

¿Cómo funciona el Bono de Desarrollo Humano?

Mejores prácticas en la implementación de Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en América Latina y el Caribe

Diego Martínez
Tathiana Borja
Nadin Medellín
Pedro Cueva

División de Protección Social
y Salud

NOTA TÉCNICA N°
IDB-TN-1350

¿Cómo funciona el Bono de Desarrollo Humano?

Mejores prácticas en la implementación de Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en América Latina y el Caribe

Diego Martínez
Tathiana Borja
Nadin Medellín
Pedro Cueva

Diciembre 2017

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

¿Cómo funciona el Bono de Desarrollo Humano?: mejores prácticas en la implementación de programas de transferencias monetarias condicionadas en América Latina y el Caribe / Diego Martínez, Tathiana Borja, Nadin Medellín, Pedro Cueva.

p. cm. — (Nota técnica del BID ; 1350)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Transfer payments-Ecuador. 2. Income maintenance programs-Ecuador. 3. Economic assistance, Domestic-Ecuador. 4. Poverty-Government policy-Ecuador. I. Martínez, Diego. II. Borja, Tathiana. III. Medellín, Nadin. IV. Cueva, Pedro. V. Banco Interamericano de Desarrollo. División de Protección Social y Salud. VI. Serie.

IDB-TN-1350

<http://www.iadb.org>

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

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

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

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



scl-sph@iadb.org

www.iadb.org/Salud

¿Cómo funciona el Bono de Desarrollo Humano?

Mejores prácticas en la implementación de Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en América Latina y el Caribe

Diego Martínez, Tathiana Borja, Nadin Medellín y Pedro Cueva¹

Resumen

El Bono de Desarrollo Humano (BDH) es el programa de transferencias monetarias condicionadas (PTMC) de Ecuador que inició operaciones en 2003, sucediendo así al programa de transferencias no condicionadas Bono Solidario, que comenzó en 1998. El Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) es la institución encargada de implementar el BDH. El mecanismo de focalización es un *proxy means test* de nivel de consumo que se estima con base en la información de los hogares del Sistema de Información del Registro Social (SiiRS), que es gestionado por el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (MCDS). Aunque el programa se dirigía originalmente a los hogares pobres, desde 2014 ajustó su población objetivo únicamente a los hogares que viven en situación de pobreza extrema. Este cambio supuso un nuevo levantamiento de información socioeconómica, lo que motivó el egreso de cerca del 60% de los beneficiarios. Además de la entrega de una transferencia fija de 50 dólares a cada hogar, el programa entrega pensiones no contributivas a aquellos hogares con adultos mayores y discapacitados. A pesar de que el programa establece cuáles son las corresponsabilidades que deben cumplir las familias y las sanciones por incumplimiento, solo se implementa de forma parcial un proceso para dar seguimiento a las corresponsabilidades.

Este documento es parte de una serie de estudios realizados en varios países de América Latina y el Caribe que tiene el objetivo de sistematizar el conocimiento sobre la operación de los PTMC. El resto de casos está disponible en la [página web de Transferencias Monetarias Condicionadas del BID](#).

Clasificación JEL: I38, N36

Palabras clave: programas de transferencias condicionadas, Ecuador, Bono de Desarrollo Humano, elegibilidad, focalización, inscripción de beneficiarios, sistemas de pago, inclusión financiera, verificación de corresponsabilidades, recertificación, registros de beneficiarios, estrategia de salida, graduación, inclusión productiva, atención a beneficiarios, sistemas de información, monitoreo, evaluación, coordinación intersectorial.

¹El estudio para el caso de Ecuador es parte de una serie de estudios sobre la operación de programas transferencias condicionadas en varios países de América Latina y el Caribe. Ha sido elaborado con fondos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), específicamente del Estudio Económico y Sectorial “Mejores Prácticas en la Implementación de Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en América Latina y el Caribe” (RG-K1422). Los estudios complementarios y dedicados a otros países son el caso de [Bolsa Familia](#) en Brasil (Hellmann, 2015), [Ingreso Ético Familiar](#) en Chile (Vargas, Cueva y Medellín, 2017), [Más Familias en Acción](#) en Colombia (Medellín y Sánchez Prada, 2015), [Avancemos](#) en Costa Rica (Hernández Romero, 2016) y [Prospera](#) en México (Dávila, 2016); se encuentran disponibles en el apartado de [publicaciones de los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas](#) del BID.

Los autores agradecen los comentarios y el apoyo técnico de Pablo Ibararán, Marco Stampini y Julia Johannsen del Banco Interamericano de Desarrollo. Asimismo, desean dejar constancia de su agradecimiento a las autoridades en funciones durante la elaboración del documento, especialmente a Reinaldo Cervantes, Subsecretario de Gestión de la Información y a Saskya Lugo, Subsecretaria de Planificación y Política Sectorial e Intersectorial del Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social; a Yasmina Vizueté, Directora de Administración de Datos del Ministerio de Inclusión Económica y Social; al economista David Alomía Viver, exdirector del Programa de Protección Social. Asimismo agradecen el apoyo a Pablo Narváez, Gerente General de BANRED. Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.

