

Impactos del gobierno electrónico en los programas sociales de transferencia condicionada de renta

Judith Mariscal Avilés
Walter Lepore
Marina Carvalho De Lorenzo



Este documento ha sido elaborado por los consultores Judith Mariscal Avilés y Walter Lepore, quienes escribieron sobre el Programa Oportunidades de México y Marina Carvalho De Lorenzo, quien escribió el capítulo correspondiente al Programa Bolsa Familia de Brasil. Gastón Concha participó en la edición y el procesamiento de la información.

El estudio ha sido producido para la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco del proyecto Diálogo político inclusivo e intercambio de experiencias, del programa Alianza para la Sociedad de la Información 2 (@LIS2), cofinanciado por la CEPAL y la Unión Europea.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de las Naciones Unidas.

Este documento se ha realizado con ayuda financiera de la Unión Europea. Las opiniones expresadas en el mismo no reflejan necesariamente la opinión oficial de la Unión Europea.

Este documento puede descargarse en línea en <http://www.cepal.org/Socinfo>.

Índice

I.	Introducción.....	5
II.	Innovaciones en el uso de las tecnologías de la información y de las comunicaciones en el programa de combate a la pobreza: el Programa "Oportunidades" de México.....	7
	1. Introducción	7
	2. Programa Oportunidades	9
	3. Modificaciones recientes al programa Oportunidades y uso de TIC.....	14
	4. Conclusiones y recomendaciones.....	20
	Bibliografía	22
III.	El uso de tecnologías de la información y las comunicaciones en programas de transferencia condicionada de renta. El programa <i>Bolsa Família</i>	25
	1. Resumen.....	25
	2. Introducción	26
	3. El contexto de las políticas sociales en el Brasil y los orígenes de la política de transferencia de renta	28
	4. El programa <i>Bolsa Família</i> y las principales tecnologías utilizadas en su implementación.....	31
	4.1 Definiciones conceptuales y aspectos principales del programa	31
	4.2 La focalización y selección de la población destinataria: El Registro Único para Programas Sociales	35
	5. Gestión y pago de los beneficios financieros	44
	5.1 Habilitación, selección y concesión de beneficios del programa	47
	5.2 Pago de los beneficios a las familias	48
	5.3 Administración de los beneficios.....	51
	5.4 Validez de los beneficios.....	53
	6. Las condicionalidades	54
	6.1 La condicionalidad de educación	56
	6.2 La condicionalidad de salud.....	57
	6.3 Efectos del incumplimiento y repercusión en los beneficios.....	57
	6.4 Registro de recursos	59
	6.5 Seguimiento familiar.....	59
	7. Los procesos de apoyo y soporte al programa	60
	7.1 Sistema de Gestión Integrada (SGI).....	60
	7.2 Central de sistemas de la Senarc	60
	7.3 Canales de atención y divulgación de la información	60

7.4 Entrenamiento y capacitación	61
7.5 Control social y fiscalización	61
8. La importancia de las TIC en el programa <i>Bolsa Familia</i>	62
8.1 Cobertura de la atención	63
8.2 Focalización del programa	65
8.3 Monitoreo de la información	66
8.4 Proyectos en desarrollo	68
9. Consideraciones finales.....	70
Bibliografía	72
Anexo Cuadro de los sistemas tecnológicos y rutinas automatizadas utilizados en la implementación del Registro único y del programa <i>Bolsa Familia</i>	74

I. Introducción

América Latina ha hecho grandes avances en lo referente a la Sociedad de la Información en años recientes. No obstante, muestra también grandes rezagos con respecto a los países desarrollados e importantes diferencias internas. Éstas se traducen en: falta de infraestructura y brechas de acceso y uso, especialmente para los grupos de población con menores ingresos, con menores niveles de educación y con residencia rural, y que a su vez ven cómo el avance de las tecnologías los deja aún más marginados de las diversas oportunidades que la sociedad está ofreciendo a los sectores con mayor educación. Lo anterior se traduce en una falta de aprovechamiento pleno de las potencialidades de las Tecnologías de la Información y Comunicaciones (TIC) y, por lo tanto también, menor crecimiento y desarrollo económico y social que el potencialmente alcanzable.

Los países de la región han asumido un sólido compromiso con el desarrollo de las TIC, que se materializa con el Plan de Acción para la Sociedad de la Información de América Latina y el Caribe (eLAC) (<http://www.cepal.org/SocInfo/eLAC>), que es una agenda de desarrollo basada en dichas tecnologías. Este plan ha sido acordado por los gobiernos de la región, abordando diversos temas necesarios en la evolución hacia lo que se denomina la Sociedad de la Información. Entre ellos se encuentran el desarrollo de acceso e infraestructura TIC, y de capacidades para el uso de estas tecnologías y de contenidos electrónicos. Con ello se pretende impulsar la adopción de aplicaciones electrónicas en diferentes ámbitos de las actividades económicas y sociales de los países, tales como educación, salud, gestión pública, etc.

Es en este contexto que se enmarca el proyecto “Diálogo político inclusivo e intercambio de experiencias”, como continuación de la iniciativa de cooperación @LIS (Alianza para la Sociedad de Información), que nace del diálogo político establecido en Junio de 1999, en Río de Janeiro, entre los Jefes de Estado o de Gobierno de la Unión Europea y de América Latina. @LIS2 es cofinanciado por la Unión Europea y la CEPAL, y tiene como objetivo general colaborar y acompañar el desarrollo de una sociedad de información sostenible, competitiva, innovadora e inclusiva, como parte de los esfuerzos de reducción de la pobreza, de inequidades y de exclusión social, en línea con los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En particular, en relación con la aplicación de TIC a la gestión pública, apunta a sensibilizar a los gobiernos de la región sobre la necesidad de modernizar los procesos de prestación de servicios al ciudadano y de gestión del aparato público, y, en general, pretende impulsar la mejora en las condiciones de intercambio de información entre entidades de la administración pública, fortaleciendo la gobernanza por medio de normas e instituciones necesarias para lograr

acuerdos de intercambio de información, prácticas homogéneas y estándares aceptados por las distintas entidades públicas.

En este marco nos complace presentar dos trabajos que muestran quizás una cara no muy conocida del gobierno electrónico: cómo un buen uso de las TIC impacta positivamente a los programas sociales, específicamente en este caso, en lo que se refiere a la transferencia condicionada de renta. De acuerdo a información de las Naciones Unidas, uno de cada cinco personas que viven en la región, reciben transferencias de dinero a cambio de que sus hijos vayan al colegio o participen en controles de salud y nutrición. Los programas de transferencias condicionadas, o con corresponsabilidad, constituyen uno de los principales instrumentos de combate a la pobreza implementados durante los últimos 15 años en la región.

Una de las lecciones más interesantes que ambos trabajos nos dejan es que la eficiencia y la eficacia de los resultados en el cumplimiento de los objetivos de los programas sociales se logran no sólo con la mera inversión en TIC, sino que además es imprescindible una gestión integral de las mismas, que involucra una adecuada gestión tecnológica, la adopción de estándares para interoperar de las diversas entidades públicas involucradas, una capacitación pertinente de los operadores, de cambios institucionales y organizacionales y, por sobre todo, de un liderazgo político que conduzca el proceso siguiendo una clara estrategia de largo plazo. Incorporando esta visión más amplia es posible lograr que las TIC transformen sustancialmente la relación del gobierno con los ciudadanos haciendo más efectivos y eficientes los programas de combate a la pobreza en nuestros países.

El objetivo de estos estudios ha sido presentar una descripción de dos de los principales programas de transferencias condicionadas de renta: el programa Oportunidades en México –estudio realizado por Judith Mariscal y Walter Lepore, y el de Bolsa Familia en Brasil –realizado por Marina Carvalho de Lorenzo-. Estos programas consisten en la entrega de recursos monetarios sujeta en buena parte al cumplimiento de determinados requisitos por parte de los receptores de la ayuda gubernamental, como enviar los hijos a la escuela y concurrir a centros de salud para consultas preventivas. Ambos estudios incluyen los desafíos iniciales, las etapas de sus diseños e implementaciones y modificaciones sufridas durante el proceso. En particular se trató de evaluar la importancia del uso de las TIC en el diseño e implementación de estos programas, en especial teniendo en cuenta los criterios de focalización y monitoreo de condicionalidades. Adicionalmente, se intentaron evaluar las restricciones impuestas a los programas provenientes de la existencia o ausencia de bases de datos, padrones y otras fuentes de información. Finalmente, se entregaron recomendaciones para el mejor uso de TIC en este tipo de programas e identificación de las mejores prácticas y dificultades que puedan ser de utilidad para el diseño e instrumentación de programas similares en otros países.

Ambos casos presentados involucran un enfoque que prioriza la entrega de beneficios directos y el “empoderamiento de los pobres” -con la denominada corresponsabilidad de los beneficiarios-, mediante la operación descentralizada e informatizada de los procesos involucrados, como son la identificación de las familias beneficiarias, la entrega del dinero a las familias seleccionadas y el monitoreo de todo el proceso.

El esfuerzo en la sistematización y documentación de toda la información relevante de los programas y sus interesantes conclusiones acerca del rol de las TIC en los resultados obtenidos, sin duda será un excelente referente para los países de la región, especialmente para aquellos donde aún una buena parte de los recursos sociales queda atrapado en la maraña burocrática antes de alcanzar su objetivo final, que es favorecer a la población de bajos ingresos.

II. Innovaciones en el uso de las tecnologías de la información y de las comunicaciones en el programa de combate a la pobreza: el Programa "Oportunidades" de México

Este documento analiza la forma en que el uso de tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC) y las políticas asociadas al gobierno electrónico han sido adoptados en diversas fases del Programa Oportunidades implementado por el Gobierno de México en 1997 y que aún hoy se encuentra en operación. Con base en una revisión documental, ofrecemos una mirada descriptiva y exploratoria de un ámbito poco estudiado en México por el momento: el uso de TIC en programa de combate a la pobreza. A partir de ello, pretendemos hacer recomendaciones generales para mejorar el uso de TIC en programas de este tipo e identificar las principales dificultades que pueden afrontar el diseño e instrumentación de acciones similares en otros países de la región.

Luego de describir el programa Oportunidades en líneas generales y de presentar las modificaciones recientes que han afectado sustancialmente su ejecución a partir de la adopción de TIC, sugerimos aprovechar la penetración de telefonía celular en la población de bajos recursos a fin de implementar servicios de banca móvil que ofrezcan la oportunidad de disminuir las vulnerabilidades que sufren los sectores más pobres, proveyéndoles acceso a crédito, ahorro y recepción de remesas. Avanzar con la implementación de servicios de banca móvil en zonas de atención de Oportunidades, podría ser una alternativa viable para resolver problemas ligados a la falta de rentabilidad económica que impide el establecimiento de instituciones financieras o corresponsalías bancarias en zonas marginadas. El más importante desafío está representado por los problemas de escala necesarios para que el modelo de banca móvil sea sustentable, ya que se requiere un gran volumen de transacciones para que el esquema sea rentable en el mediano y largo plazo.

1. Introducción

Por décadas, un rasgo distintivo de las políticas de lucha contra la pobreza aplicadas en la región ha sido la búsqueda de soluciones de corto plazo con un fuerte componente asistencialista y paternalista, tales como la entrega de recursos en especie, cajas de comida y vestimenta, subsidios a los precios de

alimentos y servicios, o la construcción de instalaciones básicas (letrinas, pisos de cemento, drenajes, pozos de agua potable, etc.). Las poblaciones de bajos recursos en situación de marginación solían ser consideradas únicamente como objetos receptores de asistencia gubernamental, en lugar de ser involucradas como sujetos activos capaces de crear y sostener condiciones básicas de vida.

Desde mediados de la década pasada, se hicieron cada vez más evidentes las limitaciones de los programas tradicionales para reducir significativamente la pobreza y la extendida percepción de que los beneficiarios indefectiblemente terminaban siendo presas de las maquinarias político-electorales¹. Por ello, los gobiernos de diversas partes del mundo se han visto en la necesidad de replantear las estrategias de combate a la pobreza y han empezado a adoptar programas basados en la entrega de transferencias condicionadas de dinero (conocidos como *conditional cash transfers* o CCT, por su nombre en inglés). Estos consisten en la entrega de recursos monetarios sujeta al cumplimiento de determinados requisitos por parte de los receptores de la ayuda gubernamental, como enviar a sus hijos a la escuela y concurrir a centros de salud para consultas preventivas.

Este nuevo enfoque representa una clara tendencia hacia la implementación de políticas sociales que prioriza la entrega de beneficios individuales en lugar de colectivos, y que se sustenta en el “empoderamiento de los pobres” como mecanismo fundamental para mejorar la calidad de los servicios educativos y de salud (Fox, 2007, págs. 5 y 15). Bajo este esquema, la corresponsabilidad de los beneficiarios –el hecho de que asuman y cumplan con responsabilidades compartidas para obtener el apoyo gubernamental– es el principal factor que permite a las familias ser parte activa de su propio desarrollo. El Programa Oportunidades, implementado en México a fines de la década pasada, fue uno de los primeros en utilizar este esquema, y actualmente al menos 30 países han adoptado medidas similares en América Latina, Asia y África, e inclusive está siendo implementado en la ciudad de Nueva York (Consultative Group to Assist the Poor, 2008).

Hablando específicamente de Oportunidades, el programa ha sido innovador y sus logros han sido documentados por numerosos estudios empíricos; sin embargo, aún quedan importantes cuestiones pendientes en materia de cobertura y focalización, calidad de los servicios educativos y de salud, costos elevados en la entrega de las transferencias a los beneficiarios, falta de incentivos y mecanismos para generar actividades más productivas entre la población beneficiaria, entre otros problemas (Soto Romero y otros, 2008; Fox, 2007; González de la Rocha, 2008; Gates Foundation, 2009; McKinsey México, 2009; Levy, 2007). Uno de los instrumentos que recientemente ha tomado mayor relevancia y consideración para sanear algunas de estas limitaciones han sido las Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones (TIC). El uso de TIC en la gestión de programas gubernamentales de este tipo ofrece la posibilidad de identificar con mayor precisión las poblaciones objetivo y los potenciales beneficiarios, otorgar recursos con mayor celeridad y eficiencia, y mejorar el acceso a servicios bancarios para comunidades actualmente excluidas del mercado financiero (Fondo Multilateral de Inversiones, 2009).

Los beneficios del uso de TIC son indudables, así como también son innegables los riesgos, desafíos y esfuerzos de diversas partes implicadas para que su aplicación sea viable, exitosa y financieramente sostenible. El objetivo de este artículo consiste precisamente en analizar la forma en que el uso de TIC ha impactado en diversas fases de su operación al programa Oportunidades. Con base en una revisión bibliográfica, en este documento ofrecemos una mirada descriptiva y exploratoria de un ámbito poco estudiado en México por el momento: el uso de TIC en programa de combate a la pobreza. Nos enfocaremos en dos vertientes interrelacionadas que constituyen al llamado gobierno electrónico: la prestación de servicios públicos utilizando las TIC, también conocidos como e-servicios (Edmiston, 2003; Gil-García y Luna-Reyes, 2006; Holmes, 2001; OECD, 2003) y el uso de TIC para mejorar las operaciones gubernamentales, eficiencia interna y las labores de administración, llamado comúnmente e-gerencia (Galindo, 2002; Gil-García y Luna-Reyes, 2006; Hiller y Bélanger, 2001; OECD, 2003). A partir de ello, pretendemos hacer recomendaciones generales para mejorar el

¹ Aproximadamente 2.735 millones de personas, 44% de la población mundial, viven con menos de dos dólares diarios (Pogge, 2005).

uso de TIC en programas de este tipo e identificar las principales dificultades que pueden afrontar el diseño e instrumentación de acciones similares en otros países de la región.

De acuerdo con lo mencionado, éste inicia con una breve descripción de Oportunidades, incluyendo los desafíos iniciales y las etapas de su diseño e implementación, así como los resultados más destacables hasta el momento. En segundo lugar, presentamos las modificaciones recientes que han afectado sustancialmente la ejecución del programa, enfocándonos principalmente en el uso actual que se está haciendo de las TIC. En este espacio, nos concentraremos en dos ámbitos operativos del programa: por un lado, la forma en que el uso de TIC ayuda a sortear las restricciones que imponen la existencia deficiente o ausencia de bases de datos, padrones y otras fuentes de información para una precisa focalización de la población beneficiaria (e-gerencia); por otro lado, la forma en que se ha modificado la operación de Oportunidades a partir de la adopción de un mecanismo novedoso para transferir los apoyos gubernamentales a los beneficiarios del programa (e-servicios). En la última sección, planteamos recomendaciones de política para mejorar el desempeño actual del programa y para ampliar la oferta de servicios que coadyuve a la población beneficiaria a salir de la pobreza extrema con base en el uso de TIC. Hacia el final del documento sugerimos aprovechar la penetración de telefonía celular en la población de bajos recursos y la aún baja conectividad de los centros de pago de las transferencias del programa, a fin de implementar servicios de banca móvil que ofrezcan la oportunidad de disminuir las vulnerabilidades que sufren los pobres, proveyendo acceso a crédito, ahorro y recepción de remesas. Estas son herramientas claves para transformar la calidad de vida de los excluidos del mercado financiero, así como para incrementar la eficiencia del sistema bancario en el país.

2. Programa Oportunidades

En 1997 durante la administración del entonces presidente Zedillo, se puso en práctica en México el programa de combate a la pobreza basado en incentivos Oportunidades –en aquel entonces llamado *Progesa* (Programa de Educación, Salud y Alimentación)–, que es considerado como uno de los primeros mecanismos de transferencias condicionadas de ingreso en el mundo. Esta iniciativa fue efectivamente innovadora al reconocer que la población en extrema pobreza tiene que jugar un papel activo para transformar sus propias vidas, otorgándole a los beneficiarios mayor libertad respecto a cómo gastar sus transferencias de dinero, y una mayor responsabilidad para tomar las acciones necesarias para obtener estos fondos (Levy, 2006, pág. 17). De acuerdo con Santiago Levy, el arquitecto principal del programa, las transferencias de Oportunidades están dirigidas a aumentar el capital humano de las familias, aprovechando la complementariedad entre nutrición, salud y educación, de forma tal que los beneficiarios de hoy puedan “lograr ingresos propios más altos mañana” (Levy, 2007, pág. 1). De lo que se trata, en última instancia, es de interrumpir la transmisión intergeneracional de la pobreza, a partir de la creación de condiciones para la acumulación de capital humano en los sectores más pobres y desprotegidos de la población (Bertozzi y González de la Rocha, 2008, Regalía y Álvarez en Levy, 2007).

Los programas de combate a la pobreza implementados en México antes de Oportunidades consistían fundamentalmente en subsidios alimentarios. Existía un desbalance notable entre los apoyos gubernamentales otorgados a zonas urbanas y zonas rurales: 75% del presupuesto se destinaba a zonas urbanas donde vivía menos de 40% de la población en extrema pobreza. Un porcentaje muy significativo del presupuesto se destinaba a costos administrativos de los numerosos ministerios y agencias que dirigían estos programas con muy poca coordinación entre sí. Asimismo, aun cuando a lo largo de los años el Gobierno mexicano contribuyó a que la expectativa de vida aumentara de 52 a 72 años, la tasa de mortalidad infantil para la población rural era 165 veces más alta que la urbana. Para mediados de los años noventa, los pobres no tenían acceso adecuado a servicios de salud y uno de cada 10 niños no recibía educación. Esta última situación se agravaba aún más para las menores; de hecho, la presencia de niñas de 14 años en las escuelas era 10% menor que la de los niños (Levy, 2006).

Con el objetivo de romper el círculo vicioso de la pobreza extrema y su transferencia intergeneracional, y de lograr mayor eficacia en la ejecución de presupuestos destinados a paliar este problema, se decidió condicionar la transferencia de recursos a determinados requisitos y obligaciones que los beneficiarios debían cumplir. Bajo este esquema, la población atendida por el programa se corresponsabiliza en mejorar la salud de la familia y en especial de los niños; se compromete a que sus hijos terminen la escuela primaria, secundaria y preparatoria, y a mejorar el nivel nutricional en la dieta familiar. Las madres de familia, titulares del programa y quienes reciben las transferencias monetarias, deben acudir regularmente con sus hijos a la unidad de salud que les corresponda para recibir evaluación médica, vacunas, tratamientos preventivos y suplementos nutritivos. También deben participar activamente en los talleres comunitarios sobre temas de salud, nutrición y adicciones. En términos de educación, los menores de 18 años tienen que estar inscritos y concurrir a la escuela para poder acceder a los apoyos del programa. Aquellos que asistan por lo menos al 85% del ciclo escolar reciben una beca durante 10 meses de cada año. Los montos monetarios transferidos aumentan con el nivel de grado escolar y es mayor para las niñas a partir de la secundaria, que es cuando se registra el mayor nivel de deserción escolar en mujeres.

En otras palabras, Oportunidades ha buscado integrar los beneficios de la educación, la salud y la nutrición como tres componentes complementarios para transformar la vida de los pobres. Se ha asumido desde el inicio del programa que estas variables en conjunto generan externalidades positivas, lo cual ha sugerido la necesidad de una estrategia integral como mecanismo más eficiente para paliar las necesidades de la población pobre, en lugar de las medidas aisladas y poco efectivas que tradicionalmente se habían aplicado. Es por ello que Oportunidades fue concebido como un programa interinstitucional con la participación de las secretarías de Educación Pública, de Salud, y de Desarrollo Social, junto con el Instituto Mexicano del Seguro Social y los gobiernos estatales y municipales. Desde un principio, el objetivo ha sido aprovechar las sinergias entre estos diversos sectores y evitar la duplicidad de apoyos gubernamentales. Para lograr una mayor complementariedad entre los tres componentes del programa y garantizar la acción conjunta de estas instancias, se creó la Coordinación Nacional del Programa Oportunidades como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social. En esta unidad administrativa central ha recaído la responsabilidad de obtener los datos necesarios para identificar la población en extrema pobreza necesitada de los apoyos del programa, determinar la elegibilidad de los beneficiarios, ordenar los pagos, contratar evaluaciones externas del programa y trabajar conjuntamente con otras agencias para entregar los recursos. La creación de una instancia de este tipo era una necesidad urgente, dada la falta de una coordinación eficiente entre ministerios y agencias, que había caracterizado la puesta en práctica de políticas sociales en México (Levy, 2006, pág. 96).

Desde su inicio en 1997, Oportunidades (en aquel entonces *Progresá*) se ubicó como una medida con enormes beneficios potenciales y un diseño adecuado para atacar el problema que le dio origen, sin embargo, debió enfrentar un contexto social, político y económico por demás complicado. Uno de los principales retos para el programa fue el marco de incertidumbre en el que se encuadraba la administración de Zedillo, signada por el surgimiento de un movimiento social indígena en Chiapas (EZLN) y el asesinato del candidato a la presidencia Luis Donaldo Colosio antes de la contienda electoral que dio por triunfador a Zedillo. Más aún, el país se encontraba en una situación macroeconómica apremiante dados los efectos de la “crisis del tequila” que había estallado tan sólo dos años antes. Irónicamente, estas mismas circunstancias fortalecieron la creación de Oportunidades: por un lado, era importante que las autoridades ofrecieran señales claras de un compromiso con las comunidades más pobres, uno de los reclamos salientes de la rebelión chiapaneca; por otra parte, se necesitaban medidas que no requirieran de grandes recursos del presupuesto federal en el contexto de escasez en el que se encontraba el país. El programa Oportunidades, como consecuencia, se diseñó para reemplazar a los demás programas de combate a la pobreza y, de hecho, eliminó los altos subsidios a la tortilla y al pan; es decir, se trató de una reasignación de recursos y no de un aumento del presupuesto. Durante el período de 1994 a 2005, en efecto, la reasignación de recursos de subsidios generalizados a subsidios focalizados bajo el esquema de Oportunidades mantuvo el gasto presupuestal constante (Levy, 2006, pág. 85).

Así como llamativamente la complicada situación macroeconómica benefició la creación de Oportunidades, también hubo factores políticos que apuntalaron al programa, como una composición más plural del Congreso a partir de 1997 (por primera vez en casi 65 años el partido oficial PRI perdió la mayoría absoluta en las Cámaras). Esto contribuyó a que la naturaleza de Oportunidades incluyera mecanismos de transparencia, pesos y contrapesos y menor discrecionalidad. Aun cuando su creación fue resultado de un importante apoyo del Poder Ejecutivo, el presupuesto asignado al programa contuvo desde un principio disposiciones referentes a transparencia, acceso a la información, evaluaciones de impacto y mecanismos de auditorías. De acuerdo con Levy, Oportunidades es un caso paradigmático de un programa de combate a la pobreza que se ha adaptado a un nuevo contexto político y al mismo tiempo se ha beneficiado de esa coyuntura (2006, pág. 106).

Es precisamente en este ámbito social, político y económico en el que se enmarcó la creación de Oportunidades bajo el esquema de transferencias condicionadas de dinero para mejorar las precarias condiciones de vida de los sectores más pobres. Las transferencias condicionadas se entregan bimestralmente y el total de los componentes de apoyo en dinero y en especies alcanzan la suma promedio de 35 dólares americanos por persona de acuerdo con determinados comportamientos y compromisos de la población (véase el cuadro 1). La mitad del apoyo es otorgado en dinero para la educación, 35% en dinero para el componente nutricional, 4% en medicinas y 10% en otros servicios. A partir de 2007, el Gobierno federal incluyó también un componente energético que consiste en un subsidio de 55 pesos (aproximadamente cuatro dólares) para compensar el aumento en los precios de los combustibles. Es decir, en conjunto, la mayor parte es otorgada en dinero en efectivo. La cifra aumenta de acuerdo con el número de hijos, hasta llegar a un máximo de 153 dólares por mes.

CUADRO 1
APOYOS POR COMPONENTE Y MONTO
(En dólares)

Componente	Monto mensual ^a	
	Hombres	Mujeres
<i>Educativo</i>		
<i>Primaria</i>		
Tercero	US\$ 10,37	
Cuarto	US\$ 12,22	
Quinto	US\$ 15,55	
Sexto	US\$ 20,74	
<i>Secundaria</i>		
Primero	US\$ 30,37	US\$ 31,85
Segundo	US\$ 31,85	US\$ 35,55
Tercero	US\$ 33,70	US\$ 38,88
<i>Media Superior</i>		
Primero	US\$ 51,11	US\$ 58,51
Segundo	US\$ 54,81	US\$ 62,22
Tercero	US\$ 58,14	US\$ 65,92
Al inicio de cada ciclo escolar se otorgan montos para adquisición de útiles (US\$ 13,70 para alumnos en primaria; US\$ 25,92 para alumnos de secundaria y media superior) y US\$ 7,03 para reposición de útiles (sólo para alumnos de escuela primaria).		
<i>Alimentario (por familia)</i>	US\$ 15,55	
<i>Energético (por familia)</i>	US\$ 4,07	
<i>Nutricional</i>	Complementos alimenticios para población infantil y mujeres embarazada y en lactancia.	

Fuente: Elaboración propia con base en México (2009), Diario Oficial, México, D.F., 29 de diciembre.

^a Montos correspondientes al primer semestre de 2009 de acuerdo con las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano *Oportunidades*. Los montos están publicados en pesos mexicanos pero han sido convertidos a dólares considerando una tasa de cambio promedio para el primer semestre de 2009 con base en información del Banco de México.

En términos de cobertura, el programa fue pensado y diseñado en 1997 para ser aplicado en el ámbito rural, donde existía un mayor grado de marginación y pobreza; en 2001, sin embargo, fue ampliado a zonas urbanas pobres y, para 2003, ya operaba en todos los municipios del país atendiendo a más de cuatro millones de familias. En 2005 el programa alcanzó a más de 24 millones de personas, aproximadamente 24% de población del país, y actualmente llega a más de 97 mil localidades donde cubre a 5,5 millones de familias. Para 2010 la meta ha sido 5,7 millones de familias, más otras 650 mil familias del Programa de Apoyo Alimentario (PAL), atendido también por la misma Coordinación de Oportunidades desde 2010. Esto lo ubica actualmente como la medida más importante de combate a la pobreza en México y entre las de mayor población atendida a nivel mundial (véase en el cuadro 2 la evolución de la cobertura). Desde el año 2000 hasta 2008, el presupuesto del programa prácticamente se cuadruplicó y llegó a ejercer durante ese último año alrededor de 38 mil millones de pesos corrientes (aproximadamente 2.900 millones de dólares).

CUADRO 2
COBERTURA DEL PROGRAMA OPORTUNIDADES, 1997 - 2010

Año	Estados	Municipios	Localidades	Familias
1997	12	456	10 789	300 705
1998	30	1 485	34 414	1 595 604
1999	31	1 986	48 719	2 306 325
2000	32	2 166	53 232	2 476 430
2001	32	2 310	67 539	3 116 042
2002	32	2 354	70 520	4 240 000
2003	32	2 360	70 436	4 240 000
2004	32	2 429	82 973	5 000 000
2005	32	2 435	86 091	5 000 000
2006	32	2 441	92 672	5 000 000
2007	32	2 444	92 961	5 000 000
2008	32	2 445	95 819	5 049 206
2009	32	2 445	97 922	5 209 359
2010	32	2 445	97 773	5 818 954

Fuente: Elaboración propia con base en Banco Mundial, *Proyecto de Apoyo para el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades* (IPP337), versión preliminar, febrero de 2009; Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), “Padrón Inicial Correspondiente al Ejercicio Fiscal 2008” [en línea], México [fecha de consulta: 28 de julio de 2011] <<http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/work/sites/Web/resources/ArchivoContent/355/padroninicial2008.pdf>>; Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), “Padrón Inicial Correspondiente al Ejercicio Fiscal 2009” [en línea], México [fecha de consulta: 28 de julio de 2011] <<http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/work/sites/Web/resources/ArchivoContent/357/padroninicial2009.pdf>>; Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), “Padrón Inicial Correspondiente al Ejercicio Fiscal 2010” [en línea], México [fecha de consulta: 28 de julio de 2011] <http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/wb/Web/resumen_por_entidad_del_ejercicio_fiscal_2010>; Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), “Padrón Inicial Correspondiente al Ejercicio Fiscal 2011” [en línea], México [fecha de consulta: 28 de julio de 2011] <http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/wb/Web/resumen_por_entidad_del_ejercicio_fiscal_2011>.

En cuanto a la evidencia de resultados concretos, algunos de los desafíos más significativos para el programa estuvieron asociados con la necesidad de transparencia, rendición de cuentas y la disminución de discreción en la ejecución del gasto federal. Antes del inicio de la transición hacia la democracia en México, cada uno de estos temas era incipiente: no existía información sobre los programas de combate a la pobreza, no había transparencia en la selección de los beneficiarios, se solía presentar un alto grado de discrecionalidad sobre la administración de los programas, y las evaluaciones sobre la efectividad de los mismos eran casi inexistentes. Se había consolidado entre la sociedad, de hecho, la creencia de que estos programas eran usados únicamente para fines políticos y clientelares (Levy, 2006, pág. 102). Esta situación explica que Oportunidades, como suelen recordar

numerosos especialistas, haya sido intencionalmente diseñado para ser evaluado de forma continua. No resulta casual que el equipo de investigadores del Tecnológico de Monterrey a cargo de Soto Romero, que realizó la evaluación 2008 del programa, haya identificado 58 estudios que analizaron los efectos e impactos de Oportunidades entre 1997 y 2007.

