer Size in Conditional Cash Transfers?” Policy Research Working Paper n. 4999. Washington D.C., Estados Unidos: Banco Mundial. Disponible en <http://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1596/1813-9450-4999>.
- . 2014. “The Medium-Term Effects of Scholarships in a Low-Income Country.” *Journal of Human Resources* 49 (3): 663–94. doi: 10.3368/jhr.49.3.663.
- Fiszbein, Ariel y Norbert Schady. 2009. *Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty*. Washington D.C., Estados Unidos: Banco Mundial. Disponible en <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/2597>.
- Gaarder, Marie, Amanda Glassman y Jessica Todd. 2010. “Conditional Cash Transfers and Health: Unpacking the Causal Chain.” *Journal of Development Effectiveness* 2 (1): 6–50.
- Galasso, Emanuela. 2011. “Alleviating Extreme Poverty in Chile : The Short Term Effects of Chile Solidario.” *Estudios de Economía* 38 (1): 101–27. Disponible en <http://www.scielo.cl/pdf/ede/v38n1/art05.pdf>.
- Galiani, Sebastian y Patrick J. McEwan. 2013. “The Heterogeneous Impact of Conditional Cash Transfers.” *Journal of Public Economics* 103: 85–96. Disponible en <http://dx.doi.org/10.1016/j.jpubeco.2013.04.004>.
- Gamez, Susana. 2009. *Aplicación de la focalización de subsidios a los combustibles de uso masivo con tecnología digital*. Santo Domingo, República Dominicana. Sin publicar.
- García, Arturo. 2012. *Impactos de largo plazo del programa Familias en Acción en municipios de menos de 100 mil habitantes en los aspectos claves del desarrollo del capital humano*. Bogotá, Colombia. Disponible en https://sinergiacydnp.gov.co/Sinergia/Archivos/92646308-df90-4107-a074-8bf62ea9e862/Eval_Familias%20Acción%20Largo%20plazo.pdf.
- Gobierno de México. 2014. *Reglas de Operación de Prospera, programa de inclusión social, para el ejercicio fiscal 2015*. Ciudad de México, México: Diario Oficial de la Federación. Disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5377725&fecha=30/12/2014.
- . 2015. *Reglas de Operación de Prospera, programa de inclusión*

social para el ejercicio fiscal 2016. Ciudad de México, México: Diario Oficial de la Federación. Disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5421756&fecha=30/12/2015.

Goldstein, Markus. 2016. *Poverty Reduction through Large Asset Transfers: A Look at the Long Run*. Development Impact Blog. Disponible en <http://blogs.worldbank.org/impactevaluations/poverty-reduction-through-large-asset-transfers-look-long-run>.

González-Velosa, Carolina, Laura Ripani y David Rosas Shady. 2012. “How Can Job Opportunities for Young People in Latin America Be Improved?” Nota Técnica n. 305. Washington D.C., Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en <http://publications.iadb.org/handle/11319/5539>.

Grosh, Margaret, Carlo del Ninno, Emil Tesliuc y Azedine Ouerghi. 2008. *For Protection and Promotion: The Design and Implementation Effective Safety Nets - Overview*. Washington D.C., Estados Unidos. Disponible en <http://siteresources.worldbank.org/INTMOROCCO/Resources/OverviewP&P-EN.pdf>.

Hellmann, Aline. 2015a. “Estudio de caso para o Brasil: programa Bolsa Família desafios na implementação.” Washington D.C., Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo. Sin publicar.

———. 2015b. “¿Cómo funciona Bolsa Família?: Mejores prácticas en la implementación de programas de transferencias monetarias condicionadas en América Latina y el Caribe.” Nota Técnica n. 856. Washington D.C., Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en <http://publications.iadb.org/handle/11319/7210>.