Contenido

Introducción	5
I. Ciclo de proyecto	6
a) Identificación de los beneficiarios	6
Elegibilidad	6
Focalización	6
b) Inscripción de los beneficiarios	8
c) Proceso de pago	9
Estructura de las transferencias	9
Mecanismos de pago de las transferencias	9
d) Verificación de las corresponsabilidades	12
Salud	12
Educación	14
e) Los enlaces a otros programas y servicios sociales	17
f) Actualización del padrón de beneficiarios (recertificación)	21
g) Criterios y reglas de salida	22
h) Servicio al cliente para beneficiarios	23
II. Cuestiones transversales	25
i) Sistemas de información gerencial	25
j) Sistema de monitoreo y auditoría	27
k) Política de evaluación	28
l) Presencia del programa de transferencias en el territorio	29
m) Retos y lecciones aprendidas	30
Referencias	33

Índice de cuadros, figuras y tablas

Índice de cuadros

Cuadro 1. Necesidades Básicas Insatisfechas.....	7
Cuadro 2. Estudios sobre el BDH.....	29

Índice de figuras

Figura 1. Corresponsales no bancarios.....	10
Figura 2. Instructivo de uso en cajero automático	11
Figura 3. Carné de salud de la niña	14
Figura 4. Número de operaciones por año del Crédito de Desarrollo Humano.....	19
Figura 5. Anuncio del Plan Promocional Prepago Mi Compañerito	20
Figura 6. Tendencia histórica de los núcleos familiares del BDH	22
Figura 7. Formulario de quejas y sugerencias.....	24
Figura 8. Ejemplo del seguimiento a quejas y sugerencias	24
Figura 9. Resultado de la búsqueda en el SiiRS	26
Figura 10. Estructura del Registro Interconectado de Programas Sociales	26

Índice de tablas

Tabla 1. Evolución del proceso de identificación de beneficiarios 2003-2013	8
Tabla 2. Calendario de pagos para beneficiarios con terminación 1 en su cédula.....	12
Tabla 3. Frecuencia de las visitas de salud de acuerdo al miembro del hogar en 2013	13
Tabla 4. Comparación de las corresponsabilidades de salud en 2003 y 2013	13
Tabla 5. Cambios en las corresponsabilidades de educación	15
Tabla 6. Evolución del diseño operativo del sistema de monitoreo de corresponsabilidad	16
Tabla 8. Exclusiones del BDH por zona entre abril y noviembre de 2014.....	23
Tabla 8. Indicadores de gestión	27
Tabla 9. Estudios del BDH en el Ecuador	28

Lista de acrónimos

BDH	Bono de Desarrollo Humano
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CDH	Crédito de Desarrollo Humano
CNT	Corporación Nacional de Telecomunicaciones
CPS	Crédito Productivo Solidario
IESS	Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social
INEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
INTI	Intervención Nutricional Territorial Infantil
ISSFA	Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas
ISSPOL	Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional
MCDS	Ministerio Coordinador de Desarrollo Social
MIDUVI	Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda
MIES	Ministerio de Inclusión Económica y Social
PMT	Prueba aproximada de medios (<i>proxy means test</i>)
PPS	Programa de Protección Social
PTMC	Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas
RIPS	Registro Interconectado de Programas Sociales
SELBEN	Sistema de Selección de Beneficiarios de Programas Sociales
SiiRS	Sistema de Información del Registro Social
VAMS	Viceministerio de Aseguramiento No Contributivo y Movilidad Social

Introducción

El Bono de Desarrollo Humano (BDH) es un programa de transferencias monetarias condicionadas (PTMC) dirigido a todas las familias de Ecuador que viven en situación de pobreza extrema. El BDH tiene antecedentes en el Bono Solidario, que inició en 1998 como un programa de transferencias monetarias no condicionadas para compensar a las familias pobres por la supresión de los subsidios de gas y electricidad (Larrea, 2013).

El objetivo del BDH es incentivar la acumulación de capital humano y evitar la persistencia de la pobreza mediante la entrega de transferencias a las familias. De manera específica, el programa busca garantizar un nivel mínimo de consumo en las familias y promover que estas inviertan en la educación y salud de los menores de 18 años (ver VAMS, 2014). Aunque el BDH está diseñado como un PTMC, solo se implementa de manera parcial un proceso específico para verificar el cumplimiento de las corresponsabilidades y tampoco se aplican las sanciones establecidas por las reglas de operación.

Para identificar a los beneficiarios potenciales, el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (MCDS) se apoya en el Índice de Bienestar, un método indirecto para estimar los ingresos de las familias que utiliza como referencia la información socioeconómica recogida en el Registro Social (Registro Oficial, 2009). La información socioeconómica de los hogares se recopila a través de cuestionarios, aplicados en los domicilios o en puntos de atención si se presentan casos particulares². El diseño del índice, es decir, las variables a incluir, el método de estimación y la determinación de los puntos que identifican a la población elegible, está a cargo del MCDS. El Registro Social no es exclusivo del BDH, sino que también está diseñando para su uso en la identificación de beneficiarios de otros programas sociales.

Originalmente el BDH se enfocaba en toda la población pobre; sin embargo, recientemente se modificó la población objetivo a solamente aquella que vive en situación de pobreza extrema. No obstante, el punto de corte establecido es ligeramente superior a la línea de pobreza extrema, para minimizar los errores de exclusión (subcobertura) de familias pobres que podrían estar catalogadas como no pobres para recibir la transferencia.