Durante esos diez años, se desarrollaron investigaciones de muy diversa índole (con uso de metodologías cuantitativas y cualitativas, estimaciones contra factuales, estudios de caso, entrevistas, grupos focales, entre otros), donde se han destacado los resultados que se mencionan a continuación. Con base en el estudio de Soto Romero y sus colegas (2008), en el ámbito educativo, aumentó la inscripción para las transiciones de primaria a secundaria, y de secundaria a media superior (especialmente entre las mujeres); disminuyeron la reprobación y la deserción escolar; mejoró el logro educativo; aumentó la disposición de los padres a promover la continuidad educativa de sus hijos y el cumplimiento de sus obligaciones escolares. Estos resultados son consistentes con los hallazgos de Parker y sus colegas (2008): Oportunidades ha incrementado sustantivamente la escolaridad de sus beneficiarios y continúan presentándose importantes mejorías en la acumulación de capital humano e indicios de efectos positivos en las pruebas de rendimiento escolar. En cuanto a los logros en materia de salud, en general los estudios realizados durante los primeros diez años de ejecución del programa evidencian una reducción en las tasas de mortalidad materno-infantil, disminución de la morbilidad e incapacidad, aumento en la utilización de servicios públicos ambulatorios de salud, reducción de la demanda de servicios privados y disminución del gasto de bolsillo (Soto Romero y otros, 2008, pág. 119). En el rubro de alimentación, por otra parte, se destaca una menor cantidad de casos de anemias entre los beneficiarios, incremento de la estatura y peso de los niños en edades tempranas, y una mejor dieta en los hogares gracias al aumento del consumo de alimentos de origen animal y el complemento alimenticio para los menores de dos años (Soto Romero y otros, 2008, pág. 119).

Con base en estos logros, Oportunidades es considerado internacionalmente como un caso de éxito que ha demostrado tener efectos positivos en indicadores de consumo, nutrición, salud y asistencia escolar. El programa ha tenido un impacto notable en los logros educativos de los menores beneficiados con becas educativas, en la postergación de la fecundidad, y en el posicionamiento de ex becarios en estratos medios y altos de la jerarquía ocupacional. Estos logros hablan por sí mismos y han llevado al Gobierno Federal a seguir encauzando recursos y esfuerzos en acciones de este tipo (González de la Rocha, 2008). La confianza en el modelo condujo a sus diseñadores a promover su continuidad transexenal –un hecho inédito en las políticas públicas mexicanas- a partir de la evidencia de los resultados positivos logrados, los cuales han sido justamente un elemento central para su permanencia y crecimiento (Bertozzi y González de la Rocha, 2008).

No obstante, Oportunidades –como cualquier medida de gobierno- no ha estado exento de problemas y cuestionamientos. Una de las principales críticas se ha relacionado con su diseño y marco conceptual-metodológico que no le permite extender su alcance en la población en extrema pobreza (Soto Romero y otros, 2008; Bertozzi y González de la Rocha, 2008). Estos problemas de cobertura no se explican por aspectos operativos, sino por la forma en que está diseñado el programa de acuerdo con las reglas de operación que lo rigen. Normativamente, Oportunidades no puede atender a quienes no cumplan con todos los requisitos impuestos, lo cual representa un problema mayor para las miles de familias que viven en localidades que no tienen simultáneamente acceso a unidades de salud y centros educativos. Sin duda, éste es el sector más pobre y con mayores déficit de capacidades básicas, pero paradójicamente no reciben ningún apoyo por parte del programa. A pesar de la importancia innegable de esta falla del programa, dado que éste es un problema de cobertura que se relaciona con el diseño y la normatividad del programa (no con su operación ni con los instrumentos que se utilizan en las diversas fases necesarias para su ejecución), no serán tratados en este documento.

Por otro lado, también se destacan algunas fallas en la operación que afectan negativamente su efectividad y eficiencia operativa. Se han detectado problemas en la identificación de las poblaciones beneficiarias y potenciales, así como poca transparencia en la selección de beneficiarios (lo que impone límites a la cobertura y focalización del programa), problemas en la certificación de corresponsabilidades (causa importante para dar de baja a beneficiarios en muchas ocasiones), y

costos relativamente altos para el programa y los receptores al momento de recibir las transferencias. Sobre estos últimos aspectos nos concentraremos en la próxima sección, ya que es precisamente aquí donde recientemente se han implementado reformas al programa con base en el uso de TIC con la expectativa de mejorar su desempeño. ¿Qué tipo de innovaciones se han aplicado?, ¿Cuáles han sido sus consecuencias inmediatas?, ¿Cuáles son los principales desafíos para su consolidación en el futuro? Estas son las preguntas que intentaremos responder a continuación.

3. Modificaciones recientes al programa Oportunidades y uso de TIC

En el ámbito rural, la entrega bimestral de dinero en efectivo a poblaciones dispersas geográficamente, en zonas de difícil acceso y con altos índices de analfabetismo, implica un arduo trabajo para las diversas partes implicadas en la operación del programa. Una correcta y rigurosa selección de beneficiarios, la pronta identificación de potenciales beneficiarios no atendidos por el programa, el seguimiento oportuno y el monitoreo constante del cumplimiento de responsabilidades por parte de los receptores de la ayuda, son procesos indispensables para Oportunidades. No obstante, implican un desafío mayor para su operación. No es casual, por lo tanto, que precisamente en estas áreas las últimas evaluaciones realizadas al programa hayan encontrado deficiencias que afectan su cobertura y focalización, y la forma en que son entregados los recursos a los beneficiarios.

Esta situación explica la reciente adopción de Tecnologías de la Información en diversas etapas del funcionamiento de Oportunidades, dados sus potenciales beneficios para recolectar y procesar datos en forma más ágil y transparente, así como para reducir costos en la operación del programa. En esta sección nos concentramos en los cambios introducidos a partir del uso de TIC en dos fases clave del programa: identificación de beneficiarios para focalizar transferencias y entrega de recursos monetarios a la población. Como veremos a continuación, en estas dos fases se han presentado problemas operativos, de cobertura y focalización, especialmente en el ámbito rural donde opera el programa, que han podido ser mitigados gracias al uso de TIC.

Primero, nos enfocamos en la fase que inicia luego de que se seleccionan las localidades urbanas y rurales donde Oportunidades puede operar –con base en el Índice de Marginación del Consejo Nacional de Población (CONAPO) y en información estadística a nivel local-, y de validar las condiciones de accesibilidad y capacidad de atención de los servicios de salud y educación en esas localidades. Se procede entonces a la recolección, captura, procesamiento, resguardo y análisis de la información socioeconómica de las familias para identificar a las que se encuentran en pobreza extrema y que, por lo tanto, son susceptibles de incorporarse al programa. Para determinar la elegibilidad de los hogares se utiliza un sistema de puntaje basado en características demográficas cuantificables, que se registran en una cédula individual que incluye datos socioeconómicos de los miembros de la familia y características de la vivienda². El objetivo es identificar a las familias rurales y urbanas en condición de extrema pobreza; es decir, la población que enfrenta déficit de capacidades básicas en educación, salud y nutrición.

La información socioeconómica para aplicar el sistema de puntaje se recolecta en mesas de atención y servicio disponibles en las comunidades; posteriormente, mediante un “sistema de barrido” –visitas casa por casa- se aplica una encuesta en los hogares identificados como posibles beneficiarios, a fin de corroborar la información proporcionada. La información de cada hogar se registra en las cédulas individuales (mediante la encuesta ENCASEH en las localidades rurales y ENCASURB en las localidades urbanas y semi urbanas), y se le asignan a cada vivienda y a sus miembros números de identificación para mantener la confidencialidad de la información. Las encuestas solían hacerse en

² Algunos datos incluidos en las cédulas por hogar son las características individuales de los integrantes, nivel de escolaridad, uso de lengua indígena y monolingüismo, ocupación de los integrantes de la familia, ingresos de los miembros del hogar, apoyos que reciben, créditos, emigración de los integrantes del hogar, servicios de salud y miembros discapacitados, características de la vivienda, equipamiento, condición de propiedad de bienes inmuebles y de otro tipo, propiedad y uso de tierra y animales (Soto Romero y otros, 2008).

papel, los datos se capturaban y guardaban en archivos electrónicos para su procesamiento, mientras que los documentos físicos eran resguardados de acuerdo con las normas vigentes. Con base en el sistema de puntaje, los hogares y miembros seleccionados para recibir apoyos se incorporan a un Padrón Base de Beneficiarios. En la medida en que se mantengan dentro del programa, la información reportada por las encuestas se utiliza para actualizar el Padrón Activo de Beneficiarios, de acuerdo con el cumplimiento de corresponsabilidades por parte de las familias. Desde que son incluidos al programa, los beneficiarios tienen la garantía de recibir el apoyo de Oportunidades durante tres años. Luego de esos tres años, se realiza un proceso de recertificación para evaluar a través del mismo sistema de puntaje si continúan en el programa o si ya no son elegibles para seguir recibiendo apoyos, en caso de haber mejorado su situación socioeconómica.

Una de las principales fallas que ha evidenciado esta fase del programa es que la aplicación de la encuesta de características socioeconómicas, especialmente en los hogares rurales (ENCASEH), se hacía con premura y de forma incompleta en algunas viviendas, produciendo errores en sus resultados (Sariego, 2008). En algunos casos también la selección de familias beneficiarias fue poco transparente, ya que estuvo mediada por la intervención de autoridades locales o el personal de las instituciones de salud y de educación que incidieron en la conformación del padrón de beneficiarios (Sariego, 2008). Igualmente importante es el hecho de que todo el proceso que conlleva la aplicación de las encuestas en papel, la identificación y selección de la familia, y su incorporación al programa, superaba los cuatro meses. Esta situación generaba una pérdida estimada de 10% de la población identificada inicialmente, dado que al regresar a campo para corroborar in situ la información ya no era posible encontrar a la familia en la localidad³. En última instancia, como consecuencia, se veía afectada negativamente la cobertura del programa, lo cual no resulta un dato menor pues representan miles de personas en situación de marginación que no reciben estímulo alguno por parte del Gobierno, agravándose día a día el estado de precariedad en el que viven.

Para enfrentar estos problemas, recientemente se han empezado a utilizar dispositivos portátiles para obtener información en tiempo real sobre la población susceptible de ser apoyada por el programa, así como para transparentar y mejorar el proceso de identificación e incorporación de familias al mismo. En lugar de las tradicionales encuestas en papel, para recopilar información de los potenciales beneficiarios se están empleando PDAs (*handhelds*) de las marcas HP y Motorola, configurados con Windows Mobile, pantalla táctil de uso rudo, cámara, conexión inalámbrica a Internet, GPS, reconocimiento de sistemas de escritura, teclado *qwerty* y un *software* especialmente diseñado para la incorporación en línea de las familias. El uso de esta tecnología ha permitido agilizar el tiempo de recolección y envío de información, y ofrece la posibilidad de transparentar esta fase del proceso dado que se eliminan los intermediarios entre la población beneficiaria y los operadores del programa.

En este proceso de innovación participaron conjuntamente la Dirección General de Padrones (DGPPB) y la Dirección General de Informática (DGI) de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) para coordinar el trabajo interno y avanzar en la construcción de un padrón único de beneficiarios que permita una mejor focalización y una mayor cobertura del programa. Como contraparte externa se ha contratado a la Universidad Autónoma de Nuevo León (UANL) para que provea los dispositivos móviles por un periodo de 34 meses, asuma los costos de provisión del servicio de Internet y de la transferencia de datos, y para que desarrolle el *software* especializado. Bajo este nuevo esquema, los beneficios han sido destacables y prácticamente inmediatos: se han producido ahorros en tiempos y costos durante la fase de recolección, se redujo la cantidad de familias perdidas en relación con el método previo, se ha modernizado la infraestructura del programa (mejoras a nivel central de las plataformas y sistemas para procesar volúmenes cuantiosos de información), se ha contribuido a la “alfabetización digital” de los promotores sociales encargados de recolectar la información en cada estado de la República, y se ha contribuido a una política de disminución del uso de papel que ha venido impulsando el Gobierno Federal desde hace algunos años.

³ Cabe considerar que una parte considerable de la población rural donde opera Oportunidades se desempeña como jornaleros o trabajadores temporales que, dependiendo de las épocas de cosecha y siembra, se desplazan a otras regiones del país o a los Estados Unidos por un tiempo determinado y luego suelen regresar a su lugar de origen.

Directamente relacionado con la fase anterior, se encuentra el monitoreo de corresponsabilidades de los beneficiarios, con base en el cual se decide mantenerlos (o no) dentro del programa. Es decir, luego de que los hogares y sus miembros han sido elegidos para recibir apoyos (e incluidos en el Padrón Base de Oportunidades), éstos deben demostrar que están cumpliendo con sus obligaciones en los tres componentes del programa (salud, educación y alimentación). Los hogares seleccionados son incorporados a un Padrón Activo de Beneficiarios, donde se indican los apoyos y montos recibidos por cada familia y sus miembros. Como se ha mencionado anteriormente, este padrón se integra con la información reportada en las encuestas de características socioeconómicas y, con base en información sobre las corresponsabilidades de las familias y de sus integrantes, se actualiza periódicamente⁴. A partir de la información recabada, se indica la suspensión de entrega a beneficiarios que incumplen con sus obligaciones y se notifican las modificaciones a los sectores de salud y educación.

Como puede suponerse, el monitoreo y la certificación de corresponsabilidades de los beneficiarios es un proceso toral para la operación y éxito de Oportunidades, dado que es con base en la información aquí reunida que se decide mantener el apoyo a la población seleccionada. Si bien existe un proceso maduro, con plazos y rutinas de ejecución precisos, y claridad sobre las funciones de cada sector e instancia involucrada, la certificación de corresponsabilidades se ha visto negativamente afectada por un alto grado de desinformación entre los beneficiarios, mala atención por parte del personal y condiciones atribuibles a circunstancias propias de los receptores del apoyo gubernamental (Mir Cervantes y otros, 2008). Este no es un dato menor, si se tiene presente que entre 2003 y 2007 aproximadamente 53% de las bajas registradas anualmente se debieron a la imposibilidad de demostrar el cumplimiento de las corresponsabilidades relativas a salud. En reiteradas ocasiones, esto se ha debido al comportamiento mismo de la población y, otras veces, a factores operativos que dificultan el correcto registro del cumplimiento de corresponsabilidades (Mir Cervantes y otros, 2008).

Cabe tener presente, en este sentido, que el monitoreo de responsabilidades para la recertificación de los beneficiarios aún se realiza a través de encuestas en papel y la aplican los mismos médicos y maestros de la comunidad donde opera Oportunidades. Es aquí donde precisamente el uso de PDAs y otros instrumentos para capturar información en tiempo real ofrecen una posibilidad de mejora para el programa, pues podría permitir un seguimiento menos discrecional, más preciso, eficiente y transparente del cumplimiento de corresponsabilidades de los beneficiarios. No obstante, por el momento la aplicación de tecnologías innovadoras en esta fase del programa no resulta prioritaria, aunque se pretende avanzar en esta dirección en un futuro inmediato.

Respecto a la segunda fase del programa en la que nos concentramos, la transferencia de recursos monetarios condicionados a la población beneficiaria es donde el uso de TIC también ha tenido una importancia considerable recientemente, sobre todo en el ámbito rural. En las localidades rurales, de hecho, el proceso de entrega ha sido sumamente costoso para el programa, así como también para los mismos receptores del apoyo gubernamental. Tratándose de sumas en efectivo, Oportunidades incurría en gastos considerables para transportar y resguardar el dinero, a la vez que se insumía un tiempo considerable al contarlo, ponerlo en sobres y entregarlo, generando así altos gastos y amplias posibilidades de prácticas corruptas e indebidas. Para los beneficiarios también era

⁴ El Padrón Activo de Beneficiarios se actualiza permanentemente como resultado de la atención de solicitudes presentadas por las familias beneficiarias para los siguientes trámites: A) Mediante ficha de atención: i) Corrección de datos de los integrantes; ii) Cambios de titular; iii) Reexpedición de apoyos monetarios; iv) Reposición de planilla de etiquetas de seguridad por robo, extravío o deterioro; v) Alta de nuevos integrantes; vi) Reactivación de integrantes; vii) Cambio o corrección de localidad o domicilio; viii) Baja de integrante; ix) Baja de familia; x) Reactivación de la familia al programa; xi) Reincorporación de la familia al Programa; B) Mediante avisos de asistencia: i) Corrección de inasistencias a los servicios de educación y salud; ii) Cambio de escuela de los becarios o corrección de clave de escuela; iii) Corrección de grados escolares. C) Adicionalmente, los siguientes procesos contribuyen al mantenimiento y depuración del Padrón Activo de Beneficiarios a fin de que este se conserve actualizado: i) Inscripción anual de becarios; ii) Certificación bimestral del cumplimiento de corresponsabilidad; iii) Detección de posibles duplicados del padrón; iv) Revisión de posibles errores de inclusión; v) Recertificación de familias; vi) Aplicación de suspensiones definitivas o temporales de los apoyos y vii) Procesos automáticos que provengan de fuentes oficiales de información electrónica.

sumamente costoso recibir la ayuda, pues se entregaban durante un solo día en el que se los convocaba en la plaza de la cabecera municipal, donde tenían que esperar durante horas para recibir las transferencias en las Mesas de Atención del Programa (MAPs). Generalmente, los beneficiarios tenían que desplazarse muchos kilómetros hasta el MAP correspondiente, perdiendo un día de trabajo y su jornal (si eran acompañados por sus hijos, estos faltaban también a un día de clase), e incurrían en elevados costos de alimentación y transporte para recibir los fondos, lo cual representaba una pérdida aproximada de 20% de las transferencias recibidas.

Fue necesario, por lo tanto, modificar el esquema de transferencia de recursos del programa hacia uno más ágil y eficiente. A fines de 2008 se implementó un programa piloto para hacer transferencias de manera electrónica, empleando Terminales de Punto de Venta (TPV), tarjetas de identificación biométrica que funcionan como monederos electrónicos y lectores de huella dactilar como medios de identificación. El piloto se aplicó en seis tiendas Diconsa en la sierra de Puebla, que fungieron como puntos de entrega de los apoyos de Oportunidades. Las tiendas Diconsa son de capital público-privado, gestionadas por miembros de la comunidad y con una amplísima cobertura territorial. La elección de Diconsa como socio de Oportunidades en la entrega de recursos, responde al hecho de que cuenta con más de 23 mil tiendas ubicadas en aproximadamente 20 mil comunidades que concentran gran parte de la población rural de alta o muy alta marginación (72% de los habitantes de estas comunidades son beneficiarios de Oportunidades). En aproximadamente cuatro mil de estas localidades, Diconsa es la única opción de tiendas de consumo y en otras 10 mil es la única alternativa (*Expansión*, mayo 2010).

El piloto fue inicialmente lanzado en noviembre de 2008, realizando pagos electrónicos a 270 personas aproximadamente. En poco tiempo, evidenció resultados positivos para todas las partes implicadas. Para los beneficiarios, dado que ya no tienen que ir hasta la cabecera municipal, el tiempo de desplazamiento hasta el punto de pago se redujo de casi seis horas en cada viaje a sólo 30 minutos, así como los gastos promedio cayeron de tres dólares a menos de 50 centavos (Gates Foundation, 2009; McKinsey México, 2009). Asimismo, los beneficiarios ya no están obligados a retirar el dinero en un solo día, sino que pueden hacerlo durante toda una semana designada en la cual las tiendas disponen del efectivo. Para las tiendas Diconsa, por otra parte, representó una oportunidad inmejorable para aumentar sus ventas (la gente suele gastar parte del dinero entregado por Oportunidades en productos dirigidos a mejorar su nutrición, ahí mismo donde recibe la transferencia), y para obtener mayores ingresos por comisiones mínimas que cobran directamente a Oportunidades (no al beneficiario) por cada pago procesado –menos de 20 centavos de dólar– (Gates Foundation, 2009; McKinsey México, 2009). Para el programa Oportunidades, el uso de TPV, tarjetas biométricas y lectores de huellas digitales ha generado mayor certeza sobre la entrega y manejo de recursos (se evita transferir dinero a personas que no corresponden o duplicar el apoyo a población adscrita a otros programas), lo cual fortalece la orientación hacia una mayor transparencia que ha tomado el programa desde sus inicios.

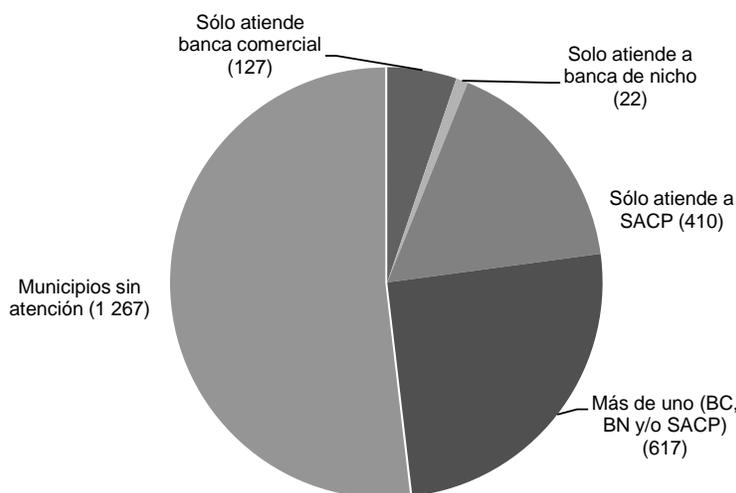
El programa piloto tuvo éxito a tal punto que en diciembre del mismo año Diconsa dio el segundo paso, junto con la consultora McKinsey y el apoyo de la Fundación Bill y Melinda Gates, al ampliar el programa utilizando tarjetas de débito asociadas a una cuenta bancaria de la institución financiera BANSEFI (Banco de Ahorro Nacional y Servicios Financieros) que atiende en lugares marginados y a personas de bajos recursos. Con el aporte de casi 3,6 millones de dólares de la Fundación Gates, en abril de 2009 se inició un programa piloto de corresponsalías bancarias en el que, mediante la entrega de apoyos de Oportunidades y el uso de estas tarjetas, se pretende bancarizar a 35 mil familias adscritas al programa⁵. Es decir, no sólo se trata de utilizar las bases operativas y tecnológicas de las tiendas Diconsa para optimizar el pago de transferencias, sino también que se desempeñen como corresponsales bancarios, capaces de ofrecer servicios financieros básicos a poblaciones que hasta este momento no han tenido acceso al ahorro, a

⁵ En localidades urbanas esta modalidad no es nueva ya que, desde 2001, la entrega de apoyos de *Oportunidades* se realiza a través de cuentas de ahorro de BANSEFI, que permite retiros parciales o totales, recibir y/o realizar depósitos. Actualmente casi un millón de familias en zonas urbanas están empleando esta modalidad y pueden utilizar más de 600 mil cajeros automáticos (participan BANSEFI y bancas tradicionales como Banamex, Banorte y Bancomer).

préstamos u otros servicios de la banca tradicional. Este aspecto resulta relevante si se tiene presente que 50% de la población mexicana no ahorra, ni usa créditos, ni tiene algún tipo de seguro (McKinsey México, 2009), que sólo 30% de las familias mexicanas dispone de una cuenta de ahorro formal (en el sector rural esa proporción baja al 15%), y que no suele haber sucursales bancarias en localidades con menos de 10 mil habitantes, precisamente donde se encuentra una altísima proporción de habitantes en condición de pobreza. La importancia de “bancarizar” a la población en situación pobreza se debe a que la falta de servicios financieros en esos sectores implica un reto que complica su situación de precariedad, dado que los desprotege aún más y agrava eventos inesperados (como enfermedades, accidentes y desastres naturales), así como tampoco les permite invertir en educación, pequeños negocios u otras actividades productivas.

Con base en el nuevo esquema de pago, los beneficiarios ya tendrían la posibilidad de retirar sólo una parte de sus transferencias (destinando otra al ahorro), y se pretende en el corto plazo que también puedan pagar servicios básicos, hacer retiros y depósitos; y que en el mediano plazo puedan recibir remesas, obtener préstamos o contratar seguros. El piloto de corresponsalías bancarias fue lanzado en 18 tiendas Diconsa de los estados de México y Puebla, y también ha mostrado un impacto positivo entre la población beneficiaria, Diconsa y BANSEFI (mayor cantidad de cuentas abiertas y captación de fondos)⁶. Por ello, la meta para 2010-2011 es entregar 2,5 millones de tarjetas en zonas rurales y habilitar hasta 5.800 tiendas para que puedan ofrecer servicios bancarios. Con esto se buscaría reducir considerablemente la cantidad de municipios sin acceso a servicios bancarios – actualmente 67% en todo el país- y aumentar la cobertura de servicios financieros prácticamente en todo el territorio nacional. La situación del acceso a servicios financieros en los municipios de México puede verse en el gráfico 1.

GRÁFICO 1
ACCESO A SERVICIOS FINANCIEROS EN MÉXICO



Fuente: Jaime Gonzalez Aguadé (2008), “Acciones para fomentar la inclusión financiera en México (Bansefi)”, documento presentado a Seminario Modernización e Inclusión Financiera, Banco de México, México D.F., <http://www.cemla.org/actividades/2008/20804-MIF/20804-MIF-JaimeGonzalez.pdf>.

La capacidad para captar, enviar y procesar información en tiempo real resulta indispensable para este nuevo esquema de pago, y para ello las TIC, con un adecuado manejo del gobierno electrónico, son un insumo fundamental porque se requiere coordinar a las partes implicadas en

⁶ Para finales de 2009, BANSEFI ya había entregado 250 mil nuevas tarjetas y colocado 2.500 terminales en tiendas Diconsa, lo que le ha permitido distribuir más de 1.000 millones de pesos aproximadamente a 250 mil beneficiarios cada bimestre. En 2010 la cantidad de terminales en tiendas subió a 4.800, alcanzando así a 500 mil beneficiarios.

diversas etapas del programa. En este proceso, de acuerdo con la información recabada sobre el cumplimiento de corresponsabilidades, Oportunidades transfiere el dinero de los beneficiarios a BANSEFI; esta institución notifica a Diconsa el total de pagos a realizar para que pueda prever la cantidad de dinero que necesita enviar a cada tienda, e informa a Oportunidades la entrega exitosa de los pagos; las oficinas centrales de Diconsa planean y coordinan las necesidades de dinero en las tiendas y almacenes rurales; estos, a su vez, administran los flujos de efectivo, calculan las necesidades inmediatas de dinero en cada tienda y envían montos adicionales a aquellas que lo necesiten; finalmente, los encargados de las tiendas utilizan las TPV para confirmar la identidad de los beneficiarios a través de las huellas digitales y las tarjetas biométricas, luego les entregan las transferencias en efectivo junto con un ticket impreso por la TPV que deja constancia de la operación⁷. De esta forma, el círculo se cierra enviando información sobre las transacciones realizadas a Oportunidades y BANSEFI (véase el diagrama 1).

DIAGRAMA 1
FLUJO DE INFORMACIÓN PARA LA ENTREGA DE APOYOS A BENEFICIARIOS



Fuente: Elaboración propia.

Los beneficios potenciales que ofrece la entrega electrónica de apoyos de Oportunidades a través de Diconsa y BANSEFI son enormes. Abren la posibilidad de explotar los servicios financieros para generar mayor dinamismo en las transacciones entre la población, lograr las condiciones para una mayor capacidad de ahorro para protegerse ante gastos imprevistos, y contar con mayores recursos para invertir en actividades productivas, teniendo al micro crédito como un detonante del desarrollo.

⁷ Aunque por el momento no es posible, en un futuro inmediato se pretende que los beneficiarios puedan elegir entre retirar todo el apoyo de Oportunidades en una sola exhibición o ahorrar una parte y mantenerlo en la cuenta de BANSEFI.

Quizás éste sea uno de los principales aspectos a considerar para “lograr mayores ingresos propios mañana”, tal como pregona el espíritu que guía a Oportunidades.

No obstante lo anterior, aún deben sortearse numerosos retos que pueden afectar negativamente la eficacia del programa y de este novedoso esquema de transferencia a través de corresponsalías bancarias. En términos de rentabilidad, se necesita un mayor volumen de transacciones para que este esquema sea económicamente viable para las tiendas Diconsa (u otras tiendas con características similares) y, entonces, existan más corresponsales en zonas de alta marginación. Este representa un problema de fondo crítico, pues por el momento no hay incentivos para que estas tiendas fondeen cantidades superiores a su volumen de ventas y, por lo tanto, cuenten con montos que les permitan funcionar como agentes financieros. Las comisiones que reciben las tiendas por entregar el apoyo a los beneficiarios (comisión por dispersión del dinero) en muchos casos no son suficientes para revertir esta situación. Sin embargo, la posibilidad de recibir remesas y cobrar una comisión por ello podría ser una alternativa viable en caso de que se extiendan los servicios bancarios a través de Diconsa-BANSEFI. No obstante, hay que tener presente que actualmente 52% de los municipios en México (30% de la población) no tiene acceso a ningún tipo de corresponsalía financiera, ni Diconsa ni BANSEFI.

En lo que respecta a cuestiones tecnológico-operativas, un problema significativo a resolver es la insuficiente conectividad de las localidades donde se ubican las tiendas Diconsa, dado que puede afectar negativamente la gestión de distribución de pagos a los beneficiarios. Actualmente, sólo la tercera parte de las tiendas tienen acceso a señal de celular y/o a servicio telefónico que se requieren para que las TPV puedan funcionar enviando información en tiempo real. A diferencia de la entrega de apoyos de *Oportunidades* mediante los monederos electrónicos, que no necesita señal de celular permanente para verificar la identidad de los beneficiarios y realizar pagos, el esquema de corresponsalías sí requiere de transferencia de datos en tiempo real a través del sistema GPRS (*general packet radio service* o servicio general de paquetes vía radio)⁸. Sin embargo, de las 23 mil tiendas Diconsa, sólo cinco mil tienen actualmente la posibilidad de hacerlo, y hay otras seis mil que podrían tenerlo con mejoras en la infraestructura de telecomunicaciones. El reto más difícil de sortear en este sentido es, precisamente, involucrar en la renovación de la infraestructura de telecomunicaciones a las empresas de telefonía y al Gobierno, ya que es una tarea que en principio podría no ser rentable y rebasa el alcance y capacidades de Diconsa, SEDESOL e incluso BANSEFI.

4. Conclusiones y recomendaciones

Una de las aplicaciones más importantes que han ofrecido las TIC es la posibilidad de modernizar la gestión pública a través de su uso para la prestación de servicios, el mejoramiento de la operación interna de la administración pública y el fortalecimiento de sus relaciones con ciudadanos, empresas y otros grupos sociales. En general, el gobierno electrónico tiene por objetivo incorporar las TIC al quehacer gubernamental, tanto para aumentar la transparencia de la actuación del Ejecutivo, como para facilitar trámites, promover una mayor participación ciudadana, reducir costos y proveer servicios de manera más eficiente (Garson, 2004).

El discurso oficial del Poder Ejecutivo que ha sostenido el uso de TIC en la administración pública federal mexicana, ha intentado avanzar en esta dirección como señalan el Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006 y la Agenda Presidencial de Buen Gobierno. Existen numerosos estudios que dan cuenta del avance del gobierno electrónico en México, aun con sus limitaciones (véase Luna-

⁸ Para la entrega de apoyos a través de monederos electrónicos, las TPV tienen almacenada información sobre los beneficiarios y pueden recolectar información incluso donde no hay señal para luego transmitirla al sistema una vez que encuentran conexión. En este caso no es necesaria la transferencia de datos en tiempo real. Bajo el esquema de corresponsalías bancarias, es necesario la transferencia de información en tiempo real, para lo cual las TPV se conectan a la línea telefónica a través de un módem y, en lugares donde hay señal de celular, la TPV trae un chip que les permite enviar la información como si fuera telefonía móvil a través del sistema GPRS.

Reyes, Gil-García & Cruz, 2007; Luna-Reyes, Gil-García & Estrada-Marroquín, 2008); sin embargo, son prácticamente inexistentes los trabajos que han explorado el uso de TIC en programas de combate a la pobreza. Es por ello que en este espacio hemos realizado un primer esfuerzo por analizar el alcance de las TIC en un programa de transferencias condicionadas como el que sostiene Oportunidades. Los hallazgos en este ámbito son destacables y vale la pena sintetizarlos a continuación, aun siendo preliminares.