Hernández-Díaz, Josefina, Joan J. Paredes-Carbonell y Rosa Marín Torrens. 2014. “Cómo diseñar talleres para promover la salud en grupos comunitarios.” *Atención Primaria* 46 (1): 40-47. Disponible en <http://dx.doi.org/10.1016/j.aprim.2013.07.006>.

Hernández, Karla. 2016. “¿Cómo funciona Avancemos?: Mejores prácticas en la implementación de programas de transferencias monetarias condicionadas en América Latina y el Caribe.” Nota Técnica n. 931. Washington D.C., Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en <http://publications.iadb.org/handle/11319/7455>.

Ibarrarán, Pablo, Nadin Medellín, Marco Stampini, Patricia Jara, Begoña Pérez y Jana Parsons. 2016. “Más inclusión social lecciones de Europa y perspectivas para América Latina.” Monografía n. 359. Washington D.C., Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en <https://publications.iadb.org/handle/11319/7486>.

Ibarrarán, Pablo y David Rosas Shady. 2009. “Evaluating the Impact of Job Training Programmes in Latin America: Evidence from IDB Funded Operations.” *Journal of Development Effectiveness* 1 (2): 195-216. Disponible en <http://dx.doi.org/10.1080/19439340902918094>.

Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS). 2008. *Convenio de emisión de tarjetas prepago entre el Banco Nacional e Instituto Mixto de Ayuda Social: Programa Avancemos*. San José, Costa Rica: Gaceta 4 Noviembre de 2008.

———. 2014. *Informe trimestral de labores tercer trimestre 2014*. San José, Costa Rica. Disponible en <http://www.imas>.

- go.cr/servicios_linea/centro_documentacion_cire/colecciones/cire_informes/Informe%20%20de%20Labores%20III%20Trimestre%202014%20Gerencia%20General.pdf.
- Karlan, Dean y Bram Thuysbaert. 2013. "Targeting Ultra-Poor Households in Honduras and Peru." NBER Working Paper n. 19646. Disponible en <http://www.nber.org/papers/w19646>.
- Korpi, Walter y Joakim Palme. 1998. "The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries." *American Sociological Review* 63 (5) : 661-687. Disponible en <http://www.jstor.org/stable/2657333>.
- Leisher, Craig. 2014. "A Comparison of Tablet-Based and Paper-Based Survey Data Collection in Conservation Projects." *Social Sciences* 3 (2): 264-71. doi:10.3390/socsci3020264.
- Levy, Santiago. 1991. "La pobreza extrema en México: una propuesta de política." *Estudios Económicos* 6 (11): 47-89.
- . 2006. *Progress Against Poverty: Sustaining Mexico's Progres-Oportunidades Program*. Washington D.C., Estados Unidos: Brookings Institution Press.
- . 2007. *Productividad, crecimiento y pobreza en México: ¿Qué sigue después de Progres-Oportunidades?* Washington D.C., Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Levy, Santiago y Evelyne Rodríguez. 2005. *Sin herencia de pobreza : el programa Progres-Oportunidades de México*. Washington D.C., Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en <https://publications.iadb.org/handle/11319/235>.
- Levy, Santiago y Norbert Schady. 2013. "Latin America's Social Policy Challenge: Education, Social Insurance, Redistribution." *Journal of Economic Perspectives* 27 (2): 193-218. doi:10.1257/jep.27.2.193.
- Lindert, Kathy, Emmanuel Skoufias y Joseph Shapiro. 2006. "Redistributing Income to the Poor and the Rich: Public Transfers in Latin America and the Caribbean." Social Safety Net Primer n. 0605. Washington D.C., Estados Unidos: Banco Mundial. Disponible en <http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Safety-Nets-DP/0605.pdf>.
- Maldonado, Jorge Higinio, Rocío del Pilar Moreno, Isabel Giraldo Pérez y Camila Andrea Barrera Orjuela. 2011. *Programas de transferencias monetarias condicionadas e inclusión financiera: oportunidades y desafíos en América Latina*. Lima, Perú: Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo.
- Maldonado, Jorge Higinio y Luis Tejerina. 2010. "Investing in Large Scale Financial Inclusion : The Case of Colombia." Nota Técnica n. 981. Washington D.C., Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en <https://publications.iadb.org/handle/11319/7564>.
- Mancera, Carlos, Edgar Andrade, Martha Barrios, Leslie Serna y Maricela García. 2010. *Evaluación externa del programa de desarrollo humano Oportunidades: estudio complementario sobre la calidad de los servicios educativos que ofrece el programa a su población beneficiaria rural*. Ciudad de México, México: Secretaría de Desarrollo Social. Disponible en <http://www>.