A partir del levantamiento de información socioeconómica de 2013 y la posterior revisión de la población objetivo, se detectó que un gran número de familias beneficiarias del BDH no cumplían con los requisitos para continuar recibiendo el apoyo. Por este motivo, alrededor del 60% de los beneficiarios del BDH egresaron del programa en 2014. En abril de 2015 el número de núcleos familiares beneficiarios ascendía a 440 mil, un número considerablemente inferior a los 946 mil núcleos familiares beneficiarios registrados en abril de 2014. De hecho, entre 2008 y 2014 el número habitual de núcleos familiares beneficiarios había oscilado entre 1 millón y 1,2 millones. En 2014 el monto de los subsidios del BDH representó el 0,4% del Producto Interno Bruto (PIB) de Ecuador.

Este estudio define el funcionamiento del BDH hasta finales de 2015; sin embargo, en algunos momentos hace referencia a otros periodos previos a esa fecha. A fecha de publicación de este estudio, el BDH se encuentra en fase de rediseño bajo el plan Toda una Vida.

² Estos casos son de excepción y se aplican únicamente cuando las condiciones del territorio no permiten aplicar el cuestionario en el hogar.

I. Ciclo de proyecto

a) Identificación de los beneficiarios

Elegibilidad

La población objetivo del BDH son los hogares que viven en situación de pobreza extrema. Esto implica que algunos hogares sin niños o adolescentes también son elegibles para recibir el BDH.

Focalización

El instrumento utilizado para focalizar y seleccionar los beneficiarios del programa es el Registro Social, que también sirve para focalizar los usuarios de otros programas sociales. La gestión del Registro Social depende del MCDS. Los ministerios coordinadores tienen un rango más alto que los ministerios que no gozan de esta condición y fueron creados en 2007 con la finalidad de coordinar esfuerzos entre los distintos ministerios en áreas estratégicas³. De esta forma, el MCDS coordina las acciones del Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) —que a su vez implementa el BDH—, además de los ministerios de Educación, Salud Pública, Desarrollo Urbano y Vivienda y Deporte, conformando así el sector social.

El proceso de focalización se realiza en dos fases. La primera es una focalización geográfica que identifica a los sectores censales más pobres. La segunda fase se realiza a nivel de hogares en los sectores censales identificados anteriormente.

Para seleccionar los sectores censales más pobres se utiliza la información cartográfica del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) y el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas desarrollado por la Comunidad Andina de Naciones (Cuadro 1). Con base en esta información se seleccionan los sectores censales donde la incidencia de la pobreza supera al 50% de los hogares. En el último levantamiento de información socioeconómica que se implementó en 2013, se identificaron 24.482 sectores censales utilizando este criterio (como referencia el país tiene 42.649).

Una vez que se han seleccionado los sectores censales más pobres, la segunda fase consiste en aplicar encuestas para construir un registro a cada uno de los hogares que residen en los sectores censales, para así calificar su situación económica e identificar a los beneficiarios potenciales. No obstante, hay un procedimiento de inscripción por demanda en las oficinas del MIES, lo que permite que los hogares que residen en sectores censales que no son identificados como pobres puedan solicitar su participación en el BDH. En estos casos el MCDS espera a que se acumulen varios casos en el sector censal para realizar un operativo de levantamiento de información.

La aplicación de las encuestas se implementa en dos modalidades dependiendo de la densidad de viviendas en el sector censal. En la mayoría de casos se implementan operativos de campo en los que se visita a los hogares en sus propias viviendas —esta modalidad también se conoce como barrido. En cambio, cuando los sectores censales son muy dispersos como en la Amazonía, se convoca a las familias a través de una autoridad local (por ejemplo, el jefe de la junta parroquial) para que acudan a algún sitio público donde se aplican las encuestas. Una de las desventajas de los levantamientos por convocatoria es que no se puede verificar las características de la vivienda mediante observación directa. Sin embargo, es un problema menor puesto que la gran mayoría de los registros se levantan por barrido en las propias viviendas; de

³ El gabinete ejecutivo de la presidencia está integrado por 6 ministerios coordinadores y 21 ministerios normales.

hecho, menos del 10% de los registros actuales de Registro Social son recopilados a través de convocatoria.

Cuadro 1. Necesidades Básicas Insatisfechas

La metodología de Necesidades Básicas Insatisfechas diseñada por la Comunidad Andina de Naciones determina que un hogar es pobre cuando alguna de las cinco necesidades básicas no es satisfecha. Asimismo, clasifica como pobres extremos a los hogares que carecen de dos o más necesidades básicas.

Las cinco necesidades insatisfechas que se consideran son las siguientes:

1. La vivienda en la que habita el hogar tiene muros contruidos con materiales frágiles o piso de tierra.
2. La vivienda en la que reside el hogar carece de servicios básicos adecuados, es decir, que no cuenta con agua entubada o el sanitario no está conectado al sistema de alcantarillado o a un pozo séptico.
3. El hogar reside en hacinamiento crítico, es decir, el promedio de ocupación por cuarto utilizado para dormir excede a tres personas.
4. El hogar tiene una alta dependencia económica, es decir, hay más de 3 personas por cada persona ocupada y un jefe de hogar no aprobó más allá de los primeros dos años de educación primaria.
5. Algún niño del hogar de entre seis y doce años no asiste a la escuela.