En primer lugar, la aplicación de TIC en diversas fases de Oportunidades muestra que tecnologías innovadoras de este tipo pueden coadyuvar a mejorar un programa correctamente diseñado e implementado, aunque no necesariamente son el principal factor explicativo de su éxito. Es decir, el uso de TPV y lectores de huella digital han permitido mayor transparencia y una mejor distribución de recursos, las transferencias electrónicas de dinero han reducido los costos de gestión del programa para diversas partes implicadas, así como la recolección de información con dispositivos móviles ha generado mayor transparencia en la conformación de padrones de beneficiarios favoreciendo una mejor focalización y una mayor cobertura. No obstante, sin voluntad política por alcanzar una mejor rendición de cuentas (cabe recordar que la exigencia de transparencia y de evaluación constante y periódica ha sido previa a la adopción de TIC), sin un proceso continuo de aprendizaje y capacitación para los operadores del programa en campo, o sin una plataforma tecnológica renovada a nivel central, ninguno de estos beneficios habrían sido alcanzables en un periodo de tiempo tan reducido.

En este sentido, el caso de Oportunidades viene a reforzar la idea de que la transformación del Gobierno mediante el uso de TIC requiere de cambios institucionales y organizacionales complejos que rebasan la mera adquisición de *hardware* y *software* novedosos. Las resistencias a un cambio de este tipo, tanto en quienes operan el programa como en quienes reciben el apoyo gubernamental, son inevitables y lógicas, sobre todo en zonas de alta marginación regidas por usos y costumbres. Los avances más importantes en este ámbito tendrán que darse en materia de sensibilización en las comunidades (en especial atendiendo las marcadas diferencias que existen entre los municipios rurales de diversas regiones del país), mayor interacción y acercamiento con los usuarios, así como también una mejor y más constante cooperación entre organizaciones públicas implicadas y niveles de gobierno que permitan brindar servicios más integrados.

En segundo lugar, la aceptación relativamente exitosa que ha tenido el uso de TIC en la operación de Oportunidades invita a pensar en alternativas innovadoras para la región de América Latina, que resuelvan los problemas de rentabilidad que hoy afectan al modelo de corresponsalías bancarias del programa y que, en el mediano plazo, podrían poner en riesgo su continuidad. En este sentido, habría que considerar la utilización de la plataforma de redes móviles para la transferencia de recursos, a fin de bancarizar a la población en extrema pobreza y transferir los apoyos a través de un medio menos costoso e igualmente transparente. Teniendo presente el alto grado de penetración de los teléfonos móviles en los sectores pobres de la población (superior al 50% en el tercer decil de ingreso, de acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2009), creemos que el uso de la telefonía celular para acceder a servicios bancarios –lo que se conoce como banca móvil– es una alternativa que valdría la pena explorar, tal como se ha hecho en África. Esto se debe al hecho de que la banca móvil permite ofrecer servicios financieros a través de la red de telecomunicaciones móvil y un teléfono celular que, sin la necesidad de desplegar una infraestructura bancaria compleja en zonas alejadas, facilitan el flujo de dinero a zonas rurales y a segmentos pobres de la población a costos de transacción mucho menores.

Avanzar con la implementación de servicios de banca móvil en zonas de atención de Oportunidades, podría ser una alternativa viable para la falta de rentabilidad económica que impide el establecimiento de instituciones financieras o corresponsalías bancarias en zonas marginadas. Sin embargo, los retos para que este esquema innovador sea sostenible en el tiempo no son menores, ya que no se trata únicamente de proveer servicios de telefonía móvil en zonas que aún no lo tienen. El más importante desafío está representado por los problemas de escala necesarios para que el modelo de banca móvil sea sustentable (se requiere una gran volumen de transacciones para que el esquema

sea rentable en el mediano y largo plazo). En este ámbito, las alianzas público-privadas entre Oportunidades, la banca privada y los proveedores de telefonía resultan indispensables. La participación del Gobierno en este sentido podría ser como generador inicial de oferta, que facilite la entrada a modelos de negocio privados y que cree un ecosistema complejo que incluya una regulación flexible, certidumbre jurídica, y una red de diferentes agentes tales como operadores de telefonía celular, bancos y agentes minoristas desplegados en todo el país. Para dar continuidad a acciones ya realizadas, incluso habría que pensar en la posibilidad de que Diconsa funcione como un establecimiento matriz para el uso de banca móvil, en el cual sea posible comprar tiempo aire o tener acceso a Internet para utilizar este servicio. De esta forma, Oportunidades, al entregar recursos monetarios a sus beneficiarios a través del uso de la banca móvil, podría contribuir no sólo a que la pobreza extrema se elimine en el país, sino que generaría condiciones para transformar la vida de la población vulnerable en la medida en que se inserten en el sistema financiero. Los retos y costos de avanzar por esta vía son considerables, aunque los beneficios futuros prometen ser mucho mayores.

Bibliografía

- Bertozzi, Stefano y Mercedes González de la Rocha (2008), “Oportunidades diez años después”, Evaluación Externa del Programa Oportunidades 2008. A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007). Síntesis Ejecutiva, Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, México D. F., Secretaría de Desarrollo Social.
- Consultative Group to Assist the Poor (CGAP) (2008), “Leveraging G2P Payments for Financial Inclusion” [en línea], <http://www.cgap.org/p/site/c/template.rc/1.11.1025/1.26.3810/> [fecha de consulta: 29 de julio de 2010].
- Edmiston, Kelly D. (2003), “State and local e-government: prospects and challenges”, *American Review of Public Administration*, vol. 33, N° 1, marzo.
- Fox, Jonathan (2007), “El acceso a la rendición de cuentas: voces individuales o colectivas?”, documento presentado a Seminario Internacional sobre Candados y Derechos: Protección de Programas Sociales y Construcción de Ciudadanía, http://www.seminarioprotecciondeprogramas.org.mx/ponencias/Conference_Paper_Jonathan_Fox.pdf [fecha de consulta: 28 de mayo de 2010].
- Galindo, Fernando (2002), “E-government trust providers”, *Electronic Government: Design, Applications, and Management*, Åke Grönlund (ed.), Hershey PA, IDEA Group Publishing.
- Garson, David (2004), “The promise of digital government”, *Digital Government: Principles and Best Practices*, Alexei Pavlichev y David Garson (eds.), Hershey PA: Idea Group Publishing.
- Gates Foundation (2009), “Diconsa: financial services for the rural poor. Grantee profile”, <http://www.gatesfoundation.org/grantee-profiles/Pages/diconsa-financial-services-for-the-rural-poor.aspx> [fecha de consulta: 16 de julio de 2010].
- Gil-García, José Ramón y Luis F. Luna-Reyes (2006), “Enacting state websites: a mixed method study exploring e-government success in multi-organizational settings”, documento presentado a 39th Hawaii International Conference on System Sciences (HICSS), organizado por College of Business, Universidad de Hawaii en Mānoa, Estados Unidos, 4-7 Enero.
- González de la Rocha, Mercedes (2008), “La vida después de Oportunidades: impacto del Programa a diez años de su creación”, Evaluación Externa del Programa Oportunidades 2008. A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007). Síntesis Ejecutiva, Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, México D. F., Secretaría de Desarrollo Social.
- Hiller, Janine y France Bélanger (2001), “Privacy Strategies for Electronic Government”, *E-Government 2001*, Mark A. Abramson y Grady Means (eds.), Lanham, Maryland, Rowman & Littlefield Publishers.
- Holmes, Douglas (2001), *e-Gov: eBusiness strategies for government*, Londres, Nicholas Brealey Publishing.

- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2009), Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2008, <http://www.inegi.org.mx/inegi/default.aspx?s=est&c=16787&e=&i=> [fecha de consulta: 3 de julio de 2010].
- Levy, Santiago (2006), *Progress against poverty. Sustaining Progresa-Oportunidades program*, Washington D. C., Brookings Institution Press.
- Levy, Santiago (2007), *Productividad, crecimiento y pobreza en México: ¿Qué sigue después de Progresa-Oportunidades?*, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Luna-Reyes, Luis F., José Ramón Gil-García y Cinthia Cruz (2007), “Collaborative digital government in Mexico: some lessons from federal web-based interorganizational information integration initiatives”. *Government Information Quarterly*, vol. 24, N° 4, octubre.
- Luna-Reyes, Luis F, José Ramón Gil-García y Mireya Estrada-Marroquín (2008), “The impact of institutions on interorganizational it projects in the Mexican federal government”, *International Journal of Electronic Government Research*, vol. 4, N° 2, junio.
- McKinsey México (2009), “Creating Change at Scale through Public-Private Partnerships. Lessons from an innovative financial inclusion partnership in Mexico. A case study prepared for the Clinton Global Initiative”, Working Document, septiembre.
- Fondo Multilateral de Inversiones (MIF Fomin) (2009), *M-Banking. Oportunidades y barreras para el desarrollo de servicios financieros a través de tecnologías móviles en América Latina y el Caribe*, Washington D. C., Fondo Multilateral de Inversiones y Banco Interamericano de Desarrollo.
- Mir Cervantes, Claudia y otros (2008), “Evaluación operativa y de la calidad de los servicios que brinda Oportunidades”, *Evaluación Externa del Programa Oportunidades 2008. A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007). Síntesis Ejecutiva*, Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, México D. F., Secretaría de Desarrollo Social.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2003), *The e-Government Imperative*. Paris, France: Organisation for Economic Cooperation and Development.
- Parker, Susan y Jere Berhman (2008), “Seguimiento de adultos jóvenes en hogares incorporados desde 1998 a Oportunidades: impactos en educación y pruebas de desempeño”, en *Evaluación Externa del Programa Oportunidades 2008. A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007). Síntesis Ejecutiva*, Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, México D. F., Secretaría de Desarrollo Social.
- Pogge, Thomas (2005), “World Poverty and Human Rights”, *Ethics & International Affairs*, vol. 19, N° 1, abril.
- Sariego, Juan (2008), “Cobertura y operación del Programa Oportunidades en regiones interculturales indígenas”, *Evaluación Externa del Programa Oportunidades 2008. A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007). Síntesis Ejecutiva*. Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, México D. F., Secretaría de Desarrollo Social.
- Soto Romero y otros (2008), *Evaluación de Consistencia y Resultados 2007. Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*, México D. F., http://www.coneval.gob.mx/contenido/eval_mon/1720.pdf [fecha de consulta: 29 de mayo de 2010].

III. El uso de tecnologías de la información y las comunicaciones en programas de transferencia condicionada de renta. El programa *Bolsa Família*

1. Resumen

En este informe se presenta un estudio sobre el principal programa de transferencia condicionada de renta del Brasil, el programa *Bolsa Família*, y tiene como objeto identificar las principales tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) utilizadas y su aporte a la implementación del programa. Para ello, se adoptó el concepto más amplio de TIC, que incluye a los sistemas de información, aplicaciones tecnológicas, automatización y recursos multimedia, además de aspectos humanos, administrativos y organizacionales.

Al comienzo se presenta el contexto de creación del programa, en medio de una serie de políticas anteriores y desordenadas, y su unificación en el programa *Bolsa Família*. Luego, se describen con detalle los tres macroprocesos fundamentales de la implementación del programa: i) la selección de la población por medio del registro único para programas sociales; ii) el pago y administración de los beneficios financieros a las familias, y iii) el monitoreo de las actividades y de las contrapartidas en las áreas de salud y educación. En base a esta descripción, se analiza la importancia de las TIC en los tres aspectos más relevantes del programa *Bolsa Família*: la cobertura de atención del programa, los mecanismos de focalización de la población beneficiaria y el monitoreo de la información. Al no contar con estudios anteriores que investiguen específicamente este tema, para la elaboración del informe se realizó una investigación exploratoria y descriptiva a partir de datos primarios y secundarios recogidos a través de entrevistas individuales y análisis documental.

Como resultado, se destaca que las TIC atraviesan toda la implementación del programa y son de capital importancia para la viabilidad de su diseño institucional, pautado por la descentralización administrativa entre el Gobierno Federal, los 27 estados y los 5.565 municipios. En lo que concierne a las TIC, esa articulación es promovida principalmente por aplicaciones tecnológicas que permiten la gestión de los actores locales en la implementación de algunos aspectos de la política federal de gobierno electrónico, como el Sistema de Registro Único (CadÚnico) y el Sistema de Gestión de

Beneficios al Ciudadano (Sibec). Se pusieron en evidencia los principales mecanismos que promueven la focalización del programa, como la utilización de estimaciones, la estandarización del registro, el pago directo a las familias a través de tarjetas magnéticas y los procedimientos de auditorías y de calificación de la información de registro. En lo que respecta al monitoreo de la información, se abordaron los dos aspectos más importantes: gestión y condicionalidades. En relación con estas últimas, a pesar de los avances obtenidos con la creación del Sistema de Gestión de Condicionalidades (Sicon), es evidente la necesidad de mayor interoperabilidad entre el gestor del programa y las áreas de salud y educación, tanto a nivel federal como a nivel municipal, además de la necesidad de integración entre los sistemas de seguimiento sectorial (salud y educación), el Sicon y el sistema de gestión de beneficios. En cuanto al monitoreo de la gestión descentralizada, se observó la ausencia de un sistema capaz de calcular las variables del Índice de Gestión Descentralizada (IGD). Con este trabajo, se logra un análisis que aborda los aspectos generales de las Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones en el programa *Bolsa Família* y, finalmente, se sugiere que se realicen estudios específicos sobre cada proceso que compone el programa y su contribución, para lograr un modelo virtuoso de política de transferencia de renta, combate a la pobreza y a la desigualdad social.

2. Introducción

Este trabajo es el resultado del interés por el estudio de las nuevas tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC) en el diseño de políticas destinadas a la reducción de la pobreza y exclusión social, a partir de la iniciativa de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en el contexto del proyecto Alianza para la Sociedad de la Información, @LIS2 – Diálogo político inclusivo e intercambio de experiencias.

En los últimos años, las agendas políticas públicas de muchos países de América Latina han estado marcadas por la necesidad de acciones centradas en el combate a la pobreza y a la desigualdad social. Las políticas públicas de transferencia de renta comenzaron a constituirse en opciones del poder público, como parte de las estrategias de reducción de la pobreza y mejora en la desigualdad social. En ese contexto, la experiencia del Brasil, con el programa *Bolsa Família*, puede ser de gran importancia para el debate sobre las políticas de transferencia de renta y para el intercambio de soluciones entre países con desafíos similares.

En varios estudios se evalúan los efectos de este programa en la sociedad brasileña. Muchos argumentan que el programa brinda efectos positivos, entre los que destacan la reducción de los índices de pobreza, mejor distribución de la renta, reducción del trabajo infantil, aumento de la asistencia escolar y de la oferta de trabajo (Teixeira, 2008). De acuerdo con Lindert y Vincensini (2008), los debates más importantes de los medios de comunicación sobre el programa *Bolsa Família* giran en torno a las cuestiones relacionadas con la cobertura (dimensión del programa), registros (registros, segmentación y pagos); las condicionalidades y su papel estructural y político (monitoreo, cumplimiento y ejecución); con la dependencia y graduación (de la "dependencia de subvenciones" a las "puertas de salida"); con las percepciones de asistencialismo (clientelismo, dependencia y falta de monitoreo), y con los fraudes y su control (supervisión, seguimiento y sistemas para el control y fiscalización).

Aunque atravesado por las cuestiones anteriores, inherentes a la discusión sobre el programa, con este informe se intenta destacar una perspectiva aún poco explorada en los análisis existentes: la importancia del uso de las nuevas tecnologías de la información y de las comunicaciones en este programa.

Actualmente, los gobiernos de los distintos países operan en un mundo complejo y necesitan adaptarse a la globalización y a la sociedad de la información, contexto en que las TIC juegan un papel crucial en lo que concierne al modo en que la administración pública cumple sus funciones. Estas tecnologías tienden a cambiar el abordaje de la gestión, y el gobierno electrónico se ha mostrado como una de las maneras que el sector público encontró para prestar sus servicios con el fin de

responder, con mayor agilidad y eficiencia, a las demandas de la sociedad (Medeiros, Guimarães, 2005). Además, la discusión sobre las TIC cobra especial importancia en sociedades con grandes diferencias sociales, como el Brasil (Hohlfeldt, 2009), pues tienen el potencial para transformarse en herramientas de modernización de la gestión pública, capaces de perfeccionar el desempeño de las políticas gubernamentales.

Frente a lo expuesto, el tema de este informe se presenta como relevante y actual, aunque exploratorio, por no haber estudios similares. A partir de la descripción del programa *Bolsa Família* y de sus principales estructuras tecnológicas, se intenta realizar una reflexión sobre el aporte de las TIC, sobre todo en los siguientes aspectos:

- **Cobertura de atención del programa *Bolsa Família*:** Dimensión y cobertura adquirida por el programa, que atiende a cerca de 13 millones de familias en los 5.565 municipios del Brasil.
- **Focalización de la población destinataria del programa:** Mecanismos que permiten o contribuyen a que las familias beneficiarias sean, de hecho, aquellas que responden a los criterios de elegibilidad definidos por el programa.
- **Monitoreo de la información:** contrapartidas exigidas a las familias atendidas (las condicionalidades) y gestión descentralizada.

Desde el punto de vista metodológico, este informe es el resultado de una investigación exploratoria y descriptiva, en la que se usaron fuentes primarias y secundarias, además de datos cualitativos. En virtud de los objetivos propuestos, se seleccionaron dos estrategias de investigación. En lo que concierne a la revisión histórica del origen y del proceso de implementación del programa, la estrategia utilizada fue una investigación documental, basada en fuentes secundarias como documentos, normativas, y estudios e investigaciones ya realizados sobre el tema; y en fuentes primarias, tales como sistemas de información del Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS) y memorias obtenidas en entrevistas con personas que participaron de la creación e implementación del programa⁹.

Para la identificación y sistematización de las TIC adoptadas por el programa *Bolsa Família*, se utilizó la metodología propuesta por Zachman (1987) que, a partir de seis interrogaciones básicas de la comunicación (qué, cómo, dónde, quién, cuándo y por qué), proporciona los elementos para describir la arquitectura de los sistemas de información. El encuadre de Zachman presenta una taxonomía para organizar los elementos que describen los sistemas de información, las tecnologías y los procesos de negocio en un todo coherente.

Además de este capítulo de presentación, el informe constará de cuatro capítulos más. En el capítulo dos se ofrece una breve contextualización de las políticas sociales en el Brasil, con un énfasis en las políticas de transferencia de renta y en el origen del programa *Bolsa Família*. En el capítulo tres se describen los objetivos y el diseño del programa, y se presentan detalladamente los macroprocesos que estructuran su implementación: i) la selección y focalización de la población destinataria a través del Registro Único para Programas Sociales, ii) el pago y administración de los beneficios financieros, y iii) el monitoreo de las condicionalidades, además de iv) los procesos de apoyo y soporte al programa. A partir de la descripción presentada, en el capítulo cuatro se pretende demostrar los aportes más evidentes de las TIC en los siguientes aspectos: cobertura de la atención, focalización de la población y monitoreo de la información. También se discutirá, en líneas generales, la política del gobierno electrónico propuesta por el Brasil, relacionándola con las tecnologías adoptadas en el programa *Bolsa Família*. En el capítulo cinco se presentarán las conclusiones resultantes de la presente investigación sobre la importancia de las TIC para la consecución y el éxito del programa. Finalmente, se señalarán sugerencias para la realización de otros estudios que profundicen la

⁹ La autora agradece a Greziella Ferreira da Silva, Letícia Bartholo e Silva, Luciana Oliveira, Rubens Zupelli Filho y Anderson Brandão por sus testimonios que ayudaron a la construcción de este informe.

comprensión de la importancia de estas tecnologías en el programa *Bolsa Família* y que pueden ser útiles para el perfeccionamiento de programas de transferencia de renta similares.

3. El contexto de las políticas sociales en el Brasil y los orígenes de la política de transferencia de renta

Hasta mediados de la década de 1990, las políticas brasileñas de protección social estaban estructuradas alrededor del mercado formal de trabajo y del sistema de seguridad social. El agravamiento de la situación macroeconómica en los años ochenta profundizó la exclusión social en el Brasil y desencadenó, en el inicio de los años noventa un amplio debate sobre políticas de naturaleza redistributiva de la renta. A partir de entonces, comenzaron a surgir acciones focalizadas y las políticas de transferencia de renta empezaron a constituirse en acciones del poder público para la lucha contra la pobreza y la exclusión social.

Las políticas de garantía de renta fueron iniciativas destinadas a enfrentar la pobreza de manera desvinculada del sistema de previsión social brasileño, sin que hubiese una participación en el mercado laboral como condición previa. Hasta ese momento, en el Brasil, la condición para tener acceso a algún beneficio monetario no era ser originariamente pobre, sino estar en el mercado laboral o tener una trayectoria de empleo asalariado registrado. A partir de la Constitución Federal promulgada en 1988, que caracterizó el regreso de la democracia y de los derechos sociales en el país, se crearon nuevas posibilidades legales de garantía de renta mínima sin contribución o vinculación con ese sistema previsional.

Las primeras experiencias brasileñas de transferencia de renta estaban vinculadas a determinados segmentos de la población y a sectores específicos, tales como salud y educación. A partir de 2003, comenzaron a tener preponderancia en la agenda pública otras cuestiones, como la lucha contra el hambre, la pobreza y la desigualdad. Con ello, los programas de transferencia de renta cobraron mayor relevancia en el marco de una política que articula dimensiones económicas y sociales y que, al mismo tiempo, producen impactos inmediatos en los indicadores de pobreza y desigualdad, así como repercusiones a largo plazo en las generaciones futuras (Cunha, 2006).

De acuerdo con Cunha (2006), el debate sobre los programas redistributivos se construye en torno a tres líneas de discusión, pero convergen al considerar que difícilmente, en ese escenario de profunda exclusión social, la erradicación de la pobreza y de la desigualdad sea posible sin políticas activas de transferencia de renta.

La primera línea de discusión entiende que las transferencias de renta deben ser universales, un derecho de todos los ciudadanos, de forma igualitaria, que garantiza la ciudadanía por medio de la autonomía y del poder de elección. La segunda concepción defiende que las políticas de transferencia de renta deben ser residuales, restringiendo su cobertura a aquellos extremadamente pobres o incapaces de garantizar su propia sobrevivencia.

La tercera línea conceptual considera que las políticas de reducción de la pobreza presuponen una opción del poder público para atender diferenciadamente a la población pobre, mediante mecanismos de focalización y criterios de prioridad, con el fin de garantizar derechos y reducir las desigualdades sociales. Esta última concepción se puede caracterizar como una posición intermedia con respecto a las anteriores y que no pretende universalizar las políticas de transferencia de renta, ni tampoco volverlas residuales a partir de criterios extremos. Esta visión fue adoptada en la mayoría de las experiencias de transferencia de renta desarrolladas en el Brasil.

Las primeras iniciativas tuvieron lugar en el ámbito municipal a partir de 1995. Sólo después de varias experiencias de implementación de los programas de garantía de renta a la población pobre en los municipios y estados, el Gobierno Federal adoptó esa modalidad de política pública. En 1998 se aprobó la ley de renta mínima, que tenía como objeto ayudar a los municipios más pobres de cada estado a desarrollar programas de transferencia directa de renta (Mesquita, 2006).

En 1996 se creó el primer programa federal de transferencia de renta condicionada: el Programa de Erradicación del Trabajo Infantil (PETI), que centralizaba la atención a niños entre 7 y 15 años que trabajaban o estaban en riesgo de trabajar, principalmente en actividades peligrosas, insalubres o degradantes. Como contrapartida por el otorgamiento de este beneficio financiero, los niños menores de 16 años cubiertos por el PETI no debían trabajar y debían tener un mínimo de 75% de asistencia escolar al año.

En 2001 se creó el segundo programa federal de transferencia de renta condicionada, el programa *Bolsa Escola Federal*, bajo la responsabilidad del Ministerio de Educación. La población a la que se dirigía este beneficio eran familias con renta per cápita de hasta 90 reales, equivalente a medio salario mínimo en aquel momento, y con niños y adolescentes entre 7 y 14 años matriculados en la red regular de enseñanza. El valor del beneficio financiero era de 15 reales por niño, con un tope de 45 reales por familia, pagados mensualmente mediante tarjeta magnética. Como contrapartida, para mantener este beneficio, se les exigía a las familias que los niños tuvieran una asistencia escolar mínima del 85%.

Luego, se creó el programa *Bolsa Alimentação*, bajo la gestión del Ministerio de Salud, que adoptó el mismo recorte de renta para la selección de beneficiarios. En este caso, como contrapartida, se exigía el amamantamiento materno, los exámenes prenatales para embarazadas y la vacunación de los niños. El valor del beneficio también era similar al del *Bolsa Escola*, de 15 reales por niño entre cero y seis años, con un límite de 45 reales por familia. Por último, también se creó en 2002 el *Auxílio Gás*, bajo la gestión del Ministerio de Minas y Energía, que transfería renta a las familias cada dos meses como subsidio para la compra de garrafas de gas de cocina, sin ninguna exigencia como contrapartida.

En 2003, con el programa Hambre Cero, instituido por el gobierno del presidente Lula, se creó una acción de emergencia destinada a familias en situación de riesgo alimentario, el *Cartão Alimentação*, que consistía en una transferencia de 50 reales para familias cuya renta per cápita no cubriera medio salario mínimo. Estos recursos debían ser utilizados exclusivamente para la compra de alimentos (Mesquita, 2006).

A partir de este escenario, se ven claramente algunas características de la política de transferencia de renta que se desarrolló en el Brasil hasta 2003: competencia entre las instituciones, pues los programas estaban en diferentes organismos de la administración, y falta de articulación entre los programas, ya que sus sistemas de información eran separados y sin comunicación entre ellos. Los valores de los beneficios y criterios de inclusión variaban entre los programas, lo que generaba, por un lado, superposición de la población y, por el otro, exclusión de algunas familias. De ese modo, los programas estaban realizando distintas transferencias a familias en situaciones similares o, inclusive, una familia podría recibir todos los beneficios, mientras que otra, en iguales condiciones, podrá no recibir ninguno. Existían también iniciativas aisladas en municipios y estados, con objetivos y poblaciones diferentes, pero superpuestas a las de los programas federales (Soares; Sátyro, 2009). A pesar de ello, todos los programas reconocían a la pobreza como un riesgo social y la población destinataria eran individuos de hogares pobres, aunque con criterios de selección, beneficios y contrapartidas diferentes.

A partir del reconocimiento de esa situación y de una serie de discusiones en el escenario de las políticas públicas y en el medio académico e, inclusive, frente a una agenda pública cuya prioridad era la reducción de la pobreza y de la desigualdad social, en octubre de 2003 se creó el programa *Bolsa Família*, como una secuencia del trayecto de las políticas de protección social desarrolladas a partir, sobre todo, de la Constitución de 1988, y que unificaría los programas de transferencia de renta federales hasta entonces existentes: *Bolsa Escola* (BES), *Bolsa Alimentação* (BAL), *Auxílio Gás* y *Cartão Alimentação*.

GRÁFICO 1 UNIFICACIÓN DE LOS PROGRAMAS EN EL PROGRAMA *BOLSA FAMÍLIA*



Fuente: Datos de la investigación.

La creación del programa *Bolsa Família* fue determinante para la ampliación, articulación y consolidación de la protección social en el Brasil. De manera diferente a la práctica de varios otros países de América Latina, la experiencia brasileña se basa en una norma legal federal, la ley 10.836 del 9 de enero de 2004, lo que proporciona mayor estabilidad y perspectiva de continuidad a su implementación. Ello se evidencia por la incorporación de los programas anteriores y por la garantía de permanencia de las familias que ya estaban siendo atendidas.

El *Bolsa Família* incorporó de modo gradual a los beneficiarios de los programas unificados, que comenzaron a ser tratados como "programas remanentes". Se benefició también de algunos procesos e instrumentos ya utilizados por estos programas, como la existencia del Registro Único para Programas Sociales del gobierno federal (CadÚnico), que se estaba perfeccionando y expandiendo desde su creación en 2001 y cuyo objetivo era integrar la información de los programas existentes y ser utilizado como instrumento de selección de la población destinataria de las políticas sociales en el Brasil.

Entre los principales objetivos de la integración de los programas se incluían: a) fusionar y racionalizar los programas federales de transferencia de renta ya existentes; b) promover la eficiencia en el uso de los recursos públicos; c) mejorar el sistema de identificación de la población destinataria; d) promover incentivos a la educación y a la salud; e) reforzar el monitoreo y la evaluación, y f) sistematizar las acciones complementarias en la red brasileña de protección social. No obstante, la creación del programa *Bolsa Família* no debe entenderse como una mera unificación de los programas anteriores o como una simple búsqueda de mayor racionalidad y eficiencia administrativa por parte del gobierno. Este programa incorporó cambios importantes, si se lo compara con sus antecesores, especialmente en lo que se refiere a la atención integral de la familia (y no de los individuos aisladamente), a la superación de divergencias de criterios de elegibilidad y de superposición de la población destinataria, a la ampliación de la cobertura y de los recursos financieros asignados, al aporte tecnológico y al diseño operativo, entre otros (Cunha, 2006).

Desde su creación, en 2003, el *Bolsa Família* pasó por una serie de etapas, atravesadas por procesos de institucionalización y reglamentación, consolidación y evolución de su diseño y procesos de operación. A pesar de que el diseño del programa sufrió modificaciones desde su creación, las tecnologías de la información y de las comunicaciones estuvieron siempre presentes y ocupan un papel central en diversos aspectos del programa. Mediante el presente estudio se pretende presentar las principales características del programa *Bolsa Família* y el uso de las TIC, sobre todo en lo que respecta a la amplia cobertura de su atención, a la focalización de la población beneficiaria y al seguimiento de las contrapartidas.

A continuación, en el capítulo tres y sus secciones, se presentarán los parámetros del programa *Bolsa Família*, junto con las principales estructuras y elementos tecnológicos adoptados.

4. El programa *Bolsa Familia* y las principales tecnologías utilizadas en su implementación

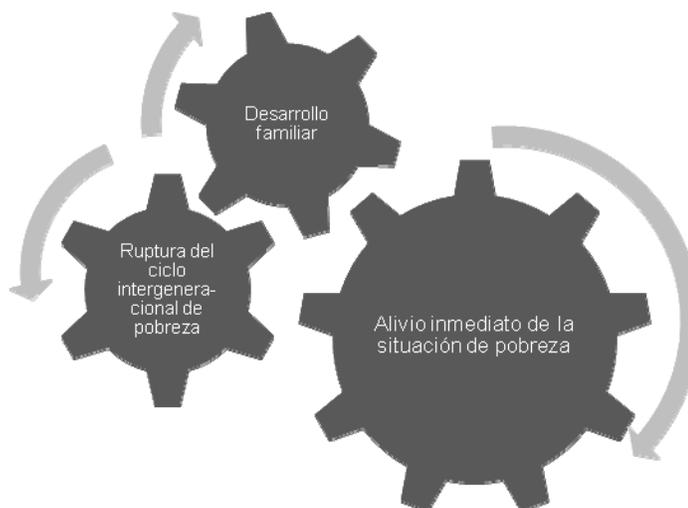
En este capítulo se describe detalladamente el programa *Bolsa Familia*, sus aspectos conceptuales y los macroprocesos que estructuran su funcionamiento. A lo largo del capítulo se presentarán los principales recursos de tecnología de la información y las comunicaciones utilizadas. Las TIC, para el presente estudio, son consideradas de forma más amplia que simples recursos de informática o conjuntos de *hardware* y *software*. La tecnología se compone de mecanismos, recursos o instrumentos que ayudan a realizar actividades y procesos. Su comprensión abarca el uso de sistemas de información, telecomunicaciones, automatización, recursos multimedia e inclusive recursos humanos, administrativos y organizacionales (Laurindo *et al.*, 2001).