oportunidades.gob.mx/EVALUACION/es/wersd53465sdg1/docs/2009/2009_estudio_comp_calidad_servicios_educativos.pdf.

Martínez, Diego, Tathiana Borja, Nadin Medellín y Pedro Cueva. 2017. “¿Cómo funciona el Bono de Desarrollo Humano?: Mejores prácticas en la implementación de programas de transferencias monetarias condicionadas en América Latina y el Caribe.” Por publicar. Nota Técnica. Washington, D.C., Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.

Marx, Ive, Lina Salanauskaite y Gerlinde Verbist. 2013. “The Paradox of Redistribution Revisited: And That It May Rest in Peace?” Discussion Paper Series n. 7414. Institute for the Study of Labor (IZA). Disponible en <http://ftp.iza.org/dp7414.pdf>.

Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS). 2015. *Manual de Gestão Do Programa Bolsa Família. 2a edição. Brasília, Brasil: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome*. Disponible en [ftp://ftp.mds.gov.br/externo/ead/outros/arquivos_a_enviar/MIOLO - Manual_Gestao_Bolsa_Familia_18082015 - print.pdf](ftp://ftp.mds.gov.br/externo/ead/outros/arquivos_a_enviar/MIOLO-Manual_Gestao_Bolsa_Familia_18082015-print.pdf).

Ministerio de Educación. “Manual de uso del Sistema de Información de Estudiantes (Versión 1.3).” Santiago, Chile, Disponible en http://www.fs.mineduc.cl/Archivos/Sige/Docs/Manual_Asiistencia_Establecimiento.pdf.

Medellín, Nadin, Pablo Ibararán, Marco Stampini y Juan Miguel Villa. 2015. “Hacia adelante: recertificación y estrategias de salida en los programas de transferencias monetarias condicionadas.” Monografía n. 348. Washington D.C., Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.

Disponible en <http://publications.iadb.org/handle/11319/7359>.

Medellín, Nadin y Fernando Sánchez. 2015. “¿Cómo funciona Más Familias En Acción?: Mejores prácticas en la implementación de programas de transferencias monetarias condicionadas en América Latina y el Caribe.” Nota Técnica n. 884. Washington, D.C., Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en <https://publications.iadb.org/handle/11319/7301>.

Molina-Millan, Teresa, Tania Barham, Karen Macours, John Maluccio y Marco Stampini. 2016. “Long-Term Impacts of Conditional Cash Transfers in Latin America: Review of the Evidence.” Documento de Trabajo n. 732. Washington D.C., Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en <https://publications.iadb.org/handle/11319/7891>.

Núñez Méndez, Jairo. 2012. *Primer seguimiento de la evaluación de impacto del piloto del programa de promoción de cultura del ahorro*. Bogotá, Colombia. Disponible en <http://bancadelasoportunidades.gov.co/documentos/Evaluacion%20impacto%20Fedesarrollo.compressed.pdf>.