En el levantamiento de información ejecutado en 2013 se utilizaron por primera vez tabletas electrónicas para aplicar las encuestas socioeconómicas. Esta innovación permitió mejorar la planificación de los operativos al trazar mejores rutas y aumentar la calidad de la información recopilada de varias maneras. Por ejemplo, la información recopilada fue comparada simultáneamente en el sistema del Registro Social, y de manera automática se realizaron algunos procesos de depuración al cotejar la información con otras bases de datos administrativas. El uso de tabletas también permitió validar si los hogares encuestados tenían un número de cédula de identidad (el documento oficial de identificación de Ecuador) actualizado en el Registro Civil⁴. En el caso de las visitas domiciliarias se procedió a georeferenciar la ubicación de las viviendas encuestadas y se agregó una fotografía de la vivienda al expediente de la familia, lo que hace más sencillo el seguimiento en próximos levantamientos. Además, la aplicación para implementar las encuestas permitió minimizar los errores de llenado y la omisión de información por parte del encuestador. Finalmente, la aplicación de la tableta electrónica también genera un documento que es firmado por la persona que contesta la encuesta socioeconómica para ratificar la veracidad de la información proporcionada.

Una vez que se ha recopilado la información socioeconómica de los hogares y se integra en el Registro Social, se estima el Índice de Bienestar para cada una de las familias. El Índice de Bienestar es una prueba aproximada de medios (*proxy means test* o PMT) que utiliza la técnica estadística de componentes principales no lineales. Con esta técnica se combinan y ponderan las 34 variables de la encuesta que abarca información relativa a las características de la vivienda, acceso a servicios, disponibilidad de bienes, composición familiar y niveles de educación, entre otras. El Índice de Bienestar toma valores que oscilan entre 0 y 100, donde 100 es el máximo nivel de bienestar. El punto de corte vigente en abril del 2015 era de 28,20, diseñado para incluir a los hogares en pobreza extrema que tienen un puntaje equivalente o menor a 24,07 y un margen que permite reducir los errores de exclusión⁵. La línea de pobreza

⁴ El proceso de levantamiento se realizó en línea en aquellos casos donde se disponía de conexión a internet. En caso contrario, el encuestador se ubicaba durante la noche en un sitio con conexión y cotejaba la información recopilada con la base del Registro Civil. Alrededor del 90% de los hogares encuestados proporcionaron un número de cédula de identidad válido, en caso contrario la familia debía actualizar el estado en el Registro Civil para poder ser elegible.

⁵De acuerdo a información proporcionada por el MIES.

extrema en 2014 fue de US\$ 47 por persona al mes. Se estima que la pobreza extrema afectaba a alrededor del 7,8% de la población ecuatoriana (MIES, 2013a).

El proceso de identificación de los beneficiarios del BDH ha sido modificado en dos ocasiones, una vez en 2009 y otra en 2013. En cada ocasión se ha modificado la definición de la población objetivo y el mecanismo que se utiliza para realizar la focalización. También vale mencionar que, en contraste con el Bono Solidario, que utilizaba autofocalización, el BDH siempre ha utilizado un PMT para estimar los ingresos. La **Tabla 1** resume la evolución del proceso de identificación de beneficiarios.

Tabla 1. Evolución del proceso de identificación de beneficiarios 2003-2013

Bono Solidario		Bono de Desarrollo Humano		
Autoidentificación 1998		SELBEN I 2003	Registro Social 2009	Registro social II 2013
Mecanismo de focalización	Autoidentificación	Índice SELBEN (PMT)	Índice de Bienestar (PMT)	Índice de Bienestar (PMT)
Población objetivo	Hogares en pobreza	Hogares en pobreza	Hogares en pobreza	Hogares en pobreza extrema
Punto de corte para ser elegible al BDH	NA	Quintil 1 y 2 del índice	36,5	28,2
¿Quién recopiló la información socioeconómica?	Las familias solicitaban ser inscritas en las iglesias	Universidades públicas para realizar el levantamiento	INEC y MCDS	Encuestadores contratados por el MCDS
Número de registros en el Registro Social	Información no disponible	2,1 millones de familias 7,5 millones de personas	2,7 millones de familias 9,5 millones de personas	2,3 millones de familias 7,6 millones de personas

Nota: el número de registros en el Registro Social no es equivalente al número de beneficiarios del BDH dado que este sistema de focalización se utiliza también para otros programas sociales que utilizan diferentes criterios de elegibilidad.

Fuente: elaboración de los autores con información del MCDS.

En 2003 se utilizó como mecanismo de focalización el PMT denominado índice SELBEN (Sistema de Selección de Beneficiarios de Programas Sociales). La información se recopiló en las viviendas y se contrató a universidades públicas para realizar los operativos de campo. La población objetivo del programa era aquella que se situaba por debajo de la línea de pobreza que coincidía con el primer y segundo quintil de los valores del índice. La metodología del índice SELBEN y la identificación del punto de corte fueron responsabilidad de la Secretaría Técnica del Frente Social, que después se convirtió en el MCDS. En 2009 se utilizó una nueva metodología de PMT para identificar a los beneficiarios y se mantuvo la población objetivo como los hogares pobres. En contraste con el levantamiento de información anterior, se contrató al INEC para levantar la información⁶.

b) Inscripción de los beneficiarios

Una vez que el MCDS identifica a los beneficiarios que son potencialmente elegibles al BDH, envía la base de datos del Registro Social al MIES que, como ejecutor del PTMC, aplica los criterios de selección del programa y conforma la base de datos de beneficiarios activos al pago.