4.1 Definiciones conceptuales y aspectos principales del programa

El programa *Bolsa Familia* puede definirse como un programa de transferencia de renta para familias pobres y extremadamente pobres, que exige como contrapartida para continuar con la recepción del beneficio, el cumplimiento de compromisos en las áreas de la salud y de la educación. El programa tiene como objetivo principal la transferencia de renta a la ciudadanía con el fin de disminuir la pobreza y la desigualdad social. Para ello, se articulan tres dimensiones:

- Alivio inmediato de la pobreza, por medio de la transferencia directa de renta a las familias.
- Aporte para la reducción de la pobreza intergeneracional, reforzando el derecho de acceso a las políticas de salud y de educación, y
- Articulación con otras políticas públicas, para desarrollar las capacidades de las familias beneficiarias.

GRÁFICO 2
DIMENSIONES ARTICULADAS DEL PROGRAMA *BOLSA FAMILIA*



Fuente: Datos de la investigación.

El alivio inmediato de la pobreza, primera dimensión señalada, es el resultado más perceptible y mensurable del programa *Bolsa Familia*, y se garantiza a través del acceso de la familia a la renta. La familia beneficiaria tiene derecho a elegir el uso que le dará al recurso financiero recibido, y tiene poder de decisión sobre cuál es el mejor destino del recurso para provecho de toda la familia. El

recurso no está condicionado a la compra de algún bien específico (como alimentos o material escolar) y no hay necesidad de comprobar su uso. Cunha (2006) afirma que algunas investigaciones realizadas por el Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre indican que la mayor parte de las familias utiliza los recursos preferentemente para la compra de alimentos en establecimientos cercanos a sus residencias, lo que contribuye a la satisfacción de necesidades y al desarrollo de la economía local. Algunos estudios (Soares *et al.*, 2006; Draibe, 2009) muestran que el Brasil ha reducido su pobreza, en especial su extrema pobreza, la desigualdad y el hambre, y el programa *Bolsa Família* posee un rol preponderante en ese resultado.

La segunda dimensión, la reducción de la pobreza intergeneracional, se relaciona con la concepción de las condicionalidades o contrapartidas que las familias asumen al convertirse en beneficiarias del programa. La política de transferencia de renta con condicionalidades caracteriza un diseño compartido de responsabilidades: por un lado, las responsabilidades de las familias, con la necesidad de cumplir la agenda de compromisos con la salud y la educación y, por otro, las responsabilidades del poder público con la oferta de estos servicios. Es importante recordar que, en el Brasil, la salud y la educación son derechos universales garantizados por la Constitución, pero aún existen dificultades en promover el acceso de las familias más excluidas a esos servicios públicos. En ese sentido, las condicionalidades del programa *Bolsa Família* refuerzan y viabilizan el derecho de acceso a la salud y educación, promoviendo el desarrollo integral de las familias y, con ello, intentan desarticular la transmisión de la situación de pobreza entre generaciones.

La tercera dimensión señalada: la articulación entre el programa *Bolsa Família* y otras políticas públicas refuerza la concepción de la pobreza como un fenómeno complejo, que no se restringe a la insuficiencia de renta y, por lo tanto, su combate no debe agotarse en la transferencia de recursos financieros. En esa dirección, se vuelve esencial la articulación de este programa con acciones y servicios complementarios que permitan el desarrollo de las capacidades de las familias y la ampliación de sus posibilidades de elección, lo que contribuye significativamente a su inclusión social.

De acuerdo con lo señalado anteriormente, el programa *Bolsa Família* incorporó grandes avances de los diversos modelos de los programas remanentes unificados. Uno de esos avances se refiere al abordaje integral de la familia (y no de sus componentes por separado), definida por la Ley 10.836 como:

(...) unidad nuclear, eventualmente ampliada por otros individuos que con ella poseen lazos de parentesco o de afinidad, que forma un grupo doméstico que vive bajo el mismo techo y que se mantiene por la contribución de sus miembros (Brasil, 2004).

A partir de esa definición, se obtiene una comprensión ampliada sobre la constitución familiar, que no está necesariamente formada por lazos de parentesco, sino que se centra en la colaboración económica -de división de ingresos y gastos- entre personas que habitan el mismo hogar. La pobreza se define, según este programa, por la renta familiar per cápita mensual. De acuerdo con Cunha (2006, pág. 5), a pesar de reconocer que la pobreza es un fenómeno multidimensional que no se reduce a la privación de la renta, "varios estudiosos entienden que la insuficiencia de renta es una buena representación, un sustituto, de otras dimensiones de la pobreza".

Como programa focalizado en familias pobres, el criterio de elegibilidad de la población destinataria del programa *Bolsa Família* está compuesto por dos líneas de pobreza, definidas por la renta familiar per cápita: la proporción entre el total de ingresos recibidos por todas las personas de la familia y la cantidad de personas que la compone. Ambas líneas habilitan el ingreso al programa, pero hacen una distinción entre familias extremadamente pobres y familias pobres, asociándolas a situaciones de vulnerabilidad diferenciadas y tipos de beneficios específicos. Al momento de su creación, el programa *Bolsa Família* consideraba elegibles familias con hasta 100 reales de renta per cápita mensual. Al inicio del año 2006, esta línea de pobreza se reajustó a 120 reales y, desde 2009, el programa *Bolsa Família* considera como familias pobres a aquellas cuya renta per cápita mensual es de hasta 140 reales.

En 2004 se creó el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS), a partir de la unificación de diversos organismos y agencias gubernamentales que hoy ya no existen: el Ministerio Extraordinario de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Mesa), el Ministerio de Asistencia Social (MAS) y la Secretaría Ejecutiva del Consejo Gestor Interministerial del Programa *Bolsa Família*. Con la creación del MDS, el Gobierno Federal brasileño centralizó las políticas sociales y comenzó a ejecutar la estrategia de desarrollo social de forma sistemática y articulada, y el programa *Bolsa Família* y el Registro Único comenzaron a ser administrados por la Secretaría Nacional de Renta de la Ciudadanía (Senarc), una de las secretarías que componen el Ministerio.

El programa *Bolsa Família* debe ser entendido en el marco del diseño federal característico del Estado brasileño, que define responsabilidades conjuntas y cooperación mutua entre las entidades que componen la federación (nación, estados y municipios) para la reducción de la pobreza, de la desigualdad y de la exclusión social. Entre los objetivos fundamentales de la República Federativa del Brasil está el compromiso de erradicar la pobreza y reducir las desigualdades sociales y regionales. El propio texto constitucional brasileño establece como competencia común de la Nación, estados, distritos federales y municipios "combatir las causas de la pobreza y los factores de marginalización, promoviendo la integración social de los sectores desfavorecidos" (Brasil, 1988, art. 23). A partir de ello, se crearon mecanismos para que el programa articulara con éxito la descentralización administrativa.

La descentralización federal característica del Estado brasileño y la consiguiente necesidad de coordinación se convirtieron en los desafíos principales del programa *Bolsa Família*, especialmente en lo que se refiere a la adhesión de los 5.565 municipios brasileños, su interacción con programas locales y regionales de transferencia de renta, y la búsqueda de un estándar heterogéneo y calificado de gestión descentralizada en esos municipios. Según Lindert *et al.* (2007), esos puntos críticos se superaron de manera eficaz. El compromiso de los municipios se logró a partir de un instrumento conocido como "Término de adhesión", que formaliza los procedimientos y acciones que los gobiernos locales deben promover para la implementación del programa. El proceso de adhesión se formalizó a partir de mayo de 2005, por medio de la publicación de la resolución del MDS, que definió las responsabilidades propias del Gobierno Federal y aquellas que deberían, mediante un acto voluntario, ser asumidas por estados y municipios que tuvieran interés en la implementación del programa. Como requisito para la adhesión, y respetando el principio federal y constitucional brasileño de autodeterminación, cabría a los municipios y a los estados definir las áreas responsables de la gestión del programa *Bolsa Família* en sus esferas de competencia y, también, comprobar la existencia de un control social sobre el programa. Otro desafío, la interacción del programa con políticas locales de transferencia de renta, se articuló por medio de un pacto con los programas de renta de iniciativa de estados y municipios, que se hace posible a partir de la asignación de recursos para complementar los valores de los beneficios.

En lo que respecta a la heterogeneidad en la calidad de gestión del programa, se creó en 2006 un índice de monitoreo de desempeño, llamado Índice de Gestión Descentralizada (IGD), que se calcula para cada municipio brasileño en base a cuatro variables: a) calidad de la información del Registro Único, b) actualización de la información de registro por lo menos cada dos años, c) seguimiento y respectiva información de las familias en el área de la salud, y d) información sobre la asistencia escolar de los niños y adolescentes de las familias beneficiarias. A partir de ese índice, el Gobierno Federal transfiere recursos financieros a los municipios como apoyo a la estructura administrativa necesaria para la gestión descentralizada. De acuerdo con Soares y Sátyro (2009, pág. 20) el valor promedio no ponderado del IGD se sitúa en torno al 74% y la mediana de distribución es del 75%, lo que significa que los municipios pierden recursos por no presentar un buen desempeño en algunas de las variables monitoreadas: información del registro o seguimiento de contrapartidas de buena calidad. A inicios de 2008, el MDS desarrolló un instrumento similar al IGD para apoyar financieramente la gestión del programa *Bolsa Família* llevada a cabo por los estados. Es el Índice de Gestión Descentralizada por Estado (IGDE), con diseño similar a aquel utilizado para brindar apoyo a los municipios.

Para Lidert *et al.* (2007) los mecanismos de gestión adoptados por el programa *Bolsa Família* (adhesión, pacto y monitoreo del desempeño) son, de hecho, necesarios en un contexto como el brasileño, de descentralización federal en 5.565 unidades municipales autónomas. Aun con esos mecanismos, es inevitable algún grado de heterogeneidad en la gestión, dada la amplia cobertura del programa.

Es importante destacar que el programa *Bolsa Família* articula una serie de agentes con papeles institucionales definidos. Además de la Senarc, en el Gobierno Federal participan del programa: los ministerios de Educación (MEC), de Salud (MS) y la Caixa Económica Federal (CAIXA), agente operador y pagador del programa *Bolsa Família*. Los otros niveles de gobierno y, en particular, los municipios, tienen un papel fundamental en la ejecución del programa, principalmente por medio de las respectivas secretarías de educación, salud y asistencia social.

De acuerdo con Draibe (2009), pocos programas sociales registran trayectorias tan "meteóricas" como los programas de transferencia condicionada de renta. Más allá de los resultados positivos en la reducción de la pobreza y de la desigualdad, esta autora destaca que el éxito del programa puede atribuirse también a factores organizacionales e institucionales, como la simplicidad del diseño, la flexibilidad de la implementación y la agilidad operativa, entre otros. En el programa *Bolsa Família* es posible identificar tres principales macroprocesos que estructuran el diseño del éste: la selección del público destinatario, el pago de los beneficios financieros y el monitoreo de las condicionalidades. El diseño, la implementación y la evolución del programa se ponen en evidencia a través de la articulación y desarrollo de esos procesos.

GRÁFICO 3 MACROPROCESOS DEL PROGRAMA *BOLSA FAMÍLIA*



Fuente: Datos de la investigación.

Cada uno de estos macroprocesos genera innumerables rutinas y procesos de integración entre ellos, además de demandar una interacción entre diferentes interlocutores. Al mismo tiempo, la implementación de tales procesos demanda articulación, coordinación y capacidad para compartir las responsabilidades entre las esferas del Gobierno y hasta es sometida a procesos de fiscalización y de control, inclusive por instancias externas al Poder Ejecutivo.

A partir del instrumento de caracterización de las familias brasileñas de bajos ingresos, el Registro Único, y en base a las estimaciones de atención del programa, se realiza la selección de la población destinataria del programa y el pago de los beneficios a las familias, que tienen que cumplir con ciertas condiciones para recibirlos. Estos macroprocesos constituyen una síntesis didáctica del diseño actual del programa, que sufrió diversas modificaciones desde su creación. Desde un punto de vista más conceptual, se podrían dividir en apenas dos ítems: el Registro Único y el programa *Bolsa Família*. Esto se debe a que el pago de beneficios y el seguimiento de las condicionalidades, entre otras actividades de soporte y apoyo operativo, están contenidos en el mismo programa *Bolsa Família*.

En los siguientes tópicos, esos tres macroprocesos, que articulados constituyen el programa *Bolsa Família*, se abordarán en detalle por medio de la descripción de sus características principales, su puesta en práctica y los principales elementos tecnológicos utilizados. Al final, se presentarán otros procesos y recursos importantes para el apoyo a la implementación del programa.

4.2 La focalización y selección de la población destinataria: El Registro Único para Programas Sociales

De acuerdo con lo que se mencionó anteriormente, los programas de transferencia de renta existentes en el Brasil se encontraban bajo la administración de diferentes sectores gubernamentales y sufrían de una serie de superposiciones e inconsistencias, inclusive en lo que se refiere a los mecanismos de selección y registro de beneficiarios. Frente a ese escenario, en 2001 el Gobierno brasileño creó un grupo de trabajo para el desarrollo de una sistematización integrada de recolección de datos e información con vistas a la creación del Registro Único (Brasil, 2001), lo que posteriormente se transformó en el Registro Único para Programas Sociales.

Aunque el Gobierno Federal brasileño buscara, desde 2001, la unificación de la información de los programas sociales en una única base de datos, esa información se recogía según criterios diferentes, dictados por las lógicas e intereses de cada uno de los programas ya existentes. Cuando se creó la institución de Registro Único, ya estaban en funcionamiento dos programas de transferencia directa de renta, el *Bolsa Escola* y el *Auxílio Gás*, que mantenían un registro propio, llamado CADBES. A pesar de la existencia de este registro, su diseño impedía que sirviera como un registro de potenciales beneficiarios para otros programas: además de las diversas limitaciones sistemáticas, ese archivo permitía sólo el registro de la información de una parte de la familia, según el diseño del programa *Bolsa Escola* (madre u otro responsable legal y de tres hijos de 7 a 15 años). De esa manera, se optó por crear una base de datos utilizada por todos esos programas, reducir los costos de recolección y procesamiento de datos de las familias pobres y aumentar la efectividad de su atención por parte de los programas sociales.

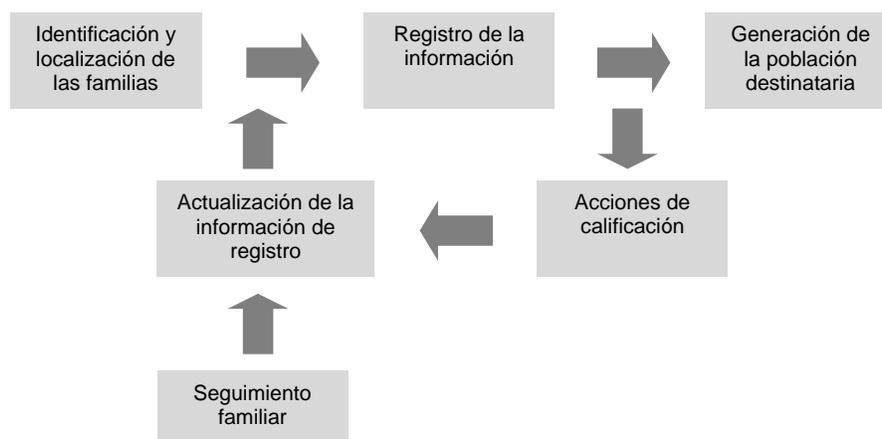
A pesar de que el Registro Único es anterior al programa *Bolsa Família*, la unificación de los programas de transferencia de renta en tal programa reforzó la necesidad de unificación de esa información en una base de datos nacional, lo que cambió la concepción del Registro Único. Dada la vinculación entre ambos, el camino natural de estructuración del primero se dio en función de responder de forma prioritaria a las demandas del segundo. Así, en muchos momentos uno se confunde con el otro. Sin embargo, ambos deben ser entendidos como iniciativas diferentes. El Registro Único se convirtió en el instrumento más amplio de caracterización socioeconómica de las familias pobres con el objeto de viabilizar la planificación de políticas públicas del Gobierno Federal, de los estados y de los municipios de forma coordinada, más allá del programa *Bolsa Família*.

De acuerdo con Lindert *et al.* (2007), la creación del Registro Único resolvió una serie de problemas que surgieron como consecuencia de la unificación de los registros y bases heredadas de los programas remanentes, reflejando una "curva de aprendizaje" de la política social y de los esfuerzos empeñados por el MDS. En 2007, finalmente se instituyó el Registro Único para programas sociales, cuyo objetivo es ser:

“ (...) instrumento de identificación y caracterización socioeconómica de las familias brasileñas de bajos ingresos, que deberá ser utilizado obligatoriamente para la selección de beneficiarios y para la integración de programas sociales del gobierno federal orientados a la atención de esa población”. (Brasil, 2007)

Desde su creación, el Registro Único ha sido ampliado y mejorado. De acuerdo con los datos de la investigación realizada, los principales procesos que lo constituyen actualmente están reflejados en el gráfico 4 a continuación.

GRÁFICO 4 FLUJO ACTUAL DE IMPLEMENTACIÓN DEL REGISTRO ÚNICO



Fuente: Datos de la investigación.

Los procesos presentados en este gráfico están formados por elementos conceptuales, rutinas y sistemas automatizados, puestos en marcha por un acuerdo institucional que integra diferentes actores: el Gobierno Federal, los gobiernos municipales y de los estados, y el agente operador, en un acuerdo de atribuciones definidas y descentralizadas. El gobierno federal, representado por el MDS, específicamente por la Senarc, es responsable también de la gestión del programa *Bolsa Família*. Entre las responsabilidades del Ministerio se encuentran: i) la reglamentación del Registro Único y la orientación a los gestores locales y programas usuarios en lo que se refiere a la gestión y a la metodología del registro; ii) la promoción del registro de las familias, que abarca la articulación con las esferas subnacionales necesarias para esa actividad, así como el monitoreo de las acciones de registro desarrolladas por los municipios; iii) la elaboración de los instrumentos de recolección de datos y del material institucional para el registro y mantenimiento de la base; y iv) la realización de las articulaciones necesarias con los demás organismos usuarios del registro, con el objeto de ampliar su utilización por el resto de los programas sociales.

También en la esfera federal se encuentra la Caixa Económica Federal, empresa contratada por el MDS como agente operador del Registro Único. Esta entidad posee las siguientes responsabilidades: i) construir, bajo la orientación del MDS, los sistemas de ingreso y transmisión de datos y ponerlos a disposición de los municipios; ii) imprimir, realizar el inventario y enviar los formularios de registro a los municipios, de acuerdo con la autorización del Ministerio; iii) realizar el procesamiento de la información transmitida, asignando a cada individuo registrado un Número de Identificación Social (NIS). La CAIXA orienta a los municipios sobre problemas en la operación del sistema de Registro Único por medio de una central de atención telefónica, y los capacita sobre la utilización de los sistemas de ingreso y transmisión de la información, de acuerdo con los requisitos del MDS. El contrato firmado entre el MDS y la CAIXA detalla las actividades que esta institución realizará y sus respectivos costos.

Estas atribuciones sólo se confieren a los municipios cuando estos *adhieren* al programa *Bolsa Família*. Como se comentó anteriormente, en el contexto brasileño las responsabilidades de la Nación, de los estados y de los municipios son definidas por la Constitución. Ello significa que la participación de los municipios no es obligatoria y, de esa manera, es necesario que existan instrumentos mediante los cuales éstos y los estados voluntariamente formalicen su participación. A partir de su adhesión, a los municipios les compete i) la identificación de las familias de bajos ingresos, ii) la recolección de datos de esas familias en el formulario de registro, iii) el ingreso de los formularios y la transmisión de los datos al nivel central, así como iv) los procedimientos de actualización periódica de los datos de las familias.

Asimismo, la participación de los estados en la gestión del Registro Único, aunque no tengan responsabilidad directa sobre su ejecución, posee un rol importante en la articulación y apoyo a sus municipios. Esa participación también depende de la *adhesión* del estado al programa *Bolsa Família* y al Registro Único, a partir de la cual el estado comienza a recibir una copia de la información del registro de sus municipios y se responsabiliza a: i) desarrollar actividades de apoyo técnico a los municipios; ii) proporcionar a los municipios, cuando sea necesario, infraestructura de logística para el ingreso y transmisión de datos al Registro Único; iii) implementar estrategias de apoyo al acceso por parte de sus poblaciones pobres y extremadamente pobres a documentos de identificación, necesarios para el registro; y iv) delinear estrategias para el apoyo y la inclusión en el Registro de Poblaciones Tradicionales y Específicas (en especial comunidades indígenas y descendientes de esclavos fugitivos), así como familias en situación de calle.

A continuación se presentarán las principales actividades que componen la implementación del Registro Único, demostradas anteriormente en el gráfico 5.

4.2.1 Identificación y localización de la población destinataria

De acuerdo con el Decreto n° 6.135/04, se deben inscribir en el Registro Único las familias brasileñas con renta familiar mensual per cápita de hasta medio salario mínimo, o las que posean una renta familiar mensual de hasta tres salarios mínimos (Brasil, 2004). La opción de focalizarse en familias con renta de hasta medio salario mínimo se realizó en virtud de la población destinataria de los programas a los cuales el Registro debería servir, en la época de su creación.

Como consecuencia de los mecanismos de estimación de la población destinataria del programa *Bolsa Família* (detalladamente abordados en la próxima sección), se hace una estimación también del esfuerzo para registrar a familias con ingresos de hasta medio salario mínimo per cápita mensual, distribuidas en los municipios del Brasil. De esa manera, cada municipio brasileño tiene las estimaciones proporcionadas por el MDS como referencia para la cantidad de familias que deben registrarse. Sin embargo, la localización de esas familias es responsabilidad de la gestión municipal del Registro Único y del programa *Bolsa Família*, usualmente asignada al área de asistencia social.

En el mes de enero de 2010, la estimación del MDS es de 22.231.788 familias con ingresos per cápita mensual de hasta medio salario mínimo en el Brasil. En el Registro Único están inscritas 19.288.559 familias y, de ellas, 18.212.372 poseen un ingreso familiar per cápita de hasta medio salario mínimo, lo que indica un alcance del 81,92% de la meta estimada y una focalización del 94,42% en el registro de familias que responden al perfil económico deseado.

4.2.2 Registro de la información

Para el registro de la información de las familias se utiliza un formulario específico, que consta en el anexo del Decreto n° 3.877/2001, y está compuesto por los siguientes grupos de información:

- a) Características del hogar (cantidad de ambientes, tipo de construcción, tratamiento del agua, cloaca y basura).
- b) Composición familiar (cantidad de miembros, existencia de embarazadas, ancianos, madres que amamantan, discapacitados físicos).
- c) Nivel de escolaridad de los miembros de la familia.
- d) Calificación profesional y situación en el mercado de trabajo.
- e) Renta, gastos familiares (alquiler, transporte, alimentación), e
- f) Información sobre propiedades rurales, participación en organizaciones sociales, empleo y pérdidas en la agricultura, y participación en programas sociales del gobierno federal, entre otras.

La recolección de datos para el Registro Único es realizada usualmente por asistentes sociales, mediante visitas al domicilio de las familias y entrevistas con algún integrante mayor de 16 años de edad que pueda responsabilizarse por la información proporcionada; éste es llamado responsable de la unidad familiar (Brasil, 2007). La información es autodeclarada, es decir, no es necesario que se la compruebe a través de documentos, y el entrevistador registra los datos en el formulario de registro, el cual él y el responsable de la unidad familiar firman declarando la veracidad de los datos. Además de la práctica de visita domiciliaria, la recolección de datos para el Registro Único también se realiza en puestos de la municipalidad o en otros locales destinados por la gestión municipal para la atención de las familias.

Los municipios pueden recolectar los datos de las familias a través del llenado del formulario de Registro Único impreso o directamente en el sistema utilizado para el ingreso de datos. Los formularios son enviados por el MDS, sin costo, hacia los municipios, mediante la solicitud de la cantidad necesaria, registrada en una herramienta en línea, llamada Sistema de Solicitud de Formularios (SASF), disponible en la página de Internet del Ministerio. La utilización de esa herramienta ayuda a la gestión de los formularios, desde el control de la cantidad solicitada por los municipios, que debe coincidir con las estimaciones del registro, hasta la garantía de recepción por parte del municipio, que registra en el sistema cuando los recibe. El SASF es un sistema de interfaz de fácil uso; todos los municipios poseen contraseña de acceso y funciona todos los días de la semana.

Luego del llenado del formulario de registro, la información se ingresa en la aplicación de ingreso y mantenimiento de datos del Registro Único, proporcionada por la Caixa Económica Federal, que es el agente operador del registro y de *Bolsa Família*, contratado por el MDS. Esa herramienta no depende del acceso a Internet, es una aplicación sin conexión que reproduce los campos del formulario impreso para que la información sea registrada. Al no tener conexión con Internet, el acceso de los municipios se restringe a la información contenida sólo en la base municipal y otro sistema, el Conectividad Social, se utiliza para la transmisión de los datos de las familias hacia la base nacional del Registro Único. La aplicación sin conexión de ingreso y mantenimiento de datos y el Conectividad Social son las herramientas fundamentales para el funcionamiento del Registro Único y todos los municipios brasileños que han adherido al programa *Bolsa Família* las utilizan.

La aplicación sin conexión del Registro Único fue desarrollada por la Caixa Económica Federal y su primera versión se creó en 2002. Desde entonces, se desarrollaron diversas versiones del sistema y, actualmente, se utiliza la llamada Versión 6.05. El sistema se obtiene por medio de descarga en la página web de la Caixa Económica Federal o también como aplicación de instalación que puede ser proporcionada por cualquier agencia bancaria de ese organismo. Con esta aplicación no es necesario tener conexión a Internet para el ingreso de los datos, ya que esta sólo consulta los datos registrados en la propia base municipal. En caso de haber interconexión, el sistema puede instalarse en una red cliente servidor, lo que posibilita su uso por más de un operador municipal y optimiza el trabajo de registro. Los grandes municipios, en especial aquellos con mayor cantidad de familias inscritas en el Registro Único, utilizan la aplicación conectada a la red.

El Conectividad Social es un sistema de relación y transmisión de datos (tipo apartado postal), que ya se usaba para el intercambio de datos de la Caixa Económica Federal con agentes de otras acciones y programas operados por ella como, por ejemplo, los sistemas de previsión social, y fue la opción adoptada por este organismo para operar el Registro Único. A través de este sistema, que debe estar conectado a Internet al momento de la transmisión, los datos de los hogares y familias registrados se envían hacia la Caixa Económica Federal para su procesamiento en la base nacional. El sistema garantiza la seguridad y la integridad de los datos debido al uso de criptografía y firma digital.

Los archivos enviados por los municipios son procesados en el servidor central (*mainframe*)¹⁰ de la Caixa Económica Federal por medio de rutinas de lotes (*batch*)¹¹ y de programas específicos, que realizan el procesamiento y búsqueda de la información de registro de las personas a partir de la información del Sistema de Información Social (Siiso), y se aplica una serie de reglas de validación para cada registro, que se acepta o rechaza.

Los datos del Registro Único componen la base de datos del Siiso, que fue diseñado y desarrollado para ser la base unificada de datos de registro de los ciudadanos y para componer la base corporativa de datos sociales de la Caixa Económica Federal como, por ejemplo, el Sistema de Programa de Interacción Social (Sipis). Por lo tanto, al recibir un pedido de registro, el procesamiento de la Caixa Económica Federal realiza la búsqueda en la base del Siiso para verificar si la persona ya está registrada o no. De acuerdo con lo citado anteriormente, el rango numérico de identificación utilizado es el Número de Identificación Social (NIS). El NIS es único, personal e intransferible y, por medio de él, es posible identificar a cada persona, lo que evita la multiplicidad de registros y permite la comparación con otras bases de datos que lo utilizan como clave de identificación. Cuando el sistema identifica, a través de las reglas de unicidad, que una persona ya se encuentra registrada, retorna el NIS antiguo encontrado. Cuando la persona no es encontrada en la base, se genera un nuevo NIS.

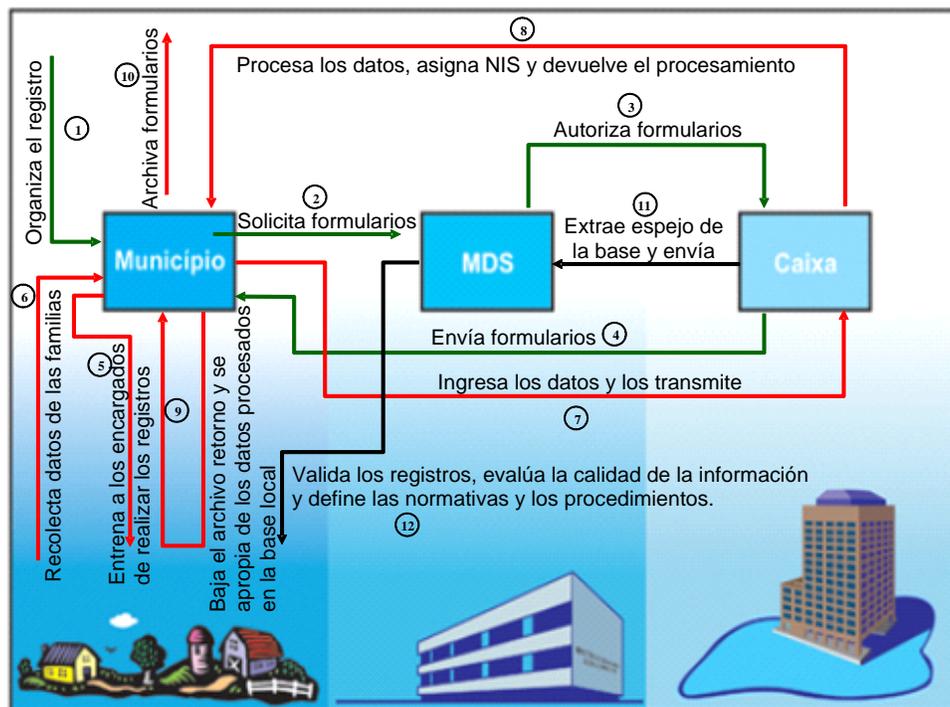
La información de ese procesamiento, aceptada o rechazada, se devuelve a los municipios a través de un "archivo retorno", proporcionado también por la aplicación Conectividad Social. En lo que se refiere a los archivos rechazados, se envían notificaciones a los municipios con el motivo del rechazo para que realicen la corrección. En general, el rechazo de registros surge como consecuencia de alguna falla, del ingreso erróneo de datos o también de la detección de un registro múltiple. Los archivos aceptados se envían a la base local a fin de que la información de procesamiento de la Caixa Económica Federal se incorpore a la base del municipio.

Una vez que los registros enviados por los municipios se encuentran incorporados a la base nacional, se los integra a los procesos de selección de beneficiarios del programa *Bolsa Família* y también de otros programas sociales, de acuerdo con los criterios de elegibilidad de cada programa. Esa rutina de transmisión de datos, procesamiento nacional y retorno hacia el municipio busca mantener la coherencia y sincronización entre la información de la base local, y la información aceptada y registrada en la base nacional del Registro Único, ya que utiliza tecnología sin conexión a Internet y, por lo tanto, los datos de todos los municipios deben agruparse de manera coherente y transparente. En el siguiente gráfico se muestra el flujo de operación del Registro Único y los principales actores involucrados.

¹⁰ Computadora con gran capacidad de procesamiento y almacenamiento que procesa datos de forma centralizada y presenta una interfaz no tan fácil de usar por parte de los usuarios.