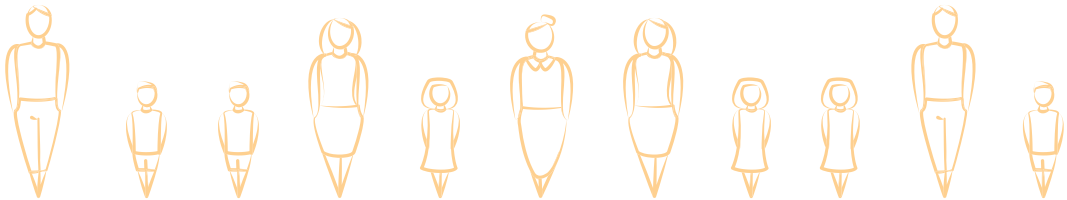
Orozco, Mónica y Cecilia Hubert. 2005. “La focalización en el programa de desarrollo humano Oportunidades de México.” Documentos de Discusión sobre la Protección Social n. 531. Washington, D.C., Estados Unidos: Banco Mundial. Disponible en <http://siteresources.worldbank.org/SOCIAL-PROTECTION/Resources/0531Spanish.pdf>.

Paes-Sousa, Rômulo, Ferdinando Regalia y Marco Stampini. 2013. “Conditions for Success in Implementing CCT Programs: Lessons for Asia from Latin America and the Caribbean.” Resumen de Políticas n. 192. Washington D.C., Estados Unidos:

- Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en <https://publications.iadb.org/handle/11319/1487>.
- Pantelic, Ana. 2016. *Impact Evaluation Shows Positive Short-Term Results of the Lista Initiative*. Blog. Bogotá, Colombia: Blog Fundación Capital. Disponible en <http://fundacioncapital.org/2016/03/evaluacion-de-impacto-lista/>.
- Pérez Eransus, Begoña. 2015. “Redes de servicios sociales: Respuestas institucionales a los desafíos cambiantes de la protección social.” Nota Técnica n. 819. Washington, D.C., Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en <https://publications.iadb.org/handle/11319/6947>.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2012. *Licitación pública nacional: selección de entidades financieras para la provisión de servicios financieros: medios de pago, cuentas, subcuentas y transacciones del Sistema de Pagos de los Subsidios Sociales del Gobierno Dominicano*. Santo Domingo, República Dominicana.
- Prina, Silvia. 2015. “Banking the Poor via Savings Accounts: Evidence from a Field Experiment.” *Journal of Development Economics* 115: 16–31. doi:10.1016/j.jdeveco.2015.01.004.
- Rasella, Davide, Rosana Aquino, Carlos Santos, Rômulo Paes-Sousa y Mauricio Barreto. 2013. “Effect of a Conditional Cash Transfer Programme on Childhood Mortality: A Nationwide Analysis of Brazilian Municipalities.” *Lancet* 382 (9886): 57–64. doi:10.1016/S0140-6736(13)60715-1.
- Robles, Marcos y Deysi Loaysa. 2013. *Value of Conditional Cash Transfers in Latin America and the Caribbean*. Washington, D.C., Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo. Sin publicar.
- Robles, Marcos, Marcela Rubio y Marco Stampini. 2015. “¿Las transferencias monetarias han sido capaces de llegar a los pobres en América Latina y el Caribe?” Resumen de Políticas n. 246. Washington D.C., Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en <https://publications.iadb.org/handle/11319/7223>.
- Robles, Marcos, Marcela Rubio, Marco Stampini y Pablo Ibararán. 2016. “5 Razones por las que casi la mitad de las personas que viven en pobreza extrema no reciben transferencias condicionadas”. Blog Gente Saludable. Washington D.C., Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en http://blogs.iadb.org/salud/2016/01/25/transferencias-condicionadas/?mc_cid=9cbc3f1dbd&mc_eid=fa520f81e2.
- Rosas, Nina., Mariana Pinzón-Caicedo y Samantha Zaldivar. 2016. *Evaluating Tanzania's Productive Social Safety Net: Targeting Performance, Beneficiary Profile, and other Baseline Findings*. Washington, D.C., Estados Unidos: Banco Mundial. Disponible en <http://documents.worldbank.org/curated/en/273011479390056768/Evaluating-Tanzania's-productive-social-safety-net-targeting-performance-beneficiary-profile-and-other-baseline-findings>.
- Rosenberg, Richard. 2010. “Does Microcredit Really Help Poor People?” Focus Note n. 59. Disponible en <http://www.cgap.org/sites/default/files/CGAP-Focus-Note-Does-Microcredit-Really-Help-Poor-People-Jan-2010.pdf>.
- Ruiz-Arranz, Marta, Benjamin Davis, Sudhanshu Handa, Marco Stampini y Paul