⁶El INEC es la institución pública responsable de la producción de estadísticas oficiales en Ecuador. Al igual que en el primer levantamiento, se consideró para la selección el marco normativo vigente y la experiencia del INEC en la realización de procesos de aplicación de encuestas en hogares a gran escala.

No existe un proceso de inscripción al BDH en el que los beneficiarios deban presentarse y entregar documentación adicional para registrarse como beneficiarios. Simplemente, cuando el MIES los selecciona quedan inscritos y se activan sus pagos. Las familias son las responsables de averiguar si fueron o no elegidas para participar en el programa. En ese sentido, el gobierno pone a disposición varios canales de atención al público incluyendo el centro de atención telefónica, la página web del Registro Social y las oficinas locales de atención al público del MIES. Al momento de levantar la información del Registro Social los encuestadores comunican a los hogares que es su responsabilidad consultar si resultaron elegibles. No obstante, el MCDS y el MIES realizan campañas masivas de comunicación por radio y televisión para informar a las familias de cómo pueden verificar si fueron elegidos o no.

c) Proceso de pago

Estructura de las transferencias

La estructura de incentivos monetarios del Bono de Desarrollo Humano está conformada por un único bono mensual de 50 dólares (US\$) que se paga todos los meses del año. A diferencia de otros PTMC de América Latina y el Caribe, el monto no depende del número de niños que integran el hogar ni de la edad o grado escolar que cursan.

Además de esta transferencia, el hogar podría participar en otros programas de transferencias del MIES, que incluyen la Pensión para Adultos Mayores y la Pensión para Personas con Discapacidad⁷ de US\$ 50 mensuales cada uno. Sin embargo, en estos casos el o la titular de los beneficios es el adulto mayor o la persona con discapacidad y no necesariamente la madre de familia. Asimismo, el umbral de elegibilidad de estos programas es distinto al del BDH.

Mecanismos de pago de las transferencias

El BDH es uno de los pocos programas de la región que no emiten una tarjeta electrónica de manera sistemática y en la que los beneficiarios no tienen una cuenta bancaria ni una cuenta virtual. Aun así, el sistema de pagos del BDH ofrece a los beneficiarios una amplia red de puntos de pago y ha logrado la participación de más de una veintena de instituciones financieras, incluyendo cooperativas rurales.

El centro del sistema de pagos es el *switch central*, que es una base de datos administrada por el MIES que contiene los nombres de los beneficiarios activos al pago. Cuando un beneficiario se presenta con su cédula de identidad en alguno de los puntos de pago para solicitar su transferencia, la institución financiera, o en su caso el corresponsal no bancario, consulta que el beneficiario esté activo a través de una empresa administradora de la red, que actúa como intermediaria para consultar en el *switch central* y que se conoce como *switch concentrador*. Si el beneficiario se encuentra activo, la institución financiera entrega la transferencia con sus propios recursos y posteriormente recibe una compensación por parte del gobierno ecuatoriano.

La participación en el sistema de pagos está abierta a las instituciones financieras que cumplan con una serie de requisitos, sin necesidad de concursar públicamente para obtener un contrato. El MIES paga US\$ 0,35 por cada transferencia: US\$ 0,05 a la empresa que administra el *switch concentrador* y US\$ 0,3 a la institución financiera que realiza el pago. Actualmente siete

⁷ Para ser elegible, el grado de discapacidad debe ser igual o mayor al 40% y contar con la certificación de la autoridad en materia de salud..

compañías prestan los servicios de *switch* concentrador a las numerosas instituciones financieras que realizan los pagos del BDH y de los programas de pensiones para adultos mayores y discapacitados del MIES. La compañía administradora de la red con mayor participación es BANRED⁸ que presta servicios transaccionales a 21 instituciones financieras. A modo de ejemplo, en abril de 2015 BANRED realizó 354 mil consultas al *switch* central del MIES, lo que representa el 42% de las consultas de los *switch* transaccionales. Otras empresas con participación relevante son Exersa (Servipagos) con una participación del 15%, Pacífico con un 13%, Red Transaccional Cooperativa con un 12% y Representaciones Ordoñez y Negrete con un 11%.

Con el afán de ampliar la red de puntos de pago de los usuarios del programa, dos de las principales instituciones financieras del país han desarrollado sus propias redes de corresponsales no bancarios. El Banco Guayaquil desarrolló la red Banco del Barrio mientras que el Banco Pichincha creó la red Mi Vecino (**Figura 1**). En diciembre de 2015 la red de pagos tenía 9.740 puntos de pago.

Figura 1. Corresponsales no bancarios

a) Red mi Vecino del Banco Pichincha



Fuente: página oficial de Facebook del Banco Pichincha.

b) Red Banco del Barrio del Banco Guayaquil



Fuente: página oficial de Facebook del Banco Guayaquil.