¹¹ Modo de procesamiento de datos en el cual los datos de entrada son recogidos en grupos o lotes, y periódicamente procesados en secuencia sin la interacción del usuario con el sistema durante la ejecución de las tareas.

GRÁFICO 5
FLUJO DE OPERACIÓN DEL REGISTRO DE INFORMACIONES EN EL REGISTRO ÚNICO



Fuente: Secretaría Nacional de Renta de la Ciudadanía (Senarc), MDS, 2010.

Un aspecto importante de la gestión del Registro Único es que la base de datos nacional se forma con el intercambio de informaciones de los municipios brasileños con la Caixa Económica Federal y, hasta el inicio de 2005, los microdatos del Registro Único no estaban disponibles para el MDS. Por lo tanto, es en la Caixa Económica Federal donde se localiza la base central del Registro Único, y esta base solamente transmitía a los organismos gestores de los programas anteriores al *Bolsa Família* y a éste, entre 2003 y 2005, datos sintéticos sobre el registro por municipio. A partir de 2005, con la transferencia mensual de un espejo de base del Registro Único al MDS por el agente operador, la gestión del registro comienza a estructurarse, con el establecimiento de criterios y rutinas de verificación de la calidad de los datos, de financiamiento a los municipios y estados, y de la participación formal de esas entidades federales en su gestión.

La responsabilidad de la Caixa Económica Federal como operadora de este registro constaba en el Decreto n° 3.877/2001, que la instituyó. Con la edición del decreto n° 6.135, de junio de 2007, que revocó el anterior, se suprimió tal atribución. Esto no quiere decir que la Caixa Económica Federal dejó o vaya a dejar de ser el agente operador del Registro Único, sino solamente que se creó un espacio normativo que posibilita la contratación de otras instituciones para la prestación de esos servicios.

4.2.3 Actualización de la información de registro

De acuerdo con la reglamentación del Registro Único, la información de las familias registradas debe actualizarse siempre que sea necesario, como consecuencia de alguna modificación en la vida de la familia, o en un plazo máximo de dos años (Brasil, 2007). En el momento del registro, el responsable de la unidad familiar firma el formulario de registro, responsabilizándose por la información declarada y comprometiéndose a informar a la gestión municipal sobre cualquier cambio. Es responsabilidad de cada municipio realizar un seguimiento de su base de datos, identificando los registros que deben actualizarse y promoviendo la búsqueda activa de familias, siempre que sea necesario.

Además, se identificó que el MDS promueve acciones periódicas tendientes a la actualización de la información de las familias inscritas en el Registro Único, como auditorías, procesos de revisión de las familias beneficiarias del programa *Bolsa Familia* y seguimiento de las condicionalidades que se tratarán a continuación. En enero de 2010, el 73,92%, es decir, 14.259.467 de las 19.288.559 familias registradas no estaban actualizadas, lo que daba como resultado variaciones significativas entre los municipios del país.

Finalmente, la actualización del registro está también promovida por el Índice de Gestión Descentralizada, utilizado como base para el cálculo del valor transferido a los municipios que sirve de apoyo financiero a la gestión del Registro Único y del programa *Bolsa Familia*. Ello significa que cuanto más actualizada esté la información de las familias, mayor será el valor de asignación recibido por el municipio para la realización de sus actividades de gestión local. Por lo tanto, existe una preocupación de los municipios en torno a los índices de actualización para poder recibir la mayor cantidad de recursos posible.

4.2.4 Acciones de calificación de la información de registro

A pesar de que la actualización de la información está reglamentada como una actividad de rutina para los municipios que debe realizarse cada dos años y que es el principal mecanismo de garantía de calidad de actualidad de la información, el gobierno federal realiza periódicamente acciones para la calificación y centralización del registro. Estas acciones se realizan a partir de procesos de comparación de los datos registrados en la base nacional del Registro Único con otras bases de datos y registros administrativos del gobierno federal. El objetivo de esta metodología de comparaciones es confrontar la información declarada por la familia en esos diversos registros y, al identificar divergencias, informarlas a los municipios para que busquen a las familias y actualicen su información. La Senarc ha realizado diversas comparaciones del Registro Único con otras bases y registros administrativos. Las principales bases de datos son la Relación Anual de Información Social (RAIS) del Ministerio de Trabajo y Empleo (MTE) y el SISOBI (Sistema Informatizado de Fallecidos), del Ministerio de Previsión Social.

La RAIS es un registro administrativo de periodicidad anual que contiene toda la información de las personas que poseen un vínculo formal de trabajo, incluyendo su respectiva remuneración, informada por los organismos de empleo. La información de renta conforma la principal variable utilizada para la selección de las familias para el programa *Bolsa Familia*, y debe estar constantemente monitoreada para verificar su veracidad y actualidad y, al mismo tiempo, permitir el ingreso de familias con mayor nivel de vulnerabilidad.

El SISOBI identifica personas cuyo fallecimiento se asentó en el registro civil y es utilizado con el fin de verificar personas fallecidas dentro de las familias inscritas en el Registro Único. El fallecimiento de un miembro de la familia altera la composición familiar y puede tener repercusiones positivas o negativas en el valor recibido a través del programa *Bolsa Familia*.

Desde un punto de vista operativo, cada proceso de comparación tiene su especificidad que depende del formato de la información disponible, de su periodicidad y del volumen de datos, entre otros elementos. Se crean reglas para la identificación de los registros y para la evaluación de las divergencias de los datos. Después de que se identifican a las familias con información divergente, la Senarc provee listas a los municipios y solicita la actualización prioritaria. Se observa que esas comparaciones tienen, la mayoría de las veces, foco solamente en los beneficiarios del programa *Bolsa Familia*. Aunque constituyan la mayor parte de las familias registradas -casi el 70%- , sería importante que se realizara el cruzamiento con todas las familias registradas y que se informara a los municipios sobre todos los casos que requieren actualización de datos, para ampliar el universo de registros calificados.

Además de esas comparaciones establecidas por la propia Senarc, existen también procesos recibidos por organismos de control (Contraloría General de la Nación y Tribunal de Cuentas de la Nación), que se caracterizan como acciones de calificación del Registro. Esos organismos, que poseen

una copia de la base del Registro, realizan cruzamientos con otros registros administrativos para ayudar a la fiscalización de la veracidad de la información. En 2009, la Senarc recibió un informe de auditoría del Tribunal de Cuentas de la Nación que dio origen a un enorme proceso de calificación de los datos de las familias con indicios de irregularidades.

Para facilitar las acciones de calificación de la información del Registro Único, la Senarc desarrolló el Sistema de Monitoreo de Auditorías del Registro único (Simac) que posee dos módulos: cuestionarios y procesamiento. El Simac Cuestionarios es una aplicación en línea, disponible para los gestores municipales del programa *Bolsa Familia*, que muestra a las familias en averiguación y los cuestionarios con preguntas específicas sobre cada caso de irregularidad. Sirve como instrumento complementario de recolección de datos para corroborar los indicios de inconsistencias en el Registro Único, pues confronta la información de los cruzamientos de los registros administrativos directamente con la realidad de las familias. El módulo Simac Procesamiento es un sistema para uso interno de la Senarc, que cruza las respuestas del Simac Cuestionarios con los datos de la base del Registro Único y la planilla de pagos del programa *Bolsa Familia*, evalúa la situación de las familias de acuerdo con reglas definidas previamente y genera archivos e informes. A partir de ese procesamiento es posible corroborar la situación de las familias con indicios de irregularidades e indicar las acciones que deben tomarse en los beneficios del programa.

El Simac es una herramienta innovadora en la gestión del Registro Único, pues posibilita, por medio del registro de información sobre la realidad de las familias, la confirmación precisa de los indicios de irregularidades identificadas a partir de procesos de comparación entre bases de datos. Permite mejorar la centralización de los programas usuarios del Registro único y, a la vez, evita que familias vulnerables sean incorrectamente excluidas de programas sociales por fallas en registros administrativos usados para comparación con este registro. El sistema presta asistencia a procedimientos de fiscalización, tal como sucede en la gestión de las acciones periódicas de calificación de la base de datos del Registro Único, contribuyendo, como consecuencia, a una mejor centralización del programa *Bolsa Familia*.

4.2.5 Integración con programas y generación de la población destinataria

De acuerdo con la legislación, el Registro Único debe ser obligatoriamente utilizado como instrumento de selección de los destinatarios de las políticas y programas sociales orientados a la población de bajos recursos (Brasil, 2007). Se sabe que no todos los programas sociales incorporan la utilización del Registro Único, pero ya existen algunas iniciativas, y el programa *Bolsa Familia* es el principal usuario de la información de este registro. Además de éste, los programas y acciones del gobierno federal que utilizan el Registro Único son:

- **Programa de Erradicación del Trabajo Infantil (PETI)**, articula un conjunto de acciones con el fin de retirar a niños y adolescentes de hasta 16 años de las prácticas de trabajo infantil.
- **Tarjeta del anciano**, emitida para personas mayores de 60 años, permite el acceso a la gratuidad o descuento en el valor de los pasajes de ómnibus entre los estados.
- **Tarifa social de energía eléctrica**, concede descuentos en el valor de la cuenta de energía eléctrica a familias inscritas en el Registro Único.
- **Programa de exención en la tasa de inscripción de concurso público**, permite la exención del pago de la tasa de inscripción en concursos.
- **Programa Brasil Alfabetizado**
- **Programa Cisternas**, proporciona material y capacitación para la construcción de cisternas destinadas al abastecimiento de agua en regiones de clima semiárido.

- **Projoven**, tiene como objeto el fortalecimiento de la convivencia familiar y comunitaria, y el retorno o permanencia de los adolescentes jóvenes en la escuela, sobre todo a los beneficiarios del programa *Bolsa Família*.

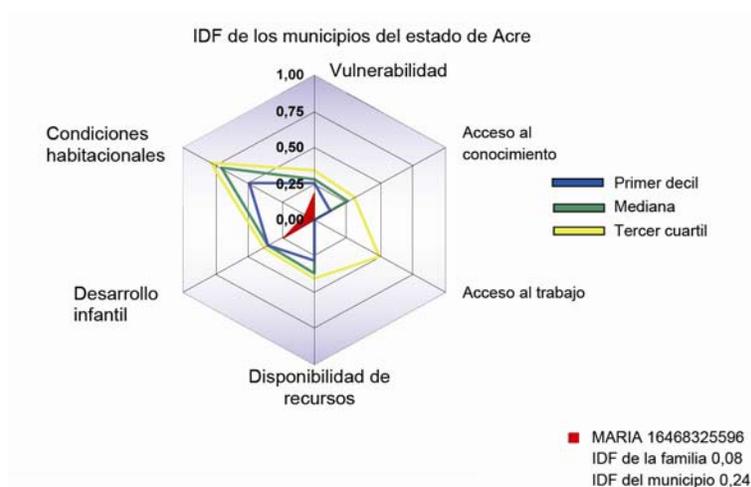
La articulación de estos programas con el Registro Único varía en función de los objetivos y de la forma de operación de cada uno, pero de modo general, el Registro es utilizado para la selección de las familias que se encuadran dentro del perfil o de los criterios de atención. La forma en que se produce la integración del Registro Único con esos programas es bastante variada. En algunos casos, como el PETI, la “Tarjeta del anciano” y el “Programa de exención en la tasa de inscripción en concurso público”, existen sistemas informatizados que consultan la información del Registro Único y, a partir de sus propias reglas de negocio, definen la población destinataria de sus acciones. En otros casos, como la “Tarifa social de energía eléctrica”, el “Programa Brasil alfabetizado” y el “Programa Cisternas”, la generación de la población destinataria es un proceso manual, a partir de la extracción de datos de la base de registro, de acuerdo con la demanda de la organización asociada al MDS.

En la interacción con el programa *Bolsa Família*, la generación de la población destinataria es un proceso automatizado, forma parte de la rutina de operación del programa y es llevada a cabo por la Caixa Económica Federal. Se tratará de ella en la próxima sección.

4.2.6 Índice de desarrollo familiar

Registro Único es una fuente rica en información sobre las familias brasileñas con bajos ingresos y se convierte en una importante herramienta de la administración pública para realizar el seguimiento de la situación socioeconómica y el desarrollo de esas familias. A partir de los datos del Registro Único, se construyó el Índice de Desarrollo Familiar (IDF), un indicador sintético que mide el grado de desarrollo de las familias, lo que posibilita confirmar la situación de vulnerabilidad de cada familia del Registro. Se desarrolló, entonces, una aplicación tecnológica, que permite a los municipios visualizar los componentes del indicador y, con ello, poder identificar, entre las familias pobres del municipio inscritas en el Registro Único, aquellas que presentan un bajo nivel de desarrollo en alguna de las dimensiones definidas por el IDF (vulnerabilidad, acceso al conocimiento, acceso al trabajo, disponibilidad de recursos, desarrollo infantil y condiciones habitacionales).

GRÁFICO 6
REPRESENTACIÓN GRÁFICA DEL IDF



Fuente: Secretaría Nacional de Renta de la Ciudadanía (Senarc), MDS, 2010.

La aplicación no utiliza conexión a Internet y funciona a partir de una copia especializada de la base de datos del Registro Único, proporcionada periódicamente por el MDS. No se tiene claridad sobre el uso del IDF por parte de los municipios y se sabe que tanto la aplicación como la disponibilidad de la base de datos deben ser perfeccionadas.

En cuanto a la utilización para las políticas sociales, el IDF posee un amplio potencial de uso para la identificación de las necesidades y potencialidades de la familia. En ese sentido, con el auxilio del índice, los programas sociales pueden identificar con mayor facilidad cuáles son las familias más vulnerables y que necesitan de una atención más detenida. Del mismo modo, es posible identificar aquellas familias que necesitan de poco para superar la situación de pobreza o vulnerabilidad, incluyéndolas en programas que estimulen sus potencialidades y las impulsen a superar esa situación.

5. Gestión y pago de los beneficios financieros

En esta sección se presentan los principales conceptos, actividades y procesos relacionados con el pago de los beneficios del programa *Bolsa Família*. Se detallará la definición de la población destinataria del programa, el menú de beneficios y sus valores, las actividades de concesión, pago y administración de los beneficios y la sistematización de la revisión de la elegibilidad de las familias beneficiarias.

De acuerdo con la investigación de Lindert *et al.* (2007), en el diseño del programa se optó por la oferta de beneficios financieros que fueran simples de administrar, que favorecieran a las familias extremadamente pobres, sobre todo a aquellas con niños (pero con límites, para evitar la promoción de la fertilidad), y que los beneficiarios de los programas remanentes pudieran ser incorporados sin perjuicios. Sobre esta última consideración, la mayoría de las familias obtuvo ventajas con su incorporación al programa *Bolsa Família*, pues el valor promedio del beneficio de este programa era significativamente más elevado que el de los programas remanentes.

A pesar de que la fusión de estos programas representa el conjunto inicial de beneficiarios del programa *Bolsa Família*, la investigación revela que existían dudas acerca de la adecuada focalización de la población destinataria inicial, ya que ésta fue consecuencia de los procesos particulares de selección de cada uno de los programas realizados de forma desarticulada. Poco antes de la creación del programa *Bolsa Família*, en 2003, el ya extinto Ministerio Extraordinario de Seguridad Alimentaria y Lucha contra el Hambre solicitó apoyo al Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) y al Instituto de Investigaciones Económicas Aplicadas (IPEA), para definir los criterios de estimación de la pobreza que servirían como referencia para el programa Hambre Cero. En aquel momento, se decidió emplear el criterio de renta para determinar la situación socioeconómica de las familias brasileñas.

De acuerdo con lo presentado anteriormente, el criterio de elegibilidad para recibir beneficios del programa *Bolsa Família* está compuesto por dos líneas de pobreza, asociadas a tipos y valores de beneficios. La línea de extrema pobreza se definió como un cuarto del salario mínimo familiar per cápita mensual, y la de la pobreza por medio salario mínimo per cápita familiar mensual. La fuente de datos empleada para la aplicación empírica de esos valores fue la Encuesta Nacional de Hogares (PNAD) 2001, que era la base de datos de cobertura nacional más actualizada en aquel momento, y se utilizaron herramientas y métodos de análisis y simulaciones estadísticas. En octubre de 2003, cuando se instituyó el programa *Bolsa Família*, se utilizaron para caracterizar la situación de extrema pobreza y pobreza los valores de hasta 50 reales y de 50 reales hasta 100 reales respectivamente, que se definieron a partir de ajustes en los valores vigentes anteriormente y dieron como resultado una estimación de cobertura del programa *Bolsa Família* de 11,2 millones de familias (Brasil, 2009). El cuadro 1, a continuación, muestra la evolución de estas dos líneas y la estimación de cobertura de esos recortes desde la creación del programa.

CUADRO 1
EVOLUCIÓN DE LAS LÍNEAS DE ELEGIBILIDAD Y ESTIMACIONES
DE ATENCIÓN DEL PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Período		Fuente	Criterio de elegibilidad		Estimación de la población destinataria (En millones de familias)
De	Hasta		Extrema pobreza (En reales)	Pobreza (En reales)	
Octubre de 2003	Abril de 2006	PNAD 2001	50	100	11,2
Mayo de 2006	Abril de 2009	PNAD 2004	60	120	11,1
Mayo de 2009	Actual	PNAD 2006 e Índice de vulnerabilidad	(69 y) 70	(139 y) 140	12,9

Fuente: Senarc/MDS, 2010.

Lindert *et al.* (2007) argumentan que esas "cuotas" tienen como objeto evitar que los municipios registren a las poblaciones locales de forma indiscriminada. Sin embargo, la investigación revela que la estimación es apenas una referencia para el trabajo de identificación de la población pobre, y no un límite rígido. Si un municipio logra mostrar que sus necesidades exceden el número estipulado, existe la posibilidad de negociación. En la misma línea, es posible observar que la cobertura del programa *Bolsa Família* a nivel municipal también es flexible en relación con las estimaciones. Sin embargo, lo que ha resultado un límite infranqueable es la estimación para el Brasil como un todo, actualmente en 12,9 millones de familias (Brasil, 2009).

Actualmente, existen tres tipos de beneficios: básico, variable y vinculado al joven, concedidos de acuerdo con la renta familiar per cápita y la composición familiar. Cada familia puede recibir entre 22 reales y 200 reales por mes, dependiendo de la situación socioeconómica y de la cantidad de niños y adolescentes hasta 17 años. Originalmente, la ley que creó el programa *Bolsa Família* preveía la concesión de beneficios variables para familias con adolescentes de hasta 15 años. Sin embargo, a fines de 2007, a partir de los resultados positivos del programa, en especial con el aumento de la asistencia a la escuela y la reducción de la evasión escolar, el programa amplió la concesión de beneficio variable de 15 a 17 años, con un diseño diferenciado para la cobertura a adolescentes en el llamado Beneficio Variable Joven (BVJ).

Según Soares y Sátyro (2009), desde la creación del programa, los beneficios financieros se reajustaron dos veces y, a pesar de no haber una norma formal, se corrigieron de acuerdo con el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC), del IBGE, que mide la inflación de la canasta de consumo de familias brasileñas cuya renta se sitúa entre uno y ocho salarios mínimos. En el cuadro 2, a continuación, se presenta el menú de beneficios del programa *Bolsa Família* y su evolución en los valores financieros pagos.

CUADRO 2
TIPOS Y VALORES DE LOS BENEFICIOS DEL PROGRAMA *BOLSA FAMÍLIA*

	En reales	Período	Legislación
Valor del beneficio básico	50	Octubre de 2003 a julio de 2007	Modificado por el Dec. 6.157 (16/07/07)
	58	Agosto de 2007 a junio de 2008	Modificado por el Dec. 6.491 (26/06/08)
	62	Julio de 2008 a agosto de 2009	Modificado por el Dec. 6.917 (30/07/09)
	68	Septiembre de 2009 hasta hoy	
	En reales	Período	Legislación
Valor del beneficio variable	15	Octubre de 2003 a julio de 2007	Modificado por el Dec. 6.157 (16/07/07)
	18	Agosto de 2007 a junio de 2008	Modificado por el Dec. 6.491 (26/06/08)
	20	Julio de 2008 a agosto de 2009	Modificado por el Dec. 6.917 (30/07/09)
	22	Septiembre de 2009 hasta hoy	
	En reales	Período	Legislación
Valor del BVJ	30	Diciembre de 2007 a agosto de 2009	Ley 11.692 (10/06/2008) y Modificado por el Decreto nº 6.917 (30/07/09)
	33	Septiembre de 2009 hasta hoy	

Fuente: Secretaría Nacional de Renta de la Ciudadanía (Senarc), MDS, 2010.

Es importante destacar que los beneficios del programa *Bolsa Família* se conceden hasta el límite definido por el presupuesto federal y, agotados los recursos, no hay concesión de nuevos beneficios. El costo fiscal del programa representa aproximadamente un 0,4% del Producto Interno Bruto brasileño y un 0,8% de los gastos gubernamentales. El costo de gestión y administración del programa, considerando los gastos federales y los recursos transferidos a los estados y municipios, es equivalente aproximadamente al 5% del costo total del programa (Soares; Sátyro, 2009).

La gestión de beneficios del programa también es descentralizada y compartida por las diferentes esferas administrativas brasileñas (nación, estados y municipios); y está formada por cuatro macroprocesos principales:

- Habilitación, selección y concesión de beneficios.
- Pago de los beneficios financieros.
- Administración de beneficios por la Senarc y por los municipios.
- Validez de los beneficios.

A partir de la investigación realizada, se mapearon las principales actividades que componen cada uno de esos procesos, y que son fundamentales para la comprensión de la sistematización y de los desafíos de implementación de la gestión de beneficios del programa. Se destaca que, a pesar de que los beneficios financieros se transfieren directamente a las familias, el *Bolsa Família* se fundamenta en la gestión compartida entre todos los niveles de la federación brasileña. De igual manera que en la gestión del Registro Único, cada esfera de gobierno posee atribuciones y competencias diferenciadas en relación con el programa *Bolsa Família*, y su funcionamiento depende de la articulación con los actores: a nivel federal, el MDS, específicamente la Senarc, también los ministerios de Salud y Educación y la Caixa Económica Federal, a nivel de los estados y municipios.

Para la puesta en marcha de la gestión de los beneficios del programa *Bolsa Família* se utiliza el Sistema de Beneficios al Ciudadano (Sibec), proporcionado por la Caixa Económica Federal en el año 2005. El sistema es informatizado con tecnología con acceso vía Internet. Por medio del Sibec, se realizan diversos procesos referentes al programa *Bolsa Família*, actividades internas de la Caixa Económica Federal y del MDS, y además, a él pueden acceder otros actores de la gestión descentralizada, municipios, estados, instancias de control social del programa y otros. El Sibec

permite consultar desde la situación del beneficio de una familia específica hasta información gerencial sintética, como la planilla de pago de *Bolsa Familia* y de los programas remanentes. A continuación, se presentará su utilización en cada etapa de implementación del programa.

5.1 Habilitación, selección y concesión de beneficios del programa

El siguiente gráfico representa el flujo inicial de *Bolsa Familia*, con la identificación de las familias elegibles hasta la concesión del beneficio de transferencia de renta.

GRÁFICO 7
FLUJO DEL PROCESO DE HABILITACIÓN, SELECCIÓN Y CONCESIÓN DE BENEFICIOS DEL PROGRAMA *BOLSA FAMILIA*



Fuente: Datos de la investigación.

La *habilitación* de familias en el programa es el proceso que verifica si las familias inscritas en el Registro Único responden a las reglas de elegibilidad para el programa o si existe alguna restricción que impide su habilitación. Sólo las familias que atraviesan este proceso de habilitación pueden ser público para la selección y concesión de beneficios. Los criterios de habilitación de una familia son definidos y reglamentados por la Senarc¹². Desde el punto de vista operativo, la ejecución del proceso de selección se realiza a través de la Caixa Económica Federal, que mensualmente evalúa a todas las familias inscritas en el Registro Único y envía a la Senarc una planilla con la cantidad de familias habilitadas en cada municipio del país. A partir de este listado, la Senarc realiza la selección de cantidades por municipio, a las cuales se les concederán beneficios en el mes.

La concesión de beneficios se realiza principalmente en base a las estimaciones de pobreza en cada municipio y a la cantidad de familias habilitadas. La inclusión de la familia para la concesión de beneficios se realiza exclusivamente entre las familias inscritas en el Registro Único. Sin embargo, el registro de una familia no significa la inmediata concesión del beneficio, depende de la situación en el Registro, de la disponibilidad de recursos del Gobierno Federal y del cronograma de expansión del programa. No todas las familias inscritas en el Registro Único son incluidas en el programa. Como en el Registro Único se inscriben familias con diferentes valores de renta por persona, sólo el subconjunto de las familias registradas con renta compatible para el programa *Bolsa Familia* puede ser periódicamente habilitado para la concesión de beneficios.

Operativamente, el proceso de concesión de beneficios de este programa se realiza por medio de un sistema informatizado de uso interno (Sistema de Concesión de Beneficios), desarrollado por la Senarc, que carga la cantidad de familias habilitadas por municipio enviada mensualmente por la Caixa Económica Federal, y aplica las reglas que consideran, según se dijo anteriormente, las estimaciones, el porcentaje de cobertura de atención y la disponibilidad de recursos. Por lo tanto, dentro de la cantidad de familias habilitadas, sólo algunas pueden ser seleccionadas para integrar la planilla de pagos.

¹² La Resolución n° 341 del MDS del 7 de octubre de 2008, reglamenta la habilitación, selección y concesión de beneficios del programa Bolsa Familia.

Luego de la definición de la cantidad de familias a las que se les otorgará la concesión de beneficios, la Senarc envía la información para que la Caixa Económica Federal pueda identificar esas familias e integrarlas a la planilla de pagos del programa. La identificación de las familias que recibirán los beneficios concedidos se pauta a partir de un sistema de prioridades, de acuerdo con el criterio de renta per cápita familias persona, de la renta más baja a la más alta. También existen criterios de desempate y familias que pertenecen a poblaciones prioritarias, tales como las familias con niños en situación de trabajo infantil, familias indígenas o descendientes de esclavos fugitivos, entre otras. Además, el valor del beneficio se calcula mensualmente para cada familia, pues depende de la composición y de la renta per cápita familiar que figura en el Registro Único y puede sufrir impactos por las actividades de administración de beneficios (bloqueos, desbloques, suspensiones y cancelaciones), que se detallarán más adelante.

5.2 Pago de los beneficios a las familias

Luego de la concesión, se genera mensualmente la planilla de pago del programa y se procesa a través del Sistema de Pagos Sociales (Sipas) de la Caixa Económica Federal. Además de ser responsable del procesamiento de la planilla, este sistema alimenta los sistemas financiero, contable y de automatización bancaria de la institución. Con ello, el pago de los beneficios se realiza directamente a las familias por medio del sistema bancario, a través de la red de agencias de la Caixa Económica Federal y de otros establecimientos acreditados a ella.

A medida que se incluye a las familias en el programa, se elabora una tarjeta magnética para el responsable de la unidad familiar, que le permitirá acceder a los beneficios financieros. Para la generación, control y gestión de la producción de tarjetas se utiliza el Sistema de Información de la Tarjeta Social (Sicid) de la Caixa Económica Federal. Hasta el año 2006, las familias retiraban la tarjeta en la agencia bancaria más cercana, pero desde entonces, las tarjetas comenzaron a enviarse directamente a la residencia de las familias por correo, utilizando la dirección asentada en el Registro Único. En los casos en que el correo no logra entregar las tarjetas (debido a errores en la información de la dirección, por no encontrar a la familia, entre otros.), ellas retornan a la Caixa y se realizan nuevas tentativas de contacto. Con el objeto de disminuir el índice de no entrega de tarjetas, el contrato entre el MDS y la Caixa Económica Federal prevé la adopción de acciones alternativas para intentar notificar a la familia de su ingreso en el programa e informarle dónde puede retirar su respectiva tarjeta. Aunque aún no se implementó, la intención es utilizar el envío de mensajes tipo SMS a aquellos beneficiarios que, al momento de registrarse, informaron sus respectivos números de teléfono celular en el Registro Único.

La tarjeta es personalizada, emitida para el responsable familiar y utilizada para el retiro integral de los beneficios en toda la red de la Caixa Económica Federal. Antes del primer retiro del beneficio, el responsable familiar debe registrar, en una agencia bancaria de la Caixa Económica Federal, la clave electrónica individual de la tarjeta magnética, en un plazo de seis meses. Cabe destacar que el beneficio puede abonarse por medio de una cuenta social o de una cuenta corriente simplificada.

La cuenta social es prepaga y la única operación que puede realizarse es el retiro integral del valor disponible. Por su parte, el depósito en cuenta corriente simplificada se realiza cuando la familia beneficiaria opta por esta modalidad de cuenta, cuya característica es, además de exigencias mínimas para la apertura y bajas tarifas, la posibilidad de acceso a servicios financieros, tales como transferencias, débito automático y pago de cuentas. La utilización de cuentas simplificadas es estimulada por el MDS, a partir del proyecto de inclusión bancaria de los beneficiarios del programa *Bolsa Família*, que busca promover el acceso al sistema bancario brasileño, teniendo en cuenta la inclusión social de las familias pobres¹³.

¹³ La información detallada sobre el proyecto de Inclusión bancaria se encuentra en el documento Guía de inclusión bancaria del programa Bolsa Família para gestores municipales (2008), disponible en la página web del programa: www.mds.gov.br/bolsafamilia.

Normalmente, los beneficios pueden retirarse en hasta 90 días a partir del depósito de la cuota. Si en ese período no se realiza el retiro, el valor de esos beneficios es devuelto por la Caixa Económica Federal al MDS, sin que haya posibilidad de que la familia vuelva a tener acceso a ellos.

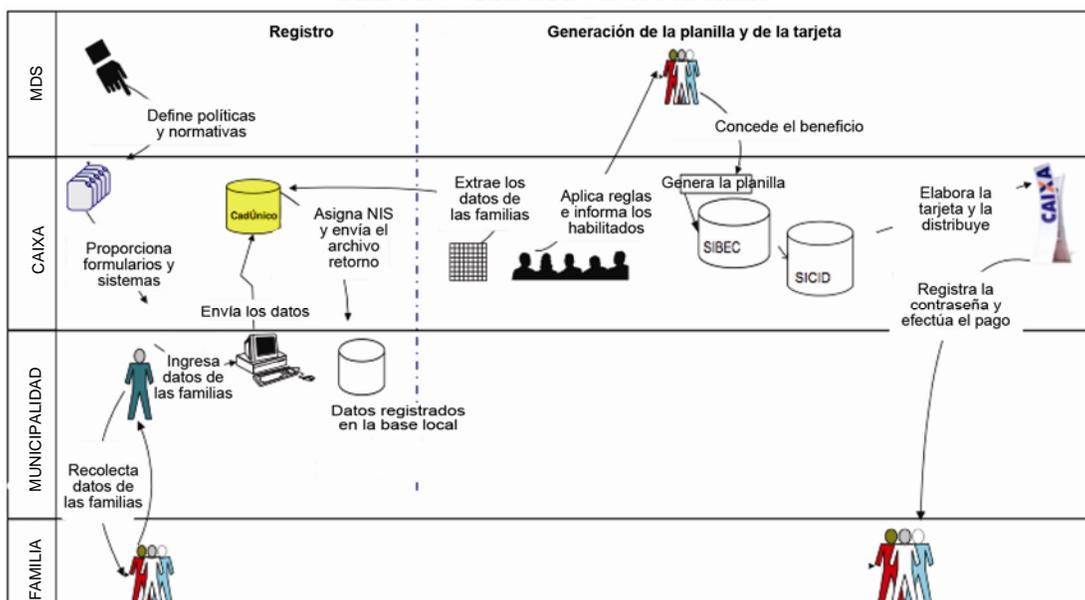
El retiro exitoso de los beneficios por parte del responsable familiar es lo que contribuye a alcanzar los objetivos del programa *Bolsa Familia*. Por lo tanto, el MDS monitorea mensualmente la efectividad del pago, entendida como la relación entre la cantidad de familias con beneficios disponibles y aquellas que efectivamente retiraron sus beneficios correspondientes a cada planilla de pago generada. Si se considera sólo la efectividad del pago de los beneficios del programa *Bolsa Familia*, durante todo el período de validez (90 días), el programa posee actualmente una efectividad superior al 96%.