- Winters. 2006. "Program Conditionality and Food Security: The Impact of PROGRESA and PROCAMPO Transfers in Rural Mexico." *Revista Economía* 7 (2): 249–78.
- Saavedra, Juan y Sandra García. 2012. "Impacts of Conditional Cash Transfer Programs on Educational Outcomes in Developing Countries." Documento de trabajo n. WR-921-1. Santa Mónica, Estados Unidos: RAND Corporation. Disponible en http://www.rand.org/pubs/working_papers/WR921-1.html.
- Sara, Nicolae-Bogdan, Rasmus Halland, Christian Igel y Stephen Alstrup. 2015. "High-School Dropout Prediction Using Machine Learning: A Danish Large-Scale Study". 23vo Simposio ESANN (European Symposium on Artificial Neural Networks, Computational Intelligence and Machine Learning), Brujas, Bélgica, Abril 22-24.
- Schady, Norbert y M. Caridad Araujo. 2008. "Cash Transfers, Conditions, and School Enrollment in Ecuador." *Economía* 8 (2): 43–70. doi:10.1353/eco.0.0004.
- Smith, Christopher, Afra Mashhadi y Licia Capra. 2013. "Ubiquitous Sensing for Mapping Poverty in Developing Countries". Documento presentado en NetMob 2013, Boston, Estados Unidos, Mayo 1-3. Disponible en <http://perso.uclouvain.be/vincent.blondel/netmob/2013/D4D-book.pdf>.
- Stampini, Marco y María Fernanda Merino-Juárez. 2012. "La protección social en el Perú." En *Retos de desarrollo del Perú 2012:2016*, editado por Omar Zambrano e Isabel Beltrán, 57–76. Lima, Perú: Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en <http://publications.iadb.org/handle/11319/399>.
- Stampini, Marco, Sofia Martinez-Cordova, Sebastian Insfran y Donna Harris. 2016a. "Do conditional cash transfers lead to better secondary schools? Evidence from Jamaica's PATH". Nota Técnica n. 1125. Washington D.C., Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en <https://publications.iadb.org/handle/11319/7935>.
- Stampini, Marco, Marcos Robles, Mayra Sáenz, Pablo Ibararán y Nadin Medellín. 2016b. *Poverty, Vulnerability, and the Middle Class in Latin America*. *Latin American Economic Review* 25 (4): 1–44. doi:10.1007/s40503-016-0034-1 Disponible en <http://link.springer.com/article/10.1007/s40503-016-0034-1>.
- Stampini, Marco y Leopoldo Tornarolli. 2012. "The Growth of Conditional Cash Transfers in Latin America and the Caribbean: Did They Go Too Far?". Resumen de Política n. 185. Washington D.C., Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en <https://publications.iadb.org/handle/11319/1448>.
- Tejerina, Luis. 2016. *Inteligencia artificial y aprendizaje de máquina al servicio de los PTMC*. Sin publicar.
- Tejerina, Luis, Pablo Ibararán y Leticia Juárez. 2016. *The effects of financial education in Peru*. Sin Publicar.
- Tejerina, Luis, Pablo Ibararán, Fiorella Benedetti y Bárbara Buchbinder. 2014. "En busca de eficiencia e inclusión financiera en el pago de transferencias de ingreso: Un estudio sobre la costo-efectividad de los mecanismos de pago en el programa Bono 10.000 en Honduras". Nota Técnica n. 625. Washington D.C., Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en <http://publications.iadb.org/handle/11319/6033>.