Los beneficiarios pueden acudir a cualquier institución financiera o a cualquier corresponsal no bancario a solicitar el bono y, si lo desean, cada mes podrían acudir a una institución financiera distinta. También existe la opción de utilizar cajeros automáticos, aunque para este fin los beneficiarios deben contar con la tarjeta MIES Bono Rápido. Dicha tarjeta, es una tarjeta magnética no vinculada a una cuenta bancaria que permite a los cajeros automáticos identificar al beneficiario utilizando el *switch* concentrador, que a su vez consulta en el *switch* central y emite el bono. La **Figura 2** muestra las instrucciones de uso de la tarjeta MIES Bono Rápido. En 2013, alrededor de 593 mil personas solicitaron la tarjeta al MIES para recibir los pagos de los programas sociales que dicho ministerio tiene a su cargo. Sin embargo, solo alrededor de 10 mil tarjetas continúan activas.

⁸ BANRED fue la primera compañía que proporcionó servicios de *switch* concentrador para realizar el pago de las transferencias del BDH. En ese entonces era la empresa que brindaba servicios de conectividad al mayor número de bancos privados.

Figura 2. Instructivo de uso en cajero automático



Fuente: www.discapacidadonline.com

Algunos beneficiarios han optado también por el depósito de las transferencias en sus cuentas de ahorro. En cambio, esta opción requiere que el beneficiario asuma los costos del manejo de la cuenta (si existen) y solamente podrá hacer uso de los puntos de pago que pertenezcan a la red de la institución financiera que emite la cuenta de ahorro. Sin embargo, cuando los beneficiarios del BDH solicitan el Crédito de Desarrollo Humano (CDH)⁹ deben abrir una cuenta de ahorro para recibir el monto del crédito en la misma.

Existe un número limitado de días al mes para solicitar las transferencias. Con esta estrategia se busca reducir los tiempos de espera y facilitar el control de liquidez en los puntos de pago. El calendario de pagos es sencillo, en el sentido de que los beneficiarios pueden acudir si el número de día coincide con el último número de su cédula o bien en fines de semana. Así, por ejemplo, los usuarios cuyo último número de cédula es el 1 pueden realizar sus retiros los días 1, 11, 21 y 31, además de todos los fines de semana (**Tabla 2**). En esta lógica, los usuarios tienen una disponibilidad promedio de 12 días al mes para cobrar su bono. Las familias pueden elegir no cobrar todos los meses y acumular hasta cuatro meses de transferencias. Sin embargo, en enero de cada año todos los beneficiarios comienzan con la cuenta sin fondos, por lo que deben retirar los excedentes del bono antes de fin de año para no perder el monto acumulado.

⁹ El CDH es un crédito al que pueden acceder los beneficiarios del BDH y es explicado en detalle más adelante en la sección e) Los enlaces a otros programas y servicios sociales.

Tabla 2. Calendario de pagos para beneficiarios con terminación 1 en su cédula

Cedula terminada en 1						
lun	mar	mié	jue	Vie	sáb	dom
				1	2	3
4	5	6	7	8	9	10
11	12	13	14	15	16	17
18	19	20	21	22	23	24
25	26	27	28	29	30	31

Fuente: elaboración propia.

Nota: los días que pueden cobrar el bono están marcados en color naranja.

d) Verificación de las corresponsabilidades

El Bono de Desarrollo Humano se diseñó como un PTMC. Pese a ello, en la práctica se ha implementado de manera parcial un proceso para dar seguimiento de manera sistemática al cumplimiento de las corresponsabilidades, mientras que no se han aplicado suspensiones en el pago de la transferencia sobre aquellos beneficiarios que las incumplen. No obstante, los beneficiarios son informados sobre las corresponsabilidades específicas que deben cumplir a través de campañas de comunicación nacionales.

Las corresponsabilidades que deben cumplir los beneficiarios y las consecuencias de su incumplimiento fueron establecidas en 2003 y se modificaron en 2013, incluyendo así corresponsabilidades relacionadas con la vivienda de los beneficiarios, el trabajo y la mendicidad infantil.

Si bien no existe un proceso sistemático para implementar la verificación de condiciones, esta sección se enfoca en detallar cuáles son las corresponsabilidades que, por diseño, deberían cumplir los beneficiarios. Después se enumeran diferentes esfuerzos o pruebas piloto que se han realizado para probar el funcionamiento y la pertinencia de varios mecanismos que podrían utilizarse para la verificación de corresponsabilidades.

Salud

Las familias beneficiarias del BDH deben cumplir con una serie de corresponsabilidades que están alineadas con las prioridades de política del Ministerio de Salud Pública y establecidas en el marco normativo vigente del MIES (MIES, 2013b). En el caso de las mujeres embarazadas y de los menores de un año, las condiciones están relacionadas con los objetivos del programa Desnutrición Cero¹⁰. Específicamente las mujeres embarazadas deben cumplir con cinco consultas prenatales, los niños menores de cinco años deben atender a una serie de controles de salud de acuerdo a su edad y los integrantes del hogar en edad fértil deben asistir, por lo menos, a una charla anual sobre planificación familiar. Los detalles sobre la frecuencia de los controles se resumen en la **Tabla 3**.

¹⁰ El programa Desnutrición Cero se inició en la provincia de Chimborazo y está enfocado en utilizar la educación como estrategia para reducir la desnutrición crónica.