La Caixa Económica Federal proporciona al MDS un informe sintético mensual sobre los beneficios retirados y no retirados por las familias beneficiarias en su red de pago. Como componente del contrato entre estas entidades, existe, por parte del agente operador, la obligatoriedad de cumplir con índices mínimos de atención para las familias del programa, como por ejemplo:

- garantizar una proporción de, como máximo, 2.200 familias por terminal de pago de beneficios en más del 94% de los municipios asistidos.
- garantizar que la efectividad de pago en el país sea superior al 96% para cada planilla de pagos del programa.

Asimismo, la Caixa Económica Federal envía a la Senarc la base de tarjetas. También se envían datos sintéticos sobre la distribución, con la cantidad de tarjetas *Bolsa Familia* emitidas, entregadas y no entregadas, para que el MDS administre la producción y el acceso de las familias a las tarjetas de beneficios.

GRÁFICO 8
FLUJO SIMPLIFICADO DE CONCESIÓN Y PAGO DE BENEFICIOS
DEL PROGRAMA *BOLSA FAMILIA*



Fuente: Manual de Gestión de Beneficios, Senarc/MDS, 2010.

Un aspecto importante es la ausencia de intermediarios en el pago del beneficio, que es retirado directamente por el beneficiario a través de una tarjeta magnética en la red bancaria de la Caixa Económica Federal. El hecho de que no haya intermediarios en el pago de los beneficios es un

cambio radical, en la visión de Cunha (2006), debido al historial de clientelismo existente en el Brasil, en que los beneficios sociales tradicionalmente estuvieron vinculados a políticos, gobernantes o entidades asistenciales específicas.

El uso de una amplia red bancaria para el pago mensual de los beneficios también es una innovación de la experiencia brasileña, y sólo pudo concretarse por el aprovechamiento de la logística de pago de la Caixa Económica Federal, bastante diversificada, así como por el amplio acceso de la población a ella. Además de los servicios de operación bancaria, la Caixa Económica Federal tradicionalmente ha ofrecido servicios para la operación de políticas públicas sociales, en especial programas con pagos de ayuda y transferencias financieras. Su red está compuesta por canales de pago (o puntos de pago) disponibles para el retiro de los beneficios del programa *Bolsa Família* e incluyen:

- a) 2.446 agencias, puestos de atención bancarios o puestos avanzados de atención (establecimientos propios de la Caixa Económica Federal).
- b) 10.381 agencias de lotería (establecimientos de personería jurídica con autorización otorgada por la Caixa Económica Federal para la realización de apuestas y servicios bancarios establecidos en contrato).
- c) 5.262 agentes CAIXA Aquí (establecimientos comerciales acreditados por la Caixa Económica Federal para prestar servicios especificados en contrato).
- d) 1.216 terminales de atención automática (equipamientos de automatización bancaria de la Caixa Económica Federal, bajo la responsabilidad de una agencia bancaria).

Por medio de esa red de pagos, los beneficios del programa *Bolsa Família* pueden ser retirados por cualquier familia beneficiaria, respetando el calendario nacional y utilizando la tarjeta social o la tarjeta bancaria *Bolsa Família*. Esta amplia cobertura de red de atención favorece su presencia en todos los municipios del país; una de las razones de su papel como agente operador y pagador, además de estar a cargo de la base de datos del Registro Único y de la emisión de pagos para los programas sociales.

Para Lindert *et al.* (2007), las ventajas potenciales del uso del sistema bancario para el pago de los beneficios de transferencia de renta incluyen: a) la transparencia, b) la eficiencia, al aprovechar la extensa infraestructura del sector bancario y sus sistemas; c) la reducción de las posibilidades de clientelismo, ya que las autoridades públicas (federales o locales) no están involucradas en la concesión de beneficios, y d), presumiblemente, la vinculación de los beneficiarios pobres al sistema bancario (que ayuda a promover el desarrollo, la identidad y la autoestima de las familias). Sin embargo, una desventaja potencial para Lindert *et al.* (2007), es que la distribución automática de los beneficios ocasiona que existan menos puntos de contacto entre los beneficiarios del programa y los funcionarios, que podrían ser útiles para el monitoreo de las condicionalidades y la verificación de los datos básicos.

Finalmente, desde el punto de vista de la ejecución financiera y presupuestaria, el pago de los beneficios depende del envío de recursos del MDS hacia la Caixa Económica Federal. Para obtener el valor que se transferirá a ésta se calcula el valor de la planilla de pagos del mes y de él se descuentan el saldo remanente en la cuenta del programa, la media histórica de valores no retirados y las tarjetas no entregadas a las familias. Luego, los recursos son enviados mediante una orden de pago realizada en el Sistema Integrado de Administración Financiera del gobierno federal (Siafi), un sistema en línea, desarrollado por la Secretaría del Tesoro Nacional (STN) del Ministerio de Hacienda y utilizado para el registro, seguimiento y control de la ejecución presupuestaria, financiera y patrimonial del gobierno federal brasileño.

5.3 Administración de los beneficios

Después de concedido el beneficio financiero a la familia, el gobierno federal la incluye en las planillas de pago todos los meses. Sin embargo, existen algunas situaciones que pueden provocar la interrupción temporaria o permanente de la transferencia de renta directa a la familia. Las actividades de administración de beneficios son, por lo tanto, acciones realizadas por los municipios o por la propia Senarc, quienes pueden interrumpir o restablecer el pago normal de beneficios a las familias.

Cada actividad de administración de beneficios, al realizarse, modifica la situación de los beneficios pagos a las familias. Las principales modalidades de administración de los beneficios son el bloqueo, el desbloqueo y la cancelación. Existe también un proceso de reevaluación que ocurre cada vez que se da un cambio en la situación de los beneficios, automático o no, y verifica si la familia mantiene las condiciones de elegibilidad que dieron origen al beneficio. En la reevaluación, la familia puede perder parte o todos los beneficios en el caso de no poseer más las condiciones de elegibilidad.

Actualmente, la gestión de beneficios se realiza de manera descentralizada, es decir, además de la Senarc, los gestores municipales del programa *Bolsa Familia* pueden administrar los beneficios de las familias de acuerdo con las orientaciones y la reglamentación del programa. Hasta 2005, los municipios dependían del envío de oficios y documentos para el procesamiento de sus demandas de cancelación, bloqueo o desbloqueo de beneficios por parte de la Senarc. Desde fines de 2005, la Caixa Económica Federal habilitó el Sibec, que puede utilizarse en cualquier computadora con acceso a Internet, sin la necesidad de instalar programas o configuraciones especiales. A través del Sibec, los gestores municipales tienen la autonomía para realizar las acciones de administración de beneficios, que son básicamente:

- Bloqueo: no permite que la familia retire el beneficio, pero la cuota del pago se genera y puede retirarse en un futuro, si se la desbloquea. Generalmente es consecuencia de la falta de cumplimiento de las condicionalidades, de procesos de fiscalización, de la desactualización del registro y otros.
- Desbloques: es la liberación del beneficio, generalmente luego de la regularización de la situación que generó el bloqueo.
- Cancelación: es la desvinculación de la familia del programa *Bolsa Familia*.
- Reversión de cancelación de beneficios: retorno de la familia a la planilla de pagos del programa luego de haber sufrido su cancelación.

En el Sibec, esas acciones pueden realizarse para cada familia, individualmente, o inclusive por lotes de familias y, junto con cada acción, el gestor municipal registra un motivo y una justificación adecuados para la situación. La habilitación del Sibec perfeccionó la forma de ejecutar las actividades de gestión de los beneficios.

Además de la gestión de beneficios por parte de la Senarc o de los municipios, hubo un avance significativo a partir de 2006, cuando el Sibec comenzó a integrarse con la base del Registro Único en la Caixa Económica Federal y las modificaciones realizadas en el Registro tuvieron un impacto automático en los beneficios. Ese proceso se denominó "repercusión automática de modificaciones del Registro Único en el programa *Bolsa Familia*". Esta rutina verifica las situaciones en que una modificación en el registro puede ocasionar una cancelación o bloqueo de los beneficios financieros. De esa manera, se realizaron varias acciones de gestión de beneficios del programa a partir de las modificaciones en la información del Registro Único.

Las principales rutinas que comenzaron a tratarse de manera automática son:

- Modificación en la renta por persona de la familia: los cambios en la renta por persona de la familia en el Registro Único pueden provocar la cancelación automática de los beneficios o la modificación del total de los beneficios financieros de la familia.

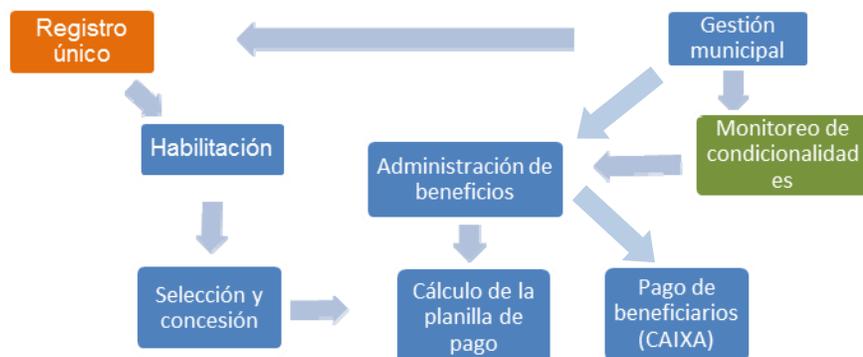
- Modificación de la composición familiar: La reducción o el aumento de la cantidad de niños o adolescentes puede ocasionar una modificación del beneficio variable de la familia, provocando una reducción o aumento del valor pago. La inclusión o exclusión de personas en el registro de una familia puede modificar también la renta familiar per cápita.
- Sustitución del responsable legal: implica el cambio del titular de los beneficios financieros de la familia, seguido por la emisión automática de la nueva tarjeta magnética. Los beneficios financieros de esa familia serán cobrados por ese nuevo responsable legal.
- Cambio de municipio: al cambiar de municipio, una familia debe registrarse en la ciudad de destino. A partir de la activación del nuevo registro, el beneficio financiero de la familia será revaluado y comenzará a reflejar la nueva información. El domicilio anterior, registrado en el municipio de origen, no debe excluirse del registro, pues se volverá inactivo automáticamente en la base nacional del Registro Único.
- Conversión del NIS: como resultado de la conversión del NIS, la planilla de pago refleja el NIS activo, y los beneficios financieros de la familia se transfieren a este NIS, emitiéndose automáticamente una nueva tarjeta automática.
- Exclusión del domicilio: la exclusión del registro del domicilio de la familia ocasiona la cancelación automática de los beneficios de la familia.

Con la descentralización de la gestión de beneficios por medio del Sibec, los gestores municipales obtuvieron autonomía para realizar bloqueos, desbloqueos, cancelaciones y reversión de cancelaciones de beneficios. Con ello, se agiliza el tratamiento de las diversas situaciones que ocasionan la interrupción temporaria o permanente del pago de los beneficios financieros, y se obtiene mayor transparencia y corresponsabilidad en la administración de los beneficios del programa.

El Sibec responde a la necesidad de transparencia del *Bolsa Familia*, ya que con él todas las instancias de control social disponen de acceso a la información para el seguimiento de la gestión de beneficios, lo que posibilita una mayor participación de la sociedad en el control del programa. Por lo tanto, los gestores de los municipios y de los estados, las instancias de control social del programa y otros actores importantes en su implementación pueden realizar consultas y emisión de informes de seguimiento de las familias beneficiarias. Este seguimiento es fundamental para garantizar que la renta llegue a las familias que responden a los criterios del programa y que dependen de los beneficios financieros. Los gestores también pueden realizar varias actividades de administración de beneficios, como el bloqueo, el desbloqueo y la cancelación de los beneficios.

La gestión de beneficios posee una estrecha relación con las condicionalidades del programa *Bolsa Familia*, pues la recepción del beneficio depende del cumplimiento de los compromisos establecidos. Es decir, la información sobre el cumplimiento de las condicionalidades es el insumo fundamental para la rutina de administración de los beneficios. Como se detallará en la próxima sección, la Senarc evalúa periódicamente el cumplimiento, por parte de las familias beneficiarias, de las condicionalidades en las áreas de salud y educación.

GRÁFICO 9 DISEÑO DEL PROCESO DE ADMINISTRACIÓN DE LOS BENEFICIOS DEL PROGRAMABOLSAFAMILIA



Fuente: Datos de la investigación.

Es importante resaltar que la verificación de las condicionalidades se efectúa, en el ámbito federal, por los ministerios de Educación (asistencia escolar) y de Salud (seguimiento prenatal y de los niños entre cero y seis años), que proporcionan sistemas específicos para que los organismos municipales de Salud y Educación informen el cumplimiento de las condicionalidades, como se verá en la próxima sección.

5.4 Validez de los beneficios

De acuerdo con la legislación, la elegibilidad de las familias para la recepción de los beneficios debe revisarse cada dos años. Durante ese período, las familias permanecen en el programa, inclusive si se perciben variaciones en la renta que exceden el límite establecido. Esto significa, en la práctica, que se utiliza el criterio de renta per cápita aplicado en el momento de ingreso de la familia en el programa y a partir de ese momento las familias pueden informar aumentos temporales de renta, sin el temor de dejar de percibir inmediatamente los beneficios. Luego del período de validez de dos años del beneficio, la familia es revaluada y en el caso de que su renta per cápita supere el criterio de elegibilidad o que la información en el Registro Único esté desactualizada, se la desvincula del programa. Por otro lado, si al final de los dos años, las familias mantienen su información actualizada y aún continúan en situación de pobreza o extrema pobreza, se les concede un nuevo período de validez.

A pesar de estar presente en la legislación, esta rutina de reversión de la elegibilidad de las familias comenzó a ser utilizada por el MDS solo en 2009. Hasta ese momento, el sistema de gestión de beneficios no estaba preparado para aceptar en la planilla de pagos del programa a familias con renta superior al límite de elegibilidad, y si la familia superaba ese límite, los beneficios eran cancelados. A partir de 2009, este organismo logró desarrollar mecanismos para poner en vigencia la validez del beneficio, mediante la institución de un procedimiento llamado “revisión de registro”, y la Caixa Económica Federal procedió a modificar el Sibec incorporando las nuevas reglas.

La revisión de registro instituyó la actualización obligatoria del registro de las familias beneficiarias cada dos años. Esto se debió a que, a pesar de que la actualización era ya una rutina reglamentada, en la práctica no ocurría. Las familias recibieron una "fecha de revisión", por medio de la cual el Sibec comenzó a realizar la lectura del período de validez del beneficio y, durante ese

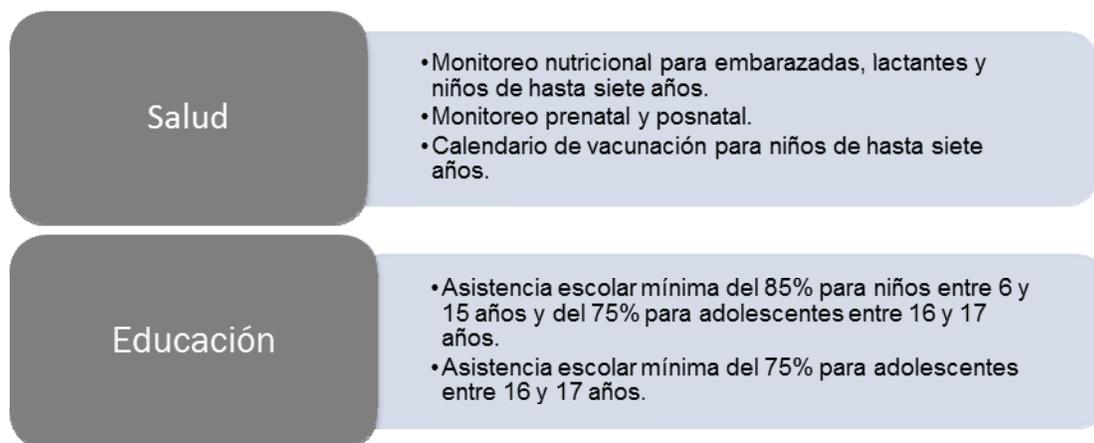
período no se excluye a las familias del programa. Cuando arriba la fecha de revisión estipulada para la familia, el sistema reevalúa la elegibilidad y realiza la administración necesaria en el beneficio.

6. Las condicionalidades

En esta sección se abordarán los aspectos principales de las contrapartidas de las familias para mantener el beneficio del programa: las condicionalidades. De acuerdo con la ley n° 10.836/04, para recibir el beneficio, las familias deben enviar a sus hijos a la escuela y, en lo que respecta a la salud, realizar exámenes prenatales, tener un seguimiento nutricional y mantener el seguimiento de la salud y las vacunas al día. Según Soares y Sátyro (2009), existe un gran número de autores que sostiene que las contrapartidas son tan o más importantes que el beneficio en sí. El programa *Bolsa Família* sería, de acuerdo con esta visión, un programa de incentivo al desarrollo de las familias más pobres. La razón de esto es que, tal como sucede con los programas de transferencia de renta en otros países, existe una fuerte convicción de que las condicionalidades poseen un rol importante en la promoción del acceso a la salud y a la educación, y contribuyen a romper con la transmisión intergeneracional de la pobreza. A pesar de que los servicios de salud y educación estén ampliamente disponibles, ello no implica necesariamente el acceso universal por parte de la población pobre, ya que los costos de estos servicios pueden ser prohibitivos para ella. Los programas de transferencia de renta condicionada pueden, de ese modo, servir como mecanismos para la remoción de las barreras a ese acceso, proporcionando una renta vinculada a la educación y a la utilización de los servicios de salud.

El objetivo de las condicionalidades es elevar el grado de efectividad de los derechos sociales por medio del acceso a los servicios básicos de salud, educación y asistencia social. Las familias más vulnerables son aquellas que no acceden a los servicios sociales básicos. Por lo tanto, las condicionalidades del programa fueron pensadas como un mecanismo para promover el acceso de los brasileños más pobres a los derechos básicos en el área de salud, educación y asistencia social, además de contribuir a la reducción de la pobreza intergeneracional. Las familias que ingresan al programa asumen esos compromisos con la salud y la educación de todos sus integrantes, sobre todo niños, adolescentes y embarazadas. Estos compromisos, o condicionalidades, forman parte de las reglas para permanecer en el programa.

GRÁFICO 10
LAS CONDICIONALIDADES DEL PROGRAMA *BOLSA FAMÍLIA*



Fuente: Secretaría Nacional de Renta de la Ciudadanía (SENARC/MDS).

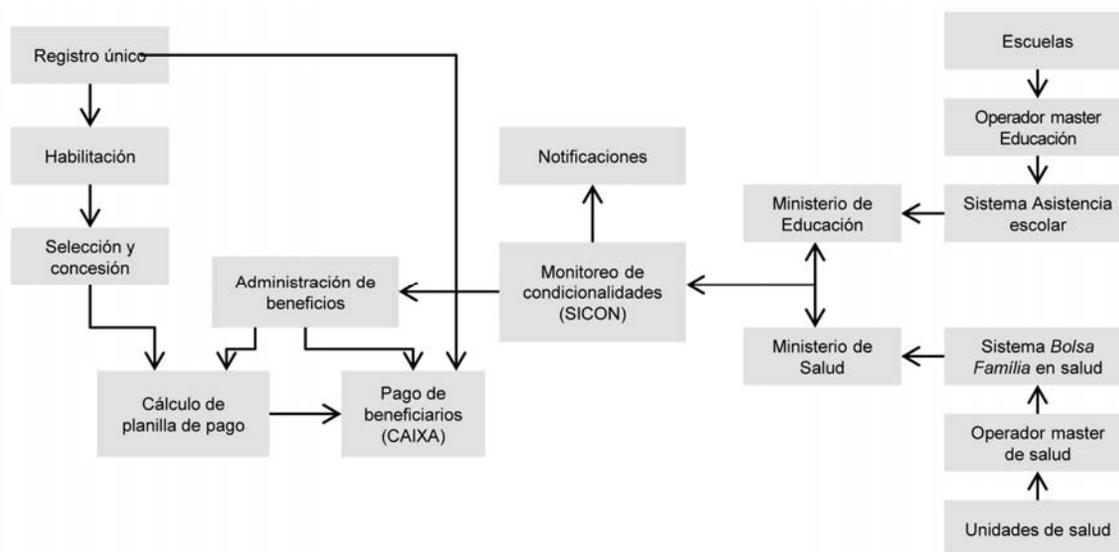
Al seguir la premisa de la gestión descentralizada y compartida que atraviesa todo el programa, es posible observar que la gestión de las condicionalidades también articula diversos actores y atribuciones. A nivel federal, la Senarc es responsable de la gestión de condicionalidades, junto con los ministerios de Salud y de Educación, y su responsabilidad es ofrecer los servicios públicos y proporcionar los mecanismos para el seguimiento de las familias beneficiarias. En los municipios, es necesaria la articulación entre las secretarías de Salud, Educación y Asistencia Social para implementar las acciones necesarias.

La gestión de las condicionalidades se produce en ciclos de cuatro etapas. El **período de seguimiento** de salud y de educación es el conjunto de meses que comprende el inicio y el término de cada ciclo de seguimiento de las condicionalidades. En el área de la salud, a lo largo del año, hay dos períodos de seguimiento, cada uno de ellos compuesto por un semestre. En el área de educación existen cinco períodos de seguimiento, compuestos por cinco bimestres, excluyendo los meses de diciembre y enero, destinados a las vacaciones escolares. El **período de registro** de la información de seguimiento es el conjunto de días en que los ministerios de Salud y Educación proporcionan y habilitan los sistemas para el ingreso de datos sobre las condicionalidades de los municipios.

La **repercusión** es el efecto que ocurre en el beneficio de la familia como consecuencia de la falta de cumplimiento de la condicionalidad. Este efecto puede ser la advertencia, el bloqueo, la suspensión o inclusive la cancelación del beneficio. La repercusión en el beneficio de las familias ocurre en los meses impares del año. Por lo tanto, las familias que no cumplieron con alguna de las condicionalidades durante el período de seguimiento entran en situación de incumplimiento. Ante esta situación, las familias pueden contestar, por medio de un **recurso**, al efecto que surge del incumplimiento de la condicionalidad. El recurso es evaluado por el gestor municipal y, en el caso de ser aprobado, se lo envía al MDS para la limpieza del historial de la familia y evitar así la progresión de los efectos graduales. Finalmente, los municipios deben realizar el **seguimiento socioasistencial** de las familias que hayan incumplido las condicionalidades, ya que, como se mencionó anteriormente, las familias que no logran cumplir sus compromisos son, probablemente, las de mayor vulnerabilidad social.

Desde el punto de vista operativo, los principales procesos que componen el seguimiento de las contrapartidas del programa *Bolsa Familia* se presentan en el siguiente gráfico, y se los detallará a continuación.

GRÁFICO 11
FLUJO DE LAS ACTIVIDADES DE MONITOREO DE CONDICIONALIDADES



Fuente: Datos de la investigación.

Para brindar apoyo a las actividades necesarias para el seguimiento de las contrapartidas de las familias beneficiarias, el MDS creó el Sistema Integrado de Gestión de Condicionalidades del programa *Bolsa Família* (Sicon), una herramienta de apoyo a la gestión intersectorial que integra la información de seguimiento de las condicionalidades en las áreas de salud y educación.

El Sicon busca la interoperabilidad a partir de la integración y fusión de la información de las condicionalidades (asistencia escolar, vigilancia nutricional, calendario de vacunación y seguimiento de consulta prenatal), provenientes de los sistemas específicos desarrollados y administrados por los ministerios de Educación y Salud. Además, a partir del Sicon, la Senarc genera la población destinataria del seguimiento, es decir, las familias y sus integrantes, para los cuales los municipios deben registrar la información de cumplimiento de las condicionalidades.

Para realizar el registro de la información de salud y educación, los municipios disponen de sistemas informatizados específicos para cada área: el sistema de seguimiento de *Bolsa Família* en salud, proporcionado por el ministerio de Salud y el sistema de seguimiento de asistencia escolar, responsabilidad del ministerio de Educación.

A continuación, se especificarán los procesos de seguimiento de cada una de las condicionalidades del programa *Bolsa Família* y las principales actividades y tecnologías utilizadas.

6.1 La condicionalidad de educación

El ministerio de Educación tiene la responsabilidad formal de supervisar el seguimiento de las condicionalidades de educación, originada desde el remanente programa *Bolsa Escola*. Es necesario destacar que el seguimiento de la asistencia escolar es una actividad de rutina del área de educación, realizada independientemente del programa *Bolsa Família*. El seguimiento de la condicionalidad de educación en los municipios es llevada a cabo por el área de educación de esos municipios, es decir, es necesario que haya una articulación entre la gestión del programa *Bolsa Família*, comúnmente asignada al área de asistencia social, con la gestión de educación. Cada municipio tiene un *operador master*, que es una persona designada realizar la gestión de las condicionalidades de educación de los beneficiarios en el municipio. Para ello, el municipio dispone del Sistema de Seguimiento de

Asistencia Escolar, una herramienta en línea desarrollada por el ministerio de Educación, que permite el registro de la información en tiempo real.

Para dar inicio al ciclo de seguimiento, el MDS proporciona al ministerio de Educación un archivo texto generado por el Sicon con información sobre el Registro Único, que contiene los niños y adolescentes que necesitan el seguimiento de su condicionalidad. Este archivo se importa a la base del Sistema de Seguimiento de Asistencia Escolar. Esa información se pone a disposición de las secretarías municipales de educación en un formulario de asistencia escolar y en informes para que se pueda realizar un seguimiento a esos niños y adolescentes y se ingrese la información en el sistema durante el período de registro. Como la aplicación asistencia escolar es en línea, el registro de la información puede realizarse de manera descentralizada en las escuelas, cuando hay una estructura que lo posibilita (computadoras y acceso a Internet); caso contrario, el *operador master* es el responsable de recolectar los formularios de seguimiento y de ingresar la información en el sistema.

Al finalizar el período de registro, la información se consolida y el ministerio de Educación envía todos los datos al MDS, en informes bimestrales. Luego del análisis de los datos, este ministerio realiza la administración del beneficio de acuerdo con la repercusión necesaria (descrita en la sección 3.4.3).

6.2 La condicionalidad de salud

El Ministerio de Salud es el responsable de la supervisión del seguimiento de las condicionalidades de salud a nivel federal. En los municipios, la secretaría de Salud debe nombrar a un gestor que coordinará el proceso de seguimiento de la información sobre salud de las familias beneficiarias del programa. Para el registro de la información se habilitó el Sistema *Bolsa Familia* en salud, una aplicación en línea.

El MDS proporciona al Ministerio de Salud un archivo texto, generado por el Sicon, con información de registro de las familias beneficiarias para realizar el seguimiento de la condicionalidad de salud, es decir, familias con niños menores de siete años y con probables embarazadas (mujeres entre 14 y 44 años). El archivo se importa a la base del Sistema *Bolsa Familia* en Salud. Esa información se pone a disposición de las secretarías municipales de salud en un archivo llamado **mapa de seguimiento** y en informes para que se pueda realizar el seguimiento y el respectivo registro a esas familias.

La coordinación municipal del seguimiento de salud realiza la distribución del mapa con la relación de los beneficiarios para cada unidad de salud, con el objeto de realizar el seguimiento y recolección de datos. Luego de completarse, las unidades de salud devuelven al responsable los mapas para que realice el ingreso de la información en el sistema, disponible en Internet durante un período específico. Al finalizar el período de registro, el Ministerio de Salud sistematiza esta información y envía el archivo al Senarc, donde se evaluará el cumplimiento de la condicionalidad.

6.3 Efectos del incumplimiento y repercusión en los beneficios

Al finalizar el período de registro de la información, el MDS identifica a las familias que no han cumplido con las condicionalidades. El resultado del seguimiento de las condicionalidades de cada período es un instrumento para identificar a las familias en mayor grado de vulnerabilidad. Es un alerta sobre la necesidad de crear estrategias de seguimiento personalizado para esas familias. Para ello, es fundamental que las áreas de asistencia social, salud y educación del municipio actúen de forma articulada para identificar la razón por la cual la condicionalidad no se logró cumplir, acompañar a las familias, buscar soluciones para los problemas que llevaron al incumplimiento y promover el acceso de los beneficiarios a los servicios sociales.

Al mismo tiempo, las familias que no cumplen las condicionalidades están sujetas a los efectos de ese incumplimiento, que son graduales y varían entre una advertencia escrita, el bloqueo y suspensión del beneficio hasta su cancelación.

CUADRO 3
EFFECTOS DEL INCUMPLIMIENTO DE LAS CONDICIONALIDADES EN
EL BENEFICIO DEL PROGRAMA *BOLSA FAMILIA*

Incumplimiento	Efecto	Situación del beneficio
Primer registro	Advertencia	Familia en situación de incumplimiento, pero continúa recibiendo el beneficio normalmente.
Segundo registro	Bloqueo por 30 días	Se retiene una cuota del beneficio por 30 días. Luego de los 30 días, la familia vuelve a recibir el beneficio normalmente y puede retirar la cuota bloqueada.
Tercer y cuarto registros	Suspensión por 60 días	No se pagan a la familia dos cuotas del beneficio. Luego de los 60 días, la familia vuelve a recibir el beneficio normalmente, pero no se reintegran las dos cuotas relativas al período de suspensión.
Quinto registro	Cancelación	Aquellas cuotas del beneficio que no son retiradas por la familia son canceladas. Se interrumpen aquellas cuotas del beneficio que se pagarían a la familia en los meses siguientes y se la desvincula del programa.

Fuente: Secretaría Nacional de Renta de la Ciudadanía (SENARC/MDS).

La repercusión y la aplicación del efecto del incumplimiento de la condicionalidad del joven entre 16 y 17 años siguen reglas distintas: tiene efecto sólo sobre el beneficio variable vinculado al joven (BVJ) correspondiente al joven que la incumplió. Los beneficios de la familia, así como el de otro joven con BVJ en la familia, no comparten los mismos efectos.

CUADRO 4
EFFECTOS DEL INCUMPLIMIENTO DE LAS CONDICIONALIDADES EN EL BVJ

Incumplimiento	Efecto	Situación del beneficio
Primer registro	Advertencia	No hay efecto sobre el beneficio.
Segundo registro	Suspensión por 60 días	El beneficio se suspende por 60 días. No recibe las cuotas suspendidas.
Tercer registro	Cancelación	Se cancela el beneficio.

Fuente: Secretaría Nacional de Renta de la Ciudadanía (SENARC/MDS).

El objetivo de los efectos en el beneficio no es penalizar a las familias, sino orientarlas hacia acciones sociales específicas que contribuyan a reducir su acentuado grado de vulnerabilidad social y estimularlas a corregir los problemas que les impiden cumplir sus compromisos en el área de salud y educación mediante estrategias de seguimiento familiar realizadas por los municipios.

Al finalizar los períodos de registro y luego de la consolidación de los datos por los Ministerios de Salud y Educación, se envía la información a la Senarc, a través de archivos en formato de texto, y se los carga en el Sicon. El sistema registra la información en el *historial de incumplimiento*, evalúa la repercusión necesaria (según los cuadros 3 y 4) y construye, como

resultado, un archivo para la administración de los beneficios. Este archivo en formato de texto se envía a la Caixa Económica Federal, en soporte físico, para el procesamiento en lotes en el Sibec y en el Sipas, lo que garantiza la adecuada repercusión en los beneficios.