- Trivelli, Carolina, Jimena Montenegro y María Cristina Gutiérrez. 2011. “Un año ahorrando: primeros resultados del programa piloto ‘Promoción del Ahorro en Familias Juntos’”. Documento de Trabajo n. 159. Lima, Perú: Instituto de Estudios Peruanos. Disponible en <http://www.proyectocapital.org/es/publicaciones/todas-las-publicaciones/768-ddt-159-un-ano-ahorrando-primeros-resultados-del-programa-piloto-promocion-del-ahorro-en-familias-juntos.html>.
- Vakis, Renos, Jamele Rigolini y Leonardo Lucchetti. 2015. *Left Behind : Chronic Poverty in Latin America and the Caribbean, Overview*. Washington D.C., Estados Unidos: Banco Mundial. Disponible en <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/21552>.
- van Oorschot, Wim 2002. “Targeting Welfare: On the Functions and Dysfunctions of Means-Testing in Social Policy”. En *World Poverty: New Policies to Defeat an Old Enemy*. The Policy Press University of Bristol. Disponible en <https://pure.uvt.nl/portal/files/479362/TARGETIN.PDF>.
- Vargas, Luis Hernán, Pedro Cueva y Nadin Medellín. 2017. “¿Cómo funciona Ingreso Ético Familiar?: Mejores prácticas en la implementación de programas de transferencias monetarias condicionadas en América Latina y el Caribe”. Nota Técnica n. 1163. Washington, D.C., Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en <https://publications.iadb.org/handle/11319/8144>.
- Varian, Hal. 2014. “Big Data: New Tricks for Econometrics”. *Journal of Economic Perspectives* 28 (2): 3–28. doi:10.1257/jep.28.2.3.



Los programas de transferencias monetarias condicionadas cumplen veinte años de implementación en América Latina y el Caribe. Este libro aprovecha dicha ocasión para revisar críticamente las opciones de diseño y las soluciones operativas que han utilizado los países de la región con el objetivo de sistematizar el conocimiento operativo acumulado e identificar buenas prácticas y retos pendientes. Aborda los principales procesos del ciclo operativo: analiza la identificación de los beneficiarios y el manejo del padrón, la verificación de condicionalidades y el pago de las transferencias. Además, discute temas transversales como la organización de los programas en el territorio, los sistemas de gestión de la información y la vinculación de los beneficiarios a otros programas sociales. Este libro es una herramienta útil y práctica para las personas que buscan entender cómo funcionan los programas de transferencias y cómo pueden ser mejorados aprovechando las experiencias de otros países.

“Este libro hacía mucha falta. Describe los procesos operativos indispensables para implementar programas de transferencias con corresponsabilidades en salud y educación. Recoge las experiencias prácticas generadas en varios países de América Latina, lo que permite presentar opciones operativas aplicadas en diversos contextos y ofrece criterios para valorarlas. Será útil para quienes van a iniciar y también para revisar y mejorar programas en curso.”

Rogelio Gómez Hermosillo,

Coordinador en Acción Ciudadana Frente a la Pobreza,
Excoordinador del programa Prospera

“Así funcionan las transferencias condicionadas – buenas prácticas a 20 años de implementación es una reflexión fundamental sobre 20 años de experiencia de programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe. Recolecta, organiza y analiza de manera rigurosa buenas prácticas y conocimiento útil sobre diferentes dimensiones de estos programas, convirtiéndose en una contribución invaluable para todos los interesados en cómo los programas de transferencias condicionadas han transformado la protección social en nuestra región y en muchos otros países del mundo.”

Luis Henrique da Silva de Paiva,

Especialista en políticas públicas y
gestión pública en el Ministerio de Planeación Desarrollo y
Gestión de Brasil, Exsecretario del programa *Bolsa Família*