Tabla 3. Frecuencia de las visitas de salud de acuerdo al miembro del hogar en 2013

Miembro del hogar	Consultas de salud necesarias
Mujeres embarazadas	2 consultas en el primer cuatrimestre
	2 consultas en el segundo cuatrimestre
	1 consulta al final del embarazo
Niños menores de 1 año	2 consultas de 0 a 4 meses de edad
	2 consultas entre 5 y 8 meses
	2 consultas entre 9 y 12 meses de edad
Niños menores de 5 años	Mínimo 2 consultas anuales
Personas en edad fértil	Asistencia al menos a una charla anual sobre planificación familiar

Fuente: elaborado por los autores con información del MIES (2013).

Las corresponsabilidades en salud vigentes son más estrictas que las corresponsabilidades establecidas en la reglamentación previa de 2003. Además, los controles de salud no se ajustaban a la edad de los niños ni al progreso de la gestación, y tampoco había corresponsabilidades relacionadas con la difusión de información sobre planificación familiar. Las corresponsabilidades establecidas en 2003 estaban definidas en el Conjunto de Prestaciones Mínimas. La **Tabla 4** presenta un resumen de la evolución entre 2003 y 2013.

Tabla 4. Comparación de las corresponsabilidades de salud en 2003 y 2013

	2003	2013
Corresponsabilidades	Una visita bimestral por cada miembro menor de 6 años y mujeres embarazadas	La frecuencia de las visitas varía para cada uno de los miembros de la familia (Tabla 3)
Miembros de la familia que tienen que cumplir corresponsabilidades	Niños menores de 6 años y mujeres embarazadas	Niños menores de 6 años, mujeres embarazadas y personas en edad fértil
Período de control	Bimestral	Bimestral
Instrumento de control de la corresponsabilidad	Cartilla única de verificación ¹¹	Carné de salud de la niña/carné de salud del niño ¹²
Unidad de prestación de servicios	Unidad de salud	Unidad de salud
Sanción por no cumplir la corresponsabilidad	US\$ 6	Primer incumplimiento: advertencia Segundo incumplimiento: 20% del valor de la transferencia Tercer incumplimiento: 40% del valor de la transferencia Cuarto incumplimiento: suspensión de la transferencia

Fuente: elaboración de los autores con información del Programa de Protección Social (2003) e información del MIES (2013).

En el caso del incumplimiento de las corresponsabilidades de salud el diseño del programa prevé las sanciones con severidad progresiva. Esto es, tras el primer incumplimiento de corresponsabilidad del BDH se le advertirá a la familia en el recibo de pago de la transferencia que no ha cumplido, el segundo implica una reducción del 20% del valor de la transferencia, el

¹¹ Instrumento elaborado por los técnicos del BDH para la verificación y entregado a los responsables de la certificación del cumplimiento de la corresponsabilidad del niño sujeto de control en educación y salud. Este mecanismo, implementado por el Programa de Protección Social (PPS), consistía en que los directores de los subcentros de salud y directivos o profesores de las unidades educativas firmaran y colocaran el sello de la entidad en la cartilla, con el objetivo de verificar las corresponsabilidades de asistencia de los niños.

¹² En el año 2007-2008 se repartieron carnés de salud a las madres beneficiarias del BDH para el control médico de sus hijos para la corresponsabilidad en salud, mientras que para la corresponsabilidad en educación se realizó con visitas a los centros educativos.

tercero causa una reducción del 40% en el valor de la transferencia y con el cuarto incumplimiento se suspende el pago definitivamente.

Existen algunos registros administrativos de apoyo que podrían utilizarse para dar seguimiento al cumplimiento de las corresponsabilidades de salud, como son la historia clínica y el carné de salud para los niños (Ver **Figura 3**). Sin embargo, hay algunos retos operativos que se deben atender para que esto sea posible. Las unidades de salud, por ejemplo, registran en la historia clínica la asistencia a las consultas de salud, pero no se incluye necesariamente el número de cédula de identidad, lo que dificulta que sea un documento portable. Dado lo anterior, una persona puede tener más de una historia clínica¹³.

Figura 3. Carné de salud de la niña

The image displays two forms related to child health. On the left is a vaccination schedule titled 'VACUNAS' with columns for 'LUGARES' (places) and 'MOMENTOS' (moments) for various vaccines like BCG, Hepatitis B, etc. On the right is the 'CARNÉ DE SALUD DE LA NIÑA' form, which includes a checklist for when to go to a health center, a growth and development control chart, and fields for personal and family information.

Fuente: Ministerio de Salud Pública.

Nota: el carnet de salud para el niño solo cambia en el diseño.

Educación

Todos los integrantes de los hogares del BDH de entre 5 y 18 años deben estar inscritos en la escuela y asistir regularmente a la educación general básica o al bachillerato¹⁴, de acuerdo a la reglamentación vigente a partir de 2013.

El MIES también estableció las sanciones por incumplimiento: i) no inscribirse al grado escolar implica una reducción de la transferencia del 50% y ii) no asistir regularmente¹⁵ conlleva la suspensión del pago de la transferencia.

¹³ El Ministerio de Salud Pública ha hecho un esfuerzo importante a través del desarrollo del Registro Diario Automatizado de Consultas y Atenciones Ambulatorias que permite la sistematización de información sobre consultas de salud. No obstante, el sistema no ha corregido la inconsistencia de información de historias clínicas pues existen varios identificadores en la base de datos.