Como resultado del seguimiento, se envían también **notificaciones** a las familias en incumplimiento. El Sicon proporciona un archivo utilizado para la generación de correspondencias (cartas), que se envían por correo a las residencias de las familias, en las que se las informa sobre el incumplimiento, las formas de correcciones y los efectos potenciales en caso de no tomar las medidas necesarias.

6.4 Registro de recursos

Si la familia considera que hubo un error en la información del seguimiento de las condicionalidades o que el incumplimiento se debió a un motivo justificable, puede presentar un recurso al gestor municipal del programa. El gestor deberá atender a la familia, registrar las justificaciones en el formulario de recurso, reunir la información que permita la evaluación y, finalmente, registrar la aprobación o no de la solicitud. Si el recurso es aceptado, los efectos de aquella situación de incumplimiento cesan y se lo borra del historial de la familia.

En enero de 2009, este procedimiento comenzó a realizarse a través del formulario en línea disponible para los municipios en la central de sistemas de la Senarc y que, de manera inmediata, se incorporó al Sicon (también disponible en la central). Cuando se aprueba el recurso, el uso del formulario recurso en línea modificará la información del historial de condicionalidades de la familia, registrando la situación de incumplimiento y la repercusión necesaria.

La Senarc envía a la Caixa Económica Federal, con una determinada frecuencia, la información sobre los recursos aprobados a través de archivos en lotes para garantizar el desbloqueo o la reversión de las suspensiones o cancelaciones en el Sibec. Por lo tanto, el plazo para que la información de los recursos aprobados genere, de forma automática, la liberación del beneficio en el Sibec, podrá ser de dos a ocho días. No obstante, también es posible que el propio gestor municipal realice directamente el desbloqueo o la reversión en el Sibec. En ese caso, el beneficio se liberará más rápidamente, inclusive en hasta 24 horas. Luego de registrar, evaluar y aprobar el recurso, el municipio puede acceder al Sibec, ubicar la familia a partir del NIS y realizar directamente la reversión o el desbloqueo del beneficio, de acuerdo con las reglas de gestión de beneficios del programa *Bolsa Familia*.

6.5 Seguimiento familiar

Para brindar apoyo al seguimiento de las familias que han incumplido las condicionalidades, el MDS desarrolló en el Sicon el módulo de **seguimiento familiar**, cuya finalidad es posibilitar que los municipios soliciten la interrupción temporaria de los efectos del incumplimiento (no hay bloqueos) de condicionalidades para las familias del programa *Bolsa Familia* que participen de las acciones de seguimiento familiar. Mediante este módulo, el gestor municipal puede registrar el diagnóstico de la situación de vulnerabilidad de las familias en proceso de seguimiento, las actividades en las que están insertas, las evaluaciones del desarrollo del trabajo y el equipamiento de asistencia social del municipio con el que se está realizando el seguimiento.

Este módulo permite a los gestores y técnicos responsables del seguimiento de las condicionalidades en los estados y municipios ejecutar las siguientes acciones:

- Consultar familias con incumplimiento de las condicionalidades.
- Registrar y modificar el recurso para el incumplimiento en caso de errores, fallas o problemas que ocasionen la repercusión indebida.
- Aprobar o rechazar un recurso registrado.

- Registrar la información sobre el seguimiento de las familias que incumplieron las condicionalidades.

El seguimiento familiar en el Sicon es sólo un registro administrativo y se trata de un resumen de la información de la familia que está en seguimiento para ayudar a la gestión del programa.

7. Los procesos de apoyo y soporte al programa

Además de los tres macroprocesos que constituyen la transferencia de renta por medio del programa *Bolsa Família*, es fundamental también una serie de otras actividades en la implementación de este programa y del Registro Único, que se presentarán en esta sección.

7.1 Sistema de Gestión Integrada (SGI)

La Senarc ha llevado a cabo diversas acciones para fortalecer la gestión descentralizada del programa *Bolsa Família*. En ese sentido, para que las orientaciones y los reglamentos lleguen a los responsables del funcionamiento del programa en el municipio, es fundamental que el MDS disponga siempre de datos actualizados de los gestores municipales y de las instancias de control social. Con el fin de perfeccionar el procedimiento de actualización de los datos sobre estos actores, se desarrolló el Sistema de Gestión Integrada (SGI). EL SGI es una aplicación en línea disponible en la central de sistemas en la página web del MDS, que permite la visualización de datos sobre la gestión local y permite que los municipios realicen los reemplazos deseados. A pesar de ello, algunas de las modificaciones previamente efectuadas en el sistema necesitan el envío de documentos y su validación por parte de la Senarc.

Este sistema constituye, entonces, una base de datos sobre aspectos administrativos de la gestión municipal del Registro Único y del programa *Bolsa Família*. En él se encuentra la información de identificación de cada municipio que firma el término de adhesión al programa, el organismo responsable de la gestión, la instancia de control social y las direcciones y teléfonos de contacto, entre otros.

7.2 Central de sistemas de la Senarc

Desde la creación del Registro Único y, posteriormente, del programa *Bolsa Família*, la Senarc ha proporcionado una serie de herramientas y aplicaciones tecnológicas para brindar apoyo y facilitar la gestión en los municipios brasileños. En 2008, se realizó la organización de esos instrumentos en un portal de sistemas, es decir, una aplicación en línea hospedada en la página electrónica del programa *Bolsa Família* que reúne todas las herramientas y demás aplicaciones disponibles.

La central de sistemas brinda mayor seguridad y organización a la gestión, pues permite acceder, mediante una identificación y contraseña únicas a los diversos sistemas de gestión del programa *Bolsa Família*, tales como el Sistema de Gestión Integrada (SGI), el Sistema Integrado de Gestión de Condicionalidades (Sicon) y recursos online, y el Sistema de Atención a la Solicitud de Formularios (SASF). Además, con la central de sistemas, los gestores municipales pueden realizar el registro de otros usuarios (técnicos del municipio), de acuerdo con el trabajo desarrollado. De esa manera, la responsabilidad de delegar el acceso a los técnicos del municipio es del gestor municipal, que debe realizar el registro de otros usuarios que accederán al sistema, y el bloqueo de algunos de ellos cuando el usuario deja de pertenecer al plantel de profesionales. Finalmente, el portal presenta un área destinada a los archivos que son de interés para los municipios.

7.3 Canales de atención y divulgación de la información

Varios son los canales disponibles para la resolución de problemas y dudas sobre el Registro Único y el programa *Bolsa Família*. El principal vehículo de comunicación y divulgación es la página electrónica del programa, en la página web del Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el

Hambre, que contiene información sobre la legislación del programa y del Registro Único, instrucciones operativas, manuales y una publicación semanal, llamada *Bolsa Família informa*, con noticias y temas útiles para la gestión municipal. Además de estar disponible en la página web del programa, esta publicación semanal aparece en una lista de distribución por medio de mensajes de correo electrónico, enviada a cada uno de los gestores de los municipios y estados, de acuerdo con los datos de contacto registrados en el SGI.

Asimismo, la Senarc promueve regularmente teleconferencias sobre temas de importancia en la gestión del programa *Bolsa Família* y del Registro Único. Las teleconferencias se realizan a través del NBR, un canal de televisión de la Empresa Brasileña de Comunicación (Radiobrás), empresa pública del Gobierno del Brasil, responsable de la gestión de emisoras de radio y televisión estatales. Estas teleconferencias cuentan con la participación de gestores de la Senarc para la presentación de temas y esclarecimiento de dudas, enviadas en vivo por los telespectadores. También se las reproduce y se las pone a disposición en la página web del programa.

La Senarc posee una coordinación de atención, donde el gestor municipal del programa cuenta con atención telefónica especializada, llevada a cabo por técnicos de la propia Senarc. Se trata de un servicio gratuito y no responde dudas de los beneficiarios. La coordinación de atención también administra tres cuentas de correo electrónico para la comunicación con los municipios. Existe también la central de relación Hambre Cero, un servicio telefónico gratuito de información para gestores, beneficiarios y sociedad civil. Además, se encuentran siempre disponibles los canales tradicionales de asesoría y atención del Ministerio.

La Caixa Económica Federal también posee canales de atención, dirigidos a los estados y municipios para resolver problemas detectados en la utilización de sistemas operativos y aplicaciones (Sibec, Registro único y Conectividad social).

7.4 Entrenamiento y capacitación

El Registro Único posee manuales operativos para la instalación y utilización de los sistemas de ingreso y transmisión de datos, enviados por el MDS a todos los municipios, también disponibles en la página del Ministerio en Internet. Sin embargo, no hay manuales sobre el procedimiento de recolección de datos; el único manual existente, que presenta los campos de llenado obligatorio y conceptúa los campos del formulario, fue elaborado por la Caixa Económica Federal. El diccionario de datos constante de ese manual no fue satisfactorio y los municipios aún no poseen acceso a manuales que los orienten sobre la organización de la recolección de datos y el entrenamiento a los entrevistadores. Además, los gestores disponen de manuales de administración de beneficios y de utilización del Sibec y del Sicon.

En lo que se refiere a estrategias de capacitación, el MDS, hasta 2007, utilizó un modelo de entrenamientos presenciales realizados por este y por la Caixa Económica Federal, con el apoyo de los estados. Los estados recibían la demanda de capacitación de los municipios, solicitaban al MDS su realización y se responsabilizaban por organizar el evento, inclusive proporcionando el espacio físico y el material necesario, que incluía computadoras para el entrenamiento en el uso de los sistemas. Los técnicos del Ministerio y de la Caixa Económica Federal se dirigían hasta las localidades para brindar el entrenamiento.

Con el fin de mejorar la calidad de estos entrenamientos, el MDS desarrolló un curso de capacitación a distancia, destinado a los profesionales que actúan tanto en los estados como en los municipios, directamente en funciones relacionadas con la implementación del programa *Bolsa Família*, del Registro Único y de otros programas y acciones del Ministerio (PETI y el programa de atención integral a las familias). La capacitación se realiza a distancia y cuenta con material impreso, CD-ROM y tutoría.

7.5 Control social y fiscalización

El control social del programa *Bolsa Família* se da a partir de la participación de la sociedad civil en la planificación, ejecución, seguimiento, evaluación y fiscalización del programa. Se trata de una

acción conjunta entre Estado y sociedad, que busca compartir responsabilidades para aumentar la eficacia y efectividad del programa, proporcionar transparencia a las acciones del poder público local y garantizar el acceso de las familias más pobres a las transferencias condicionadas de renta. El control social se da mediante la indicación de una instancia de control social (ICS) para el seguimiento de la gestión local del programa en los municipios, en la forma de consejo o comité. Esto significa que todos los municipios que adhieren al programa deben, necesariamente, instituir una instancia de control social.

Además del control social, ejercido fundamentalmente por las ICS, existen también actividades específicas de fiscalización. El objetivo de la fiscalización es garantizar la efectividad y la transparencia en el programa y asegurar que los beneficios efectivamente lleguen a las familias que responden a los criterios de elegibilidad. La fiscalización de la gestión del Registro único y del programa *Bolsa Família* se realiza de las siguientes maneras:

- Acciones *in loco* y a distancia, realizadas por la Senarc, a través del sector destacado especialmente para la fiscalización.
- Acciones elaboradas por las ICS, que deben realizar un seguimiento de las actividades desarrolladas por los municipios, ayudando a la definición de formas para atender mejor a las familias que se encuadran dentro de los criterios de elegibilidad, inclusive en lo que se refiere a la posibilidad de que accedan a los servicios públicos de salud y educación para permitirles el cumplimiento de las condicionalidades.
- Auditorías y acciones de fiscalización realizadas por las instituciones de control interno y externo del Poder Ejecutivo, la mayor parte de ellas también componentes de la red pública de fiscalización del programa *Bolsa Família*, que es la fusión de asociaciones con los Ministerios Públicos federal y de los estados, la Contraloría General de la Nación y el Tribunal de Cuentas de la Nación. El trabajo conjunto de estas instituciones, integrado a la Senarc, tiene como objeto fortalecer el monitoreo y el control del programa.
- Acciones de calificación mediante el análisis de las bases de datos y sistemas, en especial aquellas realizadas en la base del Registro Único, presentadas en la sección 3.1, que permiten identificar duplicidades, divergencias en la información de renta, al compararlas con otras bases de datos y registros administrativos.

El área de la Senarc responsable del seguimiento de las acciones de fiscalización dispone del Sistema de fiscalización (Sifis), de uso interno del equipo del Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre, en el cual se insertan todos los pasos realizados en cada proceso de fiscalización abierto. El sistema ayuda al control de los procesos y al registro del historial de las acciones.

8. La importancia de las TIC en el programa *Bolsa Família*

En el capítulo anterior se presentaron los principales macroprocesos que constituyen el programa *Bolsa Família*: la selección de la población, el pago de los beneficios y seguimiento de las condicionalidades; y se mostraron los principales elementos tecnológicos utilizados (aplicaciones, rutinas automatizadas, recursos multimedia, entre otros). En esta sección se pretende identificar, a partir de los elementos señalados en el capítulo anterior, la importancia del uso de las tecnologías de la información y de las comunicaciones en tres aspectos específicos del programa: la cobertura, la focalización y el monitoreo de la información.

El programa *Bolsa Família* ha sido estudiado principalmente en lo que respecta a la contribución de la transferencia de renta para la disminución de la pobreza y de la desigualdad social en el Brasil. Algunos trabajos han avanzado en la investigación del modelo del programa, y la cobertura y focalización fueron los temas más discutidos. La focalización es el tema fundamental para todos los programas de transferencia de renta condicionada. Después de todo, si el país está

seleccionando a los más pobres para recibir un beneficio, es fundamental que se seleccionen, de hecho, los más pobres. La cobertura es igualmente importante, pues, para tener un impacto relevante sobre la pobreza, la desigualdad o el bienestar, es necesario que se cubra un gran porcentaje de las personas pobres (Soares; Sátyro, 2009).

Se ha hecho uso de diversos argumentos en estos análisis, pero aún no existen estudios que investiguen el papel de la tecnología en la cobertura y focalización del programa *Bolsa Família*, de modo que este texto se convierte en un esfuerzo de sistematización de los aportes más evidentes de las TIC en esos aspectos del programa.

8.1 Cobertura de la atención

La cobertura del programa *Bolsa Família* trata sobre su alcance, o de forma más simple, de su dimensión. Si se utiliza como criterio de evaluación la cantidad de familias o personas beneficiadas, el programa *Bolsa Família* puede considerarse como el programa más importante de transferencia de renta del Brasil con 12,9 millones de familias beneficiarias del programa y presente en todos los municipios del país. De acuerdo con Soares, Ribas y Soares (2009), las únicas políticas sociales con cobertura superior al programa *Bolsa Família* son el Sistema Único de Salud (SUS), que cubre a toda la población brasileña; la educación pública, con 52,8 millones de alumnos matriculados en todos los niveles de la enseñanza; y la previsión social, con 21,2 millones de beneficiados. Se destaca que estas son políticas universales y constituyen el núcleo de la política social brasileña. Frente a la constatación de que el programa *Bolsa Família* es un programa con una enorme cantidad de beneficiarios en todos los municipios del Brasil, la cuestión a subrayar en el ámbito de este informe es: ¿de qué manera el uso de las tecnologías contribuye a la cobertura alcanzada por el programa *Bolsa Família*?

El Registro Único y el programa *Bolsa Família* están presentes en los 5.565 municipios brasileños. En el Registro Único se encuentra la información de 80 millones de personas, lo que corresponde a 23 millones de familias, aproximadamente un tercio de la población brasileña. El programa *Bolsa Família*, a su vez, beneficia aproximadamente a 12,9 millones de familias pobres inscritas en el Registro Único, representando a un cuarto de la población del país. Es claro que ni este programa ni el Registro iniciaron sus actividades con esas cifras, pero desde que se crearon, tuvieron un crecimiento exponencial. Uno de los principales desafíos para esa expansión se relaciona directamente con la articulación necesaria entre los niveles de administración pública existentes en el Brasil para la implementación de las acciones. Como se mencionó al inicio del capítulo 3, el Brasil es un estado federal y descentralizado, en el que cada entidad federal tiene competencias y responsabilidades definidas por la Constitución. A pesar de que el programa *Bolsa Família* es una política del Gobierno Federal, su puesta en práctica se da a nivel local, y es responsabilidad de los gobiernos municipales. En ese sentido, el programa sólo existe si hay interés y adhesión por parte de los gobiernos locales.

Frente a ese desafío, uno de los recursos fundamentales para la implementación del programa es el término de adhesión, mediante el cual las entidades federales (estados y municipios) optan por tener el programa. Desde su creación, la amplia mayoría de los municipios brasileños adhirió al programa, instituyendo formalmente un equipo de gestión municipal y una instancia de control social. Se trata de 5.565 municipios, y administrar la información de adhesión y mantenerla actualizada constituye una necesidad del gobierno federal. Esa necesidad de articular la gestión se vio facilitada con la implementación del Sistema de Gestión Integrada (SGI), que automatizó el proceso de adhesión. El SGI es la raíz de la gestión del programa *Bolsa Família*. A través de este sistema se registran y actualizan, siempre que sea necesario, los datos de identificación del equipo de gestión municipal y de las instancias de control social. Además de conformar una base de datos actualizada de información de contacto, es a partir del registro en el SGI que el gestor tiene acceso a la central de sistemas de la Senarc, donde se encuentran disponibles diversas herramientas necesarias para la gestión. Es decir, este sistema es una herramienta estratégica de articulación, compromiso y control entre el nivel federal y los municipios que participan del programa.

Además del SGI, la articulación con los municipios se ve fortalecida por la transferencia de recursos para apoyar la gestión, mediante el índice de gestión descentralizada. Este no se trata de una tecnología en términos de aplicación, sino de una rutina de gestión de la información que permite verificar mensualmente los índices de cada municipio y, por medio de ellos, realizar la transferencia de los recursos de apoyo a la gestión. En este modelo, el “saldo” resultante de la adhesión del municipio al programa es siempre positivo, pues logra articular la disminución de la pobreza mediante la transferencia de renta a las familias, con el envío de recursos para llevar a cabo las actividades necesarias para la gestión.

En lo que respecta a la puesta en práctica, el Registro Único y el programa *Bolsa Família* cuentan con una serie de recursos tecnológicos que contribuyen a la amplia adhesión de los municipios brasileños y a la cobertura de atención de las familias en situación de pobreza.

En cuanto a la identificación de la población destinataria, la opción de tecnología adoptada para la implementación del Registro Único basada en un intercambio de información sin conexión a Internet, posee una serie de implicancias, ventajas y limitaciones. Por un lado, este modelo permite que sea ampliamente utilizado por los municipios brasileños, pues no exige una estructura permanente de conexión para intercambio de datos a través de Internet. A pesar de que Internet llega a todas las regiones del país, existe una enorme heterogeneidad en la calidad y aún hay muchos municipios brasileños sin conexión. Con la adopción de este sistema, el trabajo de registro e ingreso de datos en la base local puede darse de manera continua, sin que la falta de conexión dificulte o limite el trabajo. Esa condición posibilitó la puesta en práctica del Registro Único en todos los municipios brasileños, inclusive en aquellos sin conexión, pues pueden utilizar esta aplicación y procurar apoyo (normalmente en municipios más grandes, en las agencias de la Caixa Económica Federal o en las coordinaciones del programa en los diferentes estados) para realizar la transmisión de los datos.

Por otro lado, este tipo de modelo posee limitaciones graves relacionadas, sobre todo, con la dificultad de sincronización e inconsistencia entre la información en los municipios y la información en la base nacional del Registro Único. Justamente, por no tener conexión a Internet, el sistema de registro depende del éxito en la transmisión de datos, y cuando ese proceso es rechazado por la base nacional, la información se vuelve divergente. Actualmente, el sistema de Registro Único presenta serios problemas de sincronización y divergencia entre los datos de la base nacional y algunos municipios brasileños, lo que, en algunos casos, torna inviable el mantenimiento de los datos de las familias registradas, debido a la recurrencia de transmisiones rechazadas¹⁴.

En lo que respecta a los beneficios financieros, dos aspectos son principalmente relevantes para la cobertura del programa en el Brasil: la utilización del sistema bancario para el pago y la descentralización de la administración de los beneficios.

En relación con la gestión de beneficios, aunque su descentralización tuviera amparo legal, al momento de la creación del programa no existían recursos tecnológicos, lo que dificultaba su ejercicio pleno. Al inicio del programa, los gestores municipales solicitaban cualquier procedimiento de bloqueo, desbloqueo o cancelación de beneficios a través de documentos enviados a la Senarc. Sólo a partir de la implementación del Sibec, la administración de los beneficios en el ámbito local se hizo plenamente posible. Ninguno de los principales programas de transferencia de renta anteriores disponía de un módulo similar de gestión de beneficios descentralizado para el municipio; se trata de una innovación de la política de transferencia de renta que trajo el programa *Bolsa Família*.

El uso de la red bancaria para el pago de los beneficios, a su vez, contribuye fundamentalmente para llegar a todas las familias beneficiarias y, por lo tanto, para la implementación del programa en todos los municipios donde esas familias residen. La Caixa Económica Federal opera con aproximadamente 2.000 agencias en todo el país y se encuentra integrada a una red de casi 9.000

¹⁴ La Senarc divulgó informaciones sobre el problema de rechazo de registros en el programa Bolsa Família informa n° 196, del 11 de noviembre de 2009, disponible en el enlace http://www.mds.gov.br/programabolsafamilia/menu_superior/informe-pbf/informe-pbf-gestores

agencias de lotería y 2.000 agencias bancarias, como ya se mencionó anteriormente. Tal cobertura garantiza una amplia distribución de los puntos de pago de los beneficios, llegando a todos los municipios del Brasil.

8.2 Focalización del programa

El uso de mecanismos de focalización en programas sociales se ha justificado por una cuestión de eficiencia en la asignación de recursos, es decir, se trata de un instrumento para potenciar los efectos sobre las poblaciones más pobres, dada una misma cantidad de recursos disponibles (Soares, Ribas, Soares, 2009). De manera simplificada, evaluar la focalización significa verificar si las familias que reciben los beneficios son, de hecho, las familias que responden a los criterios de elegibilidad del programa. De acuerdo con Soares *et al.* (2006), la focalización del programa es bastante eficaz, ya que el 80% de la transferencia se dirige hacia el 23% de la población más pobre, y se encuentra entre los programas de transferencia de renta mejor focalizados del mundo.

Aparentemente, los mecanismos que colaboran con la eficacia en la focalización del programa son diversos, a saber: i) la estimación de la cantidad de familias cubiertas por el programa; ii) el uso de formularios estandarizados de inscripción; iii) la identificación mediante la clave única; y iv) el establecimiento de rutinas de verificación de la información de registro. De la misma forma, el perfeccionamiento de los mecanismos de participación y control a nivel municipal, a través del establecimiento de las instancias de control social del programa, y el establecimiento de canales de comunicación directa entre beneficiarios y potenciales beneficiarios, junto con las instancias de gestión del programa, han contribuido a difundir la información y a disminuir los errores de focalización (Medeiros, 2007). No hay estudios que demuestren la correlación entre estos mecanismos y la focalización del programa *Bolsa Família*, tampoco del aporte de las TIC en su implementación. Sin embargo, es posible identificar evidencias de esos mecanismos en la focalización del programa y el aporte de los recursos tecnológicos en su implementación y perfeccionamiento.

El uso de metodologías de estimación de la población destinataria puede considerarse el punto de partida para la focalización del programa *Bolsa Família*. Con la definición de la cantidad aproximada de familias pobres existentes en el país, los municipios pueden planificar el trabajo de registro e identificar más fácilmente a la población pobre, lo que tiende a ayudar a la focalización del programa. Desde la creación del programa, el MDS y los institutos de investigación brasileños (IPEA e IBGE) han buscado perfeccionar las metodologías de cálculo de las estimaciones de pobreza. Las primeras estimaciones para el programa se basaron en el censo demográfico de 2000 y en la Encuesta Nacional de Hogares de 2001. En 2006, las estimaciones se recalcularon, teniendo en cuenta la reducción de la pobreza indicada por la misma Encuesta Nacional de Hogares de 2004 (Lindert *et al.*, 2007). Sin embargo, esta encuesta permite estimaciones sólo por unidades de la federación (UF) y no por municipio.

Frente a la necesidad de perfeccionamiento de esta metodología y con el objeto de garantizar la distribución adecuada del programa, el MDS optó por utilizar la tecnología de construcción de mapas de pobreza, desarrollada por técnicos del Banco Mundial y adaptada en el Brasil por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística. El mapa de la pobreza de un país representa, básicamente, un perfil geográfico de la incidencia de la pobreza en pequeñas áreas, como municipios, por ejemplo. A través de su construcción, se puede analizar la distribución espacial de las condiciones de vida de la población del país. Asociada a la utilización de los mapas de pobreza, otra mejora importante fue la incorporación de un coeficiente de vulnerabilidad de renta, por medio del cual se comienza a considerar la inestabilidad de renta presente en el universo de las familias más pobres. A pesar del desarrollo de esa estructura tecnológica para la definición de la cantidad estimativa de familias dentro del perfil del programa, se observa que tales estimaciones no son regularmente actualizadas.

En lo que se refiere al registro de las familias, el uso de formularios estandarizados, distribuidos gratuitamente por el gobierno federal a los municipios, es fundamental para la captación de información estructurada y homogénea. A pesar de la utilización de los formularios estandarizados, la calidad de la

información captada depende de la conducta y del método en la recolección de datos que, a su vez, se ve facilitada, pero nunca garantizada, por la diseminación de información y entrenamientos a los agentes que realizan el registro en los municipios. En ese sentido, además de proporcionar manuales y material de instrucción, la Senarc ofrece entrenamientos a distancia, con recursos multimedia típicos de dicha modalidad de educación, lo que promueve la diseminación de la información necesaria para la gestión del Registro Único y del programa *Bolsa Familia*.

En relación con el Registro, otro mecanismo que ayuda a promover la fiscalización del programa es la identificación a través de la clave única, el NIS, pues evita la duplicidad del pago del beneficio. La rutina para el otorgamiento de NIS utilizada por el agente operador se basa en algoritmos de igualdad, por lo tanto, la abreviatura o la digitación de alguna letra del nombre de la persona en forma incorrecta, o inclusive la declaración de documentos diferentes en momentos de registro distintos puede ocasionar una duplicidad. Sin embargo, se realizan periódicamente procesos de auditoría en la base nacional del Registro Único y en otras bases operativas de la Caixa Económica Federal, para identificar multiplicidades no detectadas al momento de asignación del NIS. Cuando esto sucede, se realiza un proceso de vinculación de los NIS duplicados y se procede a la conversión de las duplicidades.

La existencia del Registro Único, con las características descritas anteriormente que le proporcionan confiabilidad e integridad, posibilita un avance esencial en la concesión de beneficios de programas sociales. Esto se debe a que la selección de la población beneficiaria puede realizarse de forma automatizada mediante la información de registro, sin que exista la participación directa de actores locales en esa selección, desvinculando el ingreso en el programa de personas que actúan en los municipios. Esto hace que la selección de beneficiarios sea un proceso seguro y transparente, y garantiza que las familias seleccionadas sean aquellas cuya información de registro se encuadre dentro de los criterios del programa. En ese punto, la actualización y el carácter fidedigno de la información de registro son fundamentales, y los procesos de calificación mediante el cruzamiento con otras bases de datos, según se describió en la sección 3.1, ha sido de fundamental aporte para la focalización de la población beneficiaria.

Finalmente, el medio de pago de los beneficios, con una tarjeta magnética individual enviada directamente a la dirección proporcionada en el Registro Único, y el efectivo retiro realizado en la red bancaria de amplia distribución, aseguran la transferencia de recursos financieros directamente a las familias, es decir, garantizan que los beneficios lleguen realmente a las familias sin ningún tipo de intermediación en el pago. Los agentes involucrados en la implementación del programa a nivel local, que son aquellos que tienen contacto con las familias, sólo realizan el registro y las actividades de mantenimiento, pero no tienen nada que ver con la elección de las familias que ingresarán al programa y, sobre todo, no tienen vinculación con el pago de los recursos financieros.

8.3 Monitoreo de la información

El monitoreo de la información es un aspecto importante en las políticas públicas, en general, y fundamental en programas de transferencia de renta condicionada. En el programa Bolsa Familia se deben destacar dos aspectos relativos al monitoreo, que se detallarán a continuación: las condicionalidades y el seguimiento de la gestión municipal mediante el Índice de Gestión Descentralizada.

La existencia de condicionalidades exige, por parte del órgano gestor, el monitoreo constante y la integración con sus fuentes de información. Para Samson, Niekerk y Quenne (2006), los programas de transferencia de renta condicionada requieren la integración de los sistemas de monitoreo y seguimiento del cumplimiento de las condicionalidades con los pagos y los procesos de recurso. Desde otro punto de vista, Lindert *et al.* (2007) analizan que, al evaluar el seguimiento de las condicionalidades, los gestores del programa deben distinguir varios abordajes: el respeto por el beneficiario, considerando su situación de vulnerabilidad; el seguimiento por parte de las autoridades locales; la integración de la información desde el nivel local hacia el central; y la implementación de un sistema de consecuencias para el no cumplimiento.

Las condicionalidades son acompañadas por las políticas sectoriales de salud y educación, en base a una gestión intersectorial articulada por el área de asistencia social, normalmente responsable del programa en los municipios. La articulación intersectorial exige un alto grado de integración entre los sectores que, a su vez, dependen del éxito en el intercambio de información para llevar a cabo regularmente la gestión de esas condicionalidades.

En el programa *Bolsa Família*, la creación del Sicon contribuyó enormemente a la gestión de las condicionalidades, puesto que agrupa en una única herramienta una serie de funciones que ayudan tanto a la ejecución de las actividades del MDS como a las de los municipios brasileños. Como se describió en la sección 3.4, la estructura del Sicon posee una copia de la base del Registro Único y de la planilla de pagos del programa *Bolsa Família*, a través de las cuales realiza la identificación de los beneficiarios cuyas condicionalidades deben quedar registradas. Sin embargo, el sistema aún no se encuentra integrado con los instrumentos sectoriales de las áreas de salud y educación y depende, por lo tanto, del intercambio periódico de archivos entre los ministerios. Después de cada período de seguimiento, realizado a través de los sistemas específicos de salud (*Bolsa Família* en salud) y educación (asistencia escolar), los resultados del seguimiento de las condicionalidades son cargados en el Sicon y evaluados según las reglas de repercusión. Ese procesamiento genera el archivo en lote que se envía a la Caixa Económica Federal para el mantenimiento de los beneficios en el Sibec. Esto significa que el sistema de evaluación del cumplimiento de las condicionalidades no está integrado al sistema de administración de beneficios, lo que genera la necesidad de enviar (a través de un soporte físico) y cargar periódicamente un gran volumen de datos, además de un atraso de hasta seis meses entre el incumplimiento y la repercusión en el beneficio de la familia.

Más que para la gestión de la información por parte del MDS, el Sicon representó un gran avance para la gestión a nivel local, pues proporciona las herramientas necesarias para la solicitud de recursos relacionados con la repercusión del no cumplimiento de las condicionalidades y también posibilita el registro del seguimiento de las familias en incumplimiento. Estas herramientas permitieron que el gestor local del programa intervenga en la repercusión de los bloqueos y cancelaciones de los beneficios, cuyas familias en incumplimiento estaban expuestas a una situación de extrema vulnerabilidad social y evitaron que se vieran aún más perjudicadas con el recorte del valor financiero recibido. Sólo con la creación del Sicon fue posible transmitir integralmente la responsabilidad a los gestores y agilizar la gestión de las condicionalidades mediante el registro directo en el sistema, evitando el envío de solicitudes al MDS.

En lo que respecta al monitoreo de la información de gestión, el Índice de Gestión Descentralizada contribuye significativamente, como ya se discutió, al ser un mecanismo de evaluación del desempeño de los municipios y estados. Este índice se calcula y paga mensualmente a los municipios en base a cuatro variables:

- Tasa de cobertura calificada de registros (cantidad de registros válidos con perfil de renta mensual per cápita de hasta medio salario mínimo o estimación de familias con renta mensual per cápita de hasta medio salario mínimo),
- Tasa de actualización de registros (cantidad de registros válidos y actualizados con perfil de renta mensual per cápita de hasta medio salario mínimo o cantidad total de registros válidos con perfil de renta mensual per cápita de hasta medio salario mínimo),
- Tasa de niños con información sobre su asistencia escolar (cantidad de niños con información sobre su asistencia escolar o total de niños con necesidad de seguimiento en su asistencia escolar), y
- Tasa de familias con seguimiento de las condicionalidades de salud (cantidad de niños con información sobre el seguimiento en salud o total de niños con necesidad de seguimiento en salud).

Se escogieron esas variables por dos razones básicas. La primera es que la actualización permanente del registro evita que datos incompletos y/o desactualizados continúen formando parte del

Registro Único. La presencia de este tipo de registros ocasiona errores de focalización, además de complicar el seguimiento de las condicionalidades. La segunda razón es que el seguimiento del cumplimiento de las condicionalidades representa también el esfuerzo de los municipios para garantizar la oferta de los servicios de salud y educación, así como la inversión y atención dedicadas al seguimiento del acceso a esos servicios por parte de las familias más vulnerables.

El IGD es un índice que varía entre cero y uno, producto de la media aritmética del resultado de las cuatro variables descritas anteriormente. El valor de transferencia mensual posee un tope, calculado en base al valor de 2,50 reales por familia y considerando la estimación de familias con el perfil *Bolsa Familia* existente en el municipio, identificado por medio de la siguiente fórmula: $IGD \times 2,50 \text{ reales} \times (n^\circ \text{ de familias} + 200^*)$, donde 2,50 reales es el valor adoptado como referencia de pago por familia y n° (cantidad) de familias es equivalente a la cantidad de familias beneficiarias del programa en el municipio, limitada a la estimación de familias pobres definida por el MDS. Para compensar la ausencia de la economía de escala y la menor disponibilidad de recursos de los municipios pequeños, a las 200 primeras familias se les remunera el doble.

La innovación y los beneficios promovidos por la adopción del IGD se discutieron a lo largo de este informe. Sin embargo, un aspecto importante es la sistematización del monitoreo, dado que la transferencia correcta de recursos depende del cálculo de cada una de las variables, que se realiza mensualmente para las variables del registro, y bimestral y semestralmente para las variables de condicionalidades (educación y salud). No obstante, se observa que el MDS aún no utiliza ningún sistema o aplicación tecnológica para la superación de esos valores del índice. El cálculo de las variables del registro se realiza mensualmente después de la carga de la base del Registro Único, a través de la rutina de base de datos (*stored procedures*), y los resultados se almacenan en tablas. Por su parte, el cálculo de las variables de las condicionalidades no sucede mensualmente; sigue la especificidad del calendario de seguimiento de las condicionalidades de salud (semestral) y de la educación (bimestral), dependiendo del envío correcto de la información por parte de los ministerios sectoriales.

El cálculo de las variables del IGD mediante la ejecución de las rutinas de la base de datos se vuelve una actividad frágil, dependiente del conocimiento y de la responsabilidad de los administradores de la base de datos (DBA), susceptible de fraudes y errores de ejecución. Cabe destacar que no existe ningún registro de fraude, pero a veces suceden errores en la ejecución de las rutinas, producto de diversos factores (errores en el espejo de la base del registro enviada por la Caixa Económica Federal, registros incompletos en la carga de datos y fallas en el procesamiento de las mismas rutinas, entre otros), y que perjudican el monitoreo de la gestión municipal, el cálculo correcto del IGD y, por consiguiente, el de los valores transferidos a los municipios.

8.4 Proyectos en desarrollo

La implementación de programas de transferencia de renta conlleva la construcción de sistemas de información, así como la superación de obstáculos y la corrección de fallas identificadas a lo largo de su implementación, de acuerdo con Samson, Niekerk y Quenne (2006). Con la investigación realizada para la elaboración de este informe se identificaron los procesos estructurales del programa *Bolsa Familia* y las principales TIC utilizadas, así como otros proyectos de cuño tecnológico que la Secretaría Nacional de Renta de la Ciudadanía está desarrollando, en consonancia con el argumento de los autores. De los proyectos identificados, dos merecen su mención: la construcción de un nuevo sistema de Registro Único y el desarrollo de un sistema de gestión integrada para el programa *Bolsa Familia*.

El proyecto de construcción de un nuevo sistema para el Registro Único, denominado por la Senarc como proyecto Registro Único versión 7, propone reformular el proceso de registro con la construcción de una nueva solución tecnológica y la revisión de toda la logística relacionada con él. Este proyecto pretende crear un nuevo modelo para el sistema, abandonando la arquitectura sin conexión a Internet actualmente utilizada, y adoptando un sistema web, que tiene como requisito permitir que los municipios realicen el registro y el mantenimiento de datos de las familias a través de una aplicación en línea, basada en software libre.

Como se detalló anteriormente (en la sección 3.1), el sistema utilizado en el proceso de registro (aplicación de ingreso y mantenimiento de datos sin conexión a Internet) ha sido constantemente perfeccionado y, desde su creación, se desarrollaron diversas versiones con el fin de corregir los problemas, adecuarse a cambios e implementar mejoras. El proyecto Registro Único Versión 7 es un quiebre en esa línea evolutiva que apunta a la creación de un nuevo modelo, construido en una base tecnológica de servicios web. El sistema está siendo definido por la Senarc y desarrollado por la Caixa Económica Federal.

De acuerdo con informaciones de la Senarc, varias fueron las motivaciones que llevaron a optar por un modelo tecnológico, sobre todo aquellas vinculadas al agotamiento del sistema sin conexión a Internet, a las dificultades causadas por ello, a la evidente falta de sincronización entre las bases de datos de los municipios y del agente operador, que también acarrea muchos problemas de rechazo en el registro y a la imposibilidad de realizar un mantenimiento en el registro de familias, entre otras ya señaladas anteriormente.

Junto con el proyecto Registro Único Versión 7, se realizó un proceso de revisión del formulario utilizado en el registro, iniciado en 2007 en asociación con el IBGE, que dio como resultado un nuevo modelo para el formulario de recolección de datos. El objetivo de esta iniciativa era mejorar la calidad de los datos captados y ampliar la posibilidad de evaluación del Registro Único, mediante la comparación con las encuestas de hogares desarrolladas por el IBGE, esto se basa en el entendimiento de que la compatibilización de los conceptos y de los procedimientos de recolección de información constituye un factor relevante para el monitoreo y evaluación de los programas sociales. Durante el proceso de discusión sobre la reformulación, se observó que la tentativa se orientaría hacia la armonización entre los conceptos y no hacia la estandarización, debido a la naturaleza diversa entre la información del Registro Único (que se mantiene actualizada constantemente y cuyo objetivo es caracterizar a la población para el ingreso en las políticas sociales) y las encuestas del IBGE, que poseen un evidente carácter de muestreo y cortes temporales específicos.

Luego de una serie de discusiones, debates y consultas públicas, se elaboró el nuevo formulario del Registro Único y, como se dijo, en paralelo estaba la discusión sobre una nueva versión del sistema utilizado. De hecho, la versión 7 se desarrolló en base al nuevo instrumento de recolección de datos del Registro. Actualmente, esta nueva versión está en etapa de prueba y piloto sólo en ocho municipios del Brasil, que también están comenzando a utilizar el nuevo formulario. La estrategia del MDS es expandir gradualmente la versión 7 a todos los municipios del país, con una expectativa de seis meses para su implementación en todos ellos. Sin embargo, la adhesión a este nuevo sistema depende fundamentalmente de la posibilidad de acceso a Internet de alta velocidad, pues se trata de una herramienta en línea y su uso solo es posible con una buena conexión de red. Durante ese proceso de expansión, ambos sistemas deberán convivir y, gradualmente, se irá utilizando exclusivamente la herramienta conectada a Internet.

La Senarc se encuentra también desarrollando un sistema de gestión integrada para el programa *Bolsa Família*, con el objeto de sistematizar en un sistema único e integrado todas las actividades de gestión del programa que ya están automatizadas o poseen un alto grado de madurez, y que se implementan actualmente de manera fragmentada. De acuerdo con datos de la Senarc, es necesaria la construcción de una solución tecnológica integrada y flexible, que sirva para atenuar los riesgos y las fragilidades de las rutinas poco controladas y dependientes del conocimiento de algunos pocos profesionales de probada especialización, así como para potenciar los resultados del programa¹⁵.

Para ello, el MDS, por medio de una licitación, contrató una empresa de tecnología de la información para desarrollar el Sistema de Gestión Integrada del Programa *Bolsa Família* (SIGPBF), que tendrá los siguientes ocho módulos: transmisión de archivos y datos, control de accesos, servicios de integración, gestión del registro, gestión de beneficios, gestión financiera, control y fiscalización, relación entre estados y municipios, y programas complementarios. Cada módulo tendrá una serie de

¹⁵ Información obtenida en el término de referencia del sistema de gestión del programa Bolsa Família.

aplicaciones y funciones que permitirán la automatización y la integración de las rutinas. El SIGPBF pretende ser una herramienta tanto de uso interno del MDS como de uso externo, que servirá como instrumento para los demás actores involucrados, tales como municipios, estados y entidades asociadas.

Finalmente, el tercer proyecto a mencionar es el desarrollo del sistema de informaciones gerenciales del programa *Bolsa Família* y del Registro Único, basado en la tecnología de almacén de datos (*Data warehouse*). Esta tecnología permite el almacenamiento de una gran cantidad de datos históricos, lo que posibilita diversos análisis para desarrollar percepciones y conocimientos, y facilita la toma de decisiones estratégicas y tácticas, en un proceso denominado **Inteligencia empresarial** (*Business Intelligence*). Por medio de esta tecnología, la Senarc desarrolló un almacén de datos específicamente agrupados (*Data Mart*), llamado **sistema de informaciones gerenciales del programa *Bolsa Família* y del Registro Único** o, simplemente, Visión. Este almacén de datos específicamente agrupados es un subconjunto lógico del almacén de datos, normalmente con un alcance limitado de información, diseñado para representar un área específica. El almacén de datos específicamente agrupados Visión posee informaciones de todas las áreas de la Senarc y de los procesos (no solo macro) del programa *Bolsa Família* y del Registro Único, con un alto nivel de detalle. Este almacén también posee una interfaz de fácil uso que permite a los usuarios internos de la Senarc crear informes gerenciales para el seguimiento de la información general del Registro Único y del programa *Bolsa Família*, así como del desempeño de las actividades internas de gestión de la secretaría.

9. Consideraciones finales

A lo largo de este informe se intentó describir el programa *Bolsa Família* desde su origen y los principales procesos que lo conforman. Se presentaron los elementos de tecnología de la información y las comunicaciones presentes en la implementación del programa, lo que permitió un análisis de su rol centrándose especialmente en la cobertura de la atención, en la focalización y en el monitoreo de informaciones y condicionalidades del mencionado programa.

La implementación de programas de transferencia de renta conlleva la construcción de sistemas de información, así como la superación de obstáculos y la corrección de fallas identificadas durante su implementación, de acuerdo con Samson, Niekerk y Quenne (2006). Se observó que, durante su evolución, el programa *Bolsa Família* ha incorporado recursos tecnológicos que contribuyen al aumento de la eficiencia, transparencia y descentralización, con un incremento de la responsabilidad por parte de los actores involucrados. Estos recursos se describieron detalladamente a lo largo de este texto y se presentarán de forma sistemática en el Anexo 1.

A pesar de que sea evidente en el programa *Bolsa Família*, la evolución de los sistemas y aplicaciones tecnológicas para los programas de transferencia de renta no sucede de forma natural. Samson, Niekerk y Quenne (2006) sugieren que, una vez que los sistemas se encuentran en funcionamiento, cualquier cambio se vuelve difícil y la tendencia es que los mantenimientos sean correctivos y no evolutivos. Sin embargo, se percibe que el Gobierno Federal brasileño ha invertido en proyectos destinados a realizar mejoras innovadoras en la gestión del programa, en contraposición con el argumento de Samson y Quenne (2006), y ha demostrado comprender, como organismo gestor del programa, la importancia de las TIC en la implementación y mejora del programa. Si se considera el diseño, la escala, la visibilidad, la necesidad de control e, inclusive, las interconexiones del programa *Bolsa Família* con los diversos corresponsables de su gestión, el MDS no tenía otra opción para la implementación tanto de este como del Registro Único que la inversión en procesos altamente informatizados.

El curso histórico del uso de las Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones para la optimización de procesos y servicios, según ilustran Bax y Leal (2001), se inició a partir de las aplicaciones monolíticas del mundo de las computadoras con servidor central de gran porte, continuó con la adopción del modelo cliente-servidor y siguió, debido a su incapacidad para responder a los nuevos requisitos de dinamismo y flexibilidad, con el uso de aplicaciones vía Internet. A partir de la descripción realizada en el capítulo 3, sobre los macroprocesos del programa *Bolsa Família* y los

principales recursos tecnológicos utilizados, se puede decir que las opciones adoptadas siguen la trayectoria de desarrollo de las TIC sugerida por Bax y Leal (2001), es decir, de aplicaciones que solían utilizar servidores centrales y que comienzan paulatinamente a adoptar tecnologías integradas por el acceso a Internet.

La evolución de la Tecnología de la Información en el programa *Bolsa Família*, de hecho, sigue la tendencia de adoptar aplicaciones y sistemas con conexión a Internet, como es el caso del nuevo Sistema de Registro Único Versión 7 y del proyecto del Sistema de Gestión Integrada del Programa *Bolsa Família*. A pesar de la evolución de este sector, en general, hacia la adopción de este tipo de tecnologías, el Brasil aún carece de una infraestructura que brinde soporte a esos servicios. De acuerdo con las Naciones Unidas (2010), en la mayoría de los países de América Latina, incluyendo al Brasil, la conexión por banda ancha no alcanza al 5% de la población y la velocidad de conexión es inferior a los 5 bits por segundo. Ello potencia el riesgo de grandes dificultades para el uso de sistemas web y herramientas multimedia transaccionales. Por otro lado, es necesaria la adopción de nuevas tecnologías que incentiven una mejora en la infraestructura de Internet por parte del país. De todos modos, el cambio de paradigma aún representa un riesgo para el programa *Bolsa Família*, pues, según se describe en este informe, las alternativas propuestas por la falta de Internet favorecieron la adhesión de los municipios, como fue el caso, sobre todo, de la aplicación sin conexión del Registro Único. Abandonar el modelo vigente para adoptar tecnologías más avanzadas es una evolución necesaria, pero requiere cuidado, planificación y articulación por parte de todos los niveles de administración del Brasil, a fin de evitar impactos en el programa, como por ejemplo la falta de mantenimiento en los datos del Registro Único y, consecuentemente, la pérdida de los beneficios financieros de las familias.

La inversión en tecnología no convierte automáticamente a las instituciones gubernamentales en más eficientes y efectivas, esto se debe en gran parte, a que los sistemas de TIC no fueron debidamente diseñados para atender a una demanda específica, vinculada a plazos, calidad o costo. A corto plazo, esta manera de crear tecnología resuelve las demandas específicas de los organismos, pero no da la debida importancia a la necesidad de interacción entre diversos sistemas o entre sus componentes para compartir y/o intercambiar informaciones (Santos, 2010).

La integración entre sistemas y tecnologías se refiere a la adopción de estándares de interoperabilidad. Actualmente en el Brasil, la política de gobierno electrónico postula la adopción de estándares de interoperabilidad en el gobierno electrónico (e-PING), que definen un conjunto mínimo de premisas, políticas y especificaciones técnicas que regulan el uso de las TIC en la interoperabilidad de los servicios, estableciendo las condiciones de interacción con otras instituciones gubernamentales (inclusive estados y municipios) y con la sociedad en general. Para que se logre esta interoperabilidad, las personas deben estar comprometidas a una labor continua para asegurar que los sistemas, procesos y culturas de las organizaciones gubernamentales se administren con el fin de maximizar las oportunidades de intercambio y reutilización de la información, por dentro y fuera del gobierno federal.

A pesar de que la adopción del e-PING es obligatoria para el Poder Ejecutivo del Gobierno Federal brasileño, según Santos (2010) es también necesario que los organismos redoblen sus esfuerzos para realizar los mantenimientos necesarios para que sus sistemas comiencen a funcionar con esos estándares. La construcción de una arquitectura de interoperabilidad involucra procesos complejos que requieren la atención especial hacia factores que van más allá de la dimensión tecnológica, y que pueden afectar la adopción de los estándares, como, por ejemplo, la disponibilidad de recursos, los costos de la implementación, el conocimiento sobre el tema, las influencias externas sobre los que toman las decisiones, los incentivos, la fuerza del mercado y el nivel de inestabilidad del ambiente, entre otros. En el caso aquí estudiado, es evidente la falta de integración entre los sistemas que brindan soporte a los principales procesos del programa *Bolsa Família*, el monitoreo de las condicionalidades y el sistema de gestión de beneficios. La integración del Registro único con los sistemas de gestión de sus programas usuarios aún es frágil; sólo la base de pagos del programa *Bolsa Família* posee una interacción sistemática satisfactoria con este registro. Tampoco existe una integración entre los sistemas sectoriales de seguimiento de las condicionalidades de salud y

educación, el sistema integrado de condicionalidades del MDS y el sistema de gestión de beneficios del programa.

Asimismo, es importante destacar la situación crítica en que se encuentran algunos procesos de gestión ejecutados por la Senarc y que hoy cuentan con el soporte de sistemas sin vinculación específica al programa *Bolsa Família* o están desarrollados internamente como una acción de emergencia (ejecutados por medio de rutinas de procesamiento en la base de datos). En la actualidad, aún son necesarias intervenciones no automatizadas para que los resultados de algunos procesamientos sirvan de insumo para la ejecución de otras actividades, e inclusive como elementos para que se ingresen a otros sistemas, tales como los procesos de gestión de condicionalidades y de mantenimiento de beneficios del programa. Este escenario fragmentado y sin integración de las actividades y sistemas tecnológicos ha dificultado de sobremanera las actividades de gestión realizadas por la Senarc y debilita una política estratégica para el Gobierno brasileño.

Finalmente, este informe intentó cumplir su objetivo al presentar un análisis exploratorio sobre el tema de las Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones en el programa *Bolsa Família*. Se puso en evidencia que las TIC desempeñan un papel fundamental en este programa, aunque en algunos aspectos, como en el Registro Único y en el pago de beneficios, ellas se estén desarrollando de manera más fluida y vigorosa que en otros, sobre todo en lo que se refiere al monitoreo de las condicionalidades. Se intentó abarcar los diversos aspectos del programa y las principales TIC adoptadas, para que el resultado se constituyera en un análisis del programa como un "todo". Sin embargo, es importante destacar que el programa *Bolsa Família* está repleto de detalles y elementos tecnológicos, fundamentales para la mejor comprensión de su modelo y éxito. Se sugiere la continuidad del estudio, de modo más profundo, sobre las especificidades del programa y sobre cada una de las opciones tecnológicas adoptadas, pues se cree que revelan aspectos esenciales y diferenciales para el logro de un modelo virtuoso de programa de transferencia de renta que sirva como instrumento para la lucha contra la pobreza y la desigualdad social.

Bibliografía

- Brasil República Federativa do Brasil. Constituição da República, 1988.
- _____. Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2001. Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências.
- _____. Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001. Institui o Cadastramento Único para Programas Sociais do Governo Federal.
- _____. Medida Provisória no 132, de 20 de outubro 2003.
- _____. Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004. Institui o Programa Bolsa Família.
- _____. Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004.
- _____. Nota Técnica nº 70, de 05 de maio de 2009. Apresenta os resultados da atualização das estimativas municipais com a ampliação do público beneficiário do Programa Bolsa Família e sugere mecanismos de adequação da cobertura atual às novas estimativas (prelo).
- _____. Manual do Sistema de Benefícios ao Cidadão. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, 2008.
- _____. Padrões de interoperabilidade de governo eletrônico – e-PING. Comitê Executivo de Governo Eletrônico, 2010. Disponível em <http://www.governoeletronico.gov.br/>.
- _____. Manual de Gestão de Benefícios. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, 2010.
- Bax, M.P.; Leal, G.J. Serviços Web e a evolução dos serviços em TI. *Revista da Ciência da Informação*, volume 2, número 2, Abr., 2001.
- Cunha, R. A garantia do direito à renda no Brasil: a experiência do Programa Bolsa Família. 2006 (prelo).
- Diniz, E. H.; Barbosa, A. F.; Junqueira, A. R. B.; Prado, O. O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise. *Revista de Administração Pública*, volume 43, número 1, p. 23-48, ene./feb, 2009.

- Draibe, S. Programas de transferência de renda condicionada. IN: Cardozo, F. H.; Foxley, A. *América Latina – Desafios da Democracia e do Desenvolvimento. Políticas Sociais para além da crise*. Ed. Campus, p. 103-143, Rio de Janeiro, 2009.
- Laurindo, F. J. B.; Shimizu, T.; Carvalho, M.M.; Rabechini Jr., R. O papel da tecnologia da informação (TI) na estratégia das organizações. *Gestão & Produção*, volume 8, número 2, p.160-179, Ago., 2001.
- Lindert, K.; Linder,A.; Hobbs, J.; De La Briere, B. “The nuts and bolts of Brazil’s Bolsa Família Program: implementing conditional cash transfers in a decentralized context”. Discussion Paper nº 0709, 2007.
- Lindert, K.; Vincensini, V. *Bolsa Família in the Headlines: An Analysis of the Media’s Treatment of Conditional Cash Transfers in Brazil*. Washington, Banco Mundial, 2008.
- Medeiros, P. H. R.; Guimaraes, T. A. “Contribuições do governo eletrônico para a reforma administrativa e a governança no Brasil”. *Revista do Serviço Público*, volume 56, número 4, p. 449-464. Oct/Dic., 2005.
- Medeiros, M. B.; Brito, T.; Soares, F. Programas Focalizados de Transferência de Renda no Brasil. Brasília, IPEA, junio de 2007.
- Mesquita, C. “Contradições do processo de implementação de políticas públicas: uma análise do Programa Bolsa Família 2003 – 2006”. *Revista do Serviço Público* volume 57, número 4, p. 465-487, Oct/Dic 2006.
- Naciones Unidas. “Avances en el acceso y el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación en América Latina y el Caribe 2008 – 2010”. CEPAL, Colección Documentos de Proyecto. Santiago de Chile, marzo de 2010.
- Samson, M.; Niekerk, I.; Quenne, Q. M. Designing and Implementation Social Transfer Programmes. Economic Policy Research Institute, 2006.
- Santos, E.M. Desenvolvimento e implementação da arquitetura e-PING: estratégias adotadas e possíveis implicações. In: Mesquita, C. S.; Bretas, N.L. (org). *Panorama da interoperabilidade no Brasil*. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, 2010.
- Soares, F. V.; Soares, S.; MEDEIROS, M.; OSÓRIO, R. G.. “Programas de Transferência de Renda no Brasil: Impactos sobre a desigualdade”. Texto para Discussão nº 1228. Brasília, Ipea, octubre de 2006.
- Soares, S.; Sátyro, N. “O Programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras”. Texto para discussão nº1424. Brasília, Ipea, 2009.
- Soares, S.; RIBAS, R. P.; SOARES, F. V. Focalização e Cobertura do Programa Bolsa Família: qual o significado dos 11 milhões de famílias? Texto para Discussão, n. 1.396, Brasília, Ipea, 2009.
- Teixeira, C. G. Análise do impacto do PBF na oferta de trabalho dos homens e mulheres. Biblioteca Virtual do Programa Bolsa Família/MDS. 2008. Disponível em: <<http://www.ipc-undp.org/mds.do>> .
- Hohlfeldt, A. Tecnologias da Comunicação e desenvolvimento: três aspectos vistos desde o Brasil. Intercom – Revista Brasileira de Ciências da Comunicação São Paulo, volume 32, número 2, p. 93-110, jul./dic., 2009.

Anexo

Cuadro de los sistemas tecnológicos y rutinas automatizadas utilizados en la implementación del Registro único y del programa *Bolsa Familia*

Nombre del sistema/rutina	Sigla	Proceso	Tecnología Principal	Mantenimiento	Función	Desde cuando
Aplicación de ingreso y mantenimiento de datos del Registro único	No tiene	Registro	Delphi y base de datos PostgreSQL, Cobol	CAIXA (a pedido del MDS)	Las computadoras clientes realizan operaciones de registro, mantenimiento y consulta de informaciones sobre familias en una base de datos municipal, hospedada en la computadora servidor.	2003
Conectividad social	No tiene	Registro	Intercambio de datos en línea (apartado postal)	CAIXA	Canal de relación utilizado para transmisión de datos del Registro único entre municipios y la CAIXA (envío de archivos, retorno del procesamiento).	1997
Rutinas de carga de datos (registro, tabla de vínculos y planillas).	No tiene	Registro Único	SQL-LOADER y base de datos Oracle	MDS	Carga a Oracle los datos recibidos del agente operador (registro, vínculos y planillas de pagos).	2006
Rutina de validación del registro	No tiene	Registro Único	PL-SQL y base de datos Oracle	MDS	Validación (por medio de rutina de bases de datos) de los datos de registro recibidos por el agente operador para la posterior transferencia financiera a los municipios. La validación sigue criterios definidos por el MDS.	2006
Consulta al registro y planilla del programa <i>Bolsa Familia</i>	No tiene	Apoyo	Rutina desarrollada en Java para acceso a la base Oracle	MDS	Permite consultar los datos referentes a una familia. Datos de registro y beneficio.	2006
Sistema de seguimiento y solicitud de formularios	Sasf	Registro Único	Java y base Oracle	MDS	Sistema en línea con acceso a Internet que permite el registro de solicitudes de envío de formularios por parte del municipio. El MDS analiza la solicitud y autoriza que el agente operador realice la entrega de los formularios a los municipios.	2006
Sistema de monitoreo de auditorías del Registro único	Simac	Registro Único	Base de datos DB2	MDS	Permite el seguimiento de la actualización del registro y de la re-percusión en el beneficio de familias en averiguación por auditorías. Genera informes gerenciales y archivos para el mantenimiento de beneficios en el Sibec.	2009
Aplicación del índice de desarrollo familiar	IDF	Registro Único		MDS/IPEA	El índice, desarrollado por el IPEA, tiene como objeto medir el grado de "vulnerabilidad" de una familia a partir de la información disponible en el Registro Único. El IDF, al igual que otros indicadores que pretenden abordar a la pobreza desde una perspectiva multidimensional, varía entre cero y uno y, cuanto mejores son las condiciones, más próximo a uno será el indicador	2008
Sistema de concesión de beneficios	No tiene	Pago de beneficios	Delphi y base Oracle	MDS	Permite la construcción de diversos escenarios de cantidades de concesión de beneficios, considerando la cantidad de registros habilitados informada por el agente operador, las estimaciones municipales de familias pobres, los beneficios en el mantenimiento, las migraciones de los beneficios remanentes y el presupuesto disponible.	2005

(continúa)

Nombre del sistema/rutina	Sigla	Proceso	Tecnología Principal	Mantenimiento	Función	Desde cuando
Sistema de beneficio al ciudadano	Sibec	Pago de beneficios	Online, base de datos Oracle	CAIXA	Sistema que controla y realiza un seguimiento del pago de los beneficios relativos a los programas sociales administrados por la CAIXA. Por medio de este sistema informatizado, es posible efectuar seguimientos, bloqueos, cancelaciones y desbloques de beneficios financieros del programa <i>Bolsa Familia</i> .	2006
Sistema de información de la tarjeta social	Sicid	Pago de beneficios		CAIXA	Sistema de la CAIXA para gestión de la elaboración y logística de las tarjetas de beneficios sociales (Tarjeta ciudadano)	2000
Sistema de pagos sociales	Sipas	Pago de beneficios		CAIXA	Sistema responsable de la operación de pagos de beneficios. Interactúa con el Sibec y con los sistemas financiero, contable y de automatización bancaria de la CAIXA para el pago del OBF y otros beneficios.	
Sistema de control de oficios	Sisco	Pago de beneficios	Visual Basic y Java	MDS	El sistema permite el registro y control de las solicitudes de acciones de gestión de beneficios solicitadas por los municipios que no fueron realizadas directamente por el Sibec.	2007
Sistema integrado de seguimiento de condicionalidades	Sicon	Condicionalidades	Java/J2EE y base DB2	MDS	Permite la generación de la población destinataria para el seguimiento de las condicionalidades, recibe los resultados del seguimiento sectorial de condicionalidades, genera los archivos de repercusión para su impacto en la planilla de pagos (Sibec) y procesa y realiza la repercusión de los recursos aprobados por los municipios.	2008
Sistema <i>Bolsa Familia</i> en salud	No tiene	Condicionalidades	*	MDS/MS	Registrar información de seguimiento de la condicionalidad salud	2009
Sistema de seguimiento de asistencia escolar	Asistencia	Condicionalidades	*	MEC	Sistema de acceso vía Internet del Ministerio de Educación, responsable de registrar la asistencia escolar de los niños y adolescentes beneficiarios del programa <i>Bolsa Familia</i> .	BES
Central de sistemas de la Senarc	No tiene	Apoyo	Java y base PostGres	MDS	Sistema en línea con acceso vía Internet que permite el control y la autenticación de usuarios y provee una interfaz única y estandarizada para acceso por parte de los municipios y demás actores a las aplicaciones y sistemas de la Senarc.	2008
Sistema de fiscalización	Sifis	Apoyo	Delphi y base Oracle	MDS	Sistema que registra y realiza un seguimiento de las demandas de fiscalización del programa <i>Bolsa Familia</i> y del Registro único provenientes de los organismos de control social y de denuncias del 0800 del Hambre Cero.	2008
Sistema de gestión integrada	SIGI	Apoyo	Java/J2EE, Struts, WEB	MDS	Sistema para registro y gestión de los Términos de adhesión de los municipios y mantenimiento de la información sobre los gestores municipales y las instancias de control social.	2006
Sistema de información gerencial del <i>Bolsa Familia</i> y del Registro único	Visión	Apoyo	Almacén de datos (almacén de datos específicamente agrupados) y base de datos Oracle	MDS	Permite la creación de informes sintéticos gerenciales sobre el programa <i>Bolsa Familia</i> , Registro único y demás actividades de la Senarc, basado en un proceso ETL y tecnología de almacén de datos. Uso interno de la Senarc para el seguimiento gerencial.	2008

(continúa)

Nombre del sistema/rutina	Sigla	Proceso	Tecnología Principal	Mantenimiento	Función	Desde cuando
Sistema de Registro único	No tiene	Registro único	Sistema web	MDS (CAIXA)	Sistema web, en etapa de implementación, para reemplazar a la aplicación sin conexión a Internet de ingreso y mantenimiento de datos del Registro único.	Proyecto en desarrollo.
Sistema de gestión del programa <i>Bolsa Familia</i>	SIGPBF	Gestión integrada del programa <i>Bolsa Familia</i>	Sistema de gestión integrada	MDS contratación	Sistema en desarrollo para la integración de los procesos y actividades de gestión del programa <i>Bolsa Familia</i> y Registro único. Pretende reemplazar a los sistemas existentes por un sistema de acceso unificado.	Proyecto en desarrollo.

Fuente: Elaboración propia.

* Observación: No fue posible obtener datos junto al responsable de la implementación y mantenimiento del sistema.