¹⁴ La educación general básica comprende diez grados escolares: incluye un año de educación preparatoria a la que ingresan niños de 5 años, 3 grados de educación básica elemental, 3 grados de educación básica media y 3 grados de educación básica superior. Una vez que se concluye la educación general básica prosigue el bachillerato general unificado que comprende 3 años.

¹⁵ La condición mínima de asistencia regular a clases es del 80% de asistencia anual.

Aunque no se cuenta con un proceso formal para verificar el cumplimiento de las corresponsabilidades de educación, hay algunos registros que podrían utilizarse para verificar la inscripción escolar. La información sobre la inscripción escolar, incluyendo a los beneficiarios del BDH, está disponible en bases de datos administrativos¹⁶. Estos datos se actualizan cada 5 meses, coincidiendo con el ciclo escolar.

El marco normativo aprobado en 2013 establece que todos los hogares con niños y adolescentes de entre 5 y 18 años cumplidos deben inscribirse en la escuela y no faltar de manera injustificada a más del 20% de las clases al año. La **Tabla 5** presenta un resumen de las condiciones del BDH establecidas en 2003 y las modificaciones de 2013.

Tabla 5. Cambios en las corresponsabilidades de educación

	2003	2013
Corresponsabilidades	Asistir regularmente a clases (máximo cuatro faltas en el bimestre, excluyendo las faltas justificadas)	Inscribirse y asistir con regularidad a la escuela (al menos un 80% de asistencia anual)
Miembros de la familia que tienen que cumplir corresponsabilidades	Niños de entre 6 y 16 años cumplidos	Niños y adolescentes de 5 a 18 años
Período de control	Bimensual	Anual
Instrumento de control de la corresponsabilidad	Cartilla única de verificación ¹⁷	Visitas a planteles educativos
Unidad de prestación de servicios	Escuelas públicas	Unidad educativa
Instrumento de verificación de la autenticidad de la información de la cartilla	Registro de asistencia a la escuela	Registro de asistencia a la escuela
Sanción por no cumplir la corresponsabilidad	US\$ 6	50% si no se inscribe a la escuela y suspensión definitiva si no asiste a la escuela

Fuente: elaboración de los autores con información del Programa de Protección Social (2003) e información del MIES (2013).

Otras corresponsabilidades

Además de las corresponsabilidades de salud y educación, en 2013 se agregaron condiciones en las áreas de vivienda y de trabajo infantil. En este sentido las familias deben abstenerse de construir viviendas o cualquier tipo de edificaciones en zonas inundables y de deslaves o invadir terrenos. Además, deben mantener en buen estado su vivienda y el barrio. La penalidad por incumplir cualquiera de estas condiciones es la suspensión temporal o definitiva del BDH. Por otro lado, los padres se comprometen a que los niños menores de 15 años no trabajen ni mendiguen. Sin embargo, no existen registros administrativos ni mecanismos que estén siendo implementados en el apoyo de la verificación del cumplimiento de estas corresponsabilidades.

Pilotos para verificar corresponsabilidades

¹⁶ La información fue proporcionada por el MIES en el marco de la elaboración de este documento.

¹⁷ Instrumento elaborado y entregado por los técnicos del BDH a los responsables de la certificación del cumplimiento de la corresponsabilidad del niño sujeto de control en educación y salud. Este mecanismo, implementado por el PPS, consistía en que los directores de los subcentros de salud y directivos o profesores de las unidades educativas firmaban y colocaban el sello de la entidad en la cartilla, con el objetivo de verificar las corresponsabilidades de asistencia de los niños.

A pesar de que no hay un mecanismo establecido para verificar el cumplimiento de las corresponsabilidades, se han implementado seis pilotos para explorar qué métodos de verificación serían más adecuados (ver **Tabla 6**). Esta sección resume los resultados y las lecciones aprendidas.

Tabla 6. Evolución del diseño operativo del sistema de monitoreo de corresponsabilidad

Año	Diseño	Hogares	Área	Cumplimiento	Sanción
2007	3 provincias con metodologías distintas para salud: Napo, Carchi y Pastaza	1.319	Urbano/rural	69%	No
2008	3 ciudades con selección aleatoria: Quito, Guayaquil y Cuenca	7.864	Urbano/rural	68%	Sí. El 32% de hogares no cumplió con las corresponsabilidades y fue sancionado
2008	Sectores dispersos con más de 50% de no matrícula en educación. 3 visitas en coordinación con las autoridades locales	24.592	Rural	47%	No
2009	Sector seleccionado por la estrategia Intervención Nutricional Territorial Infantil (INTI). Tasa alta de desnutrición (Sigchos)	3.140	Rural	N/D	No
2011	Selección urbana con monitoreo de selección aleatoria	18.353	Urbano	N/D	No
	Sector seleccionado por la estrategia Acción Nutrición (anterior a INTI)	91.322	Rural	N/D	No

Fuente: elaborado por los autores con información del Banco Mundial (2012).

En el año 2007 se implementaron tres pilotos en las provincias de Carchi, Napo y Pastaza en los que se comparó el funcionamiento de tres mecanismos de verificación diferentes: i) un sistema de registro informático elaborado por el BDH, ii) solicitar a las familias la presentación de documentos que comprobaran la asistencia al momento de la entrega de corresponsabilidades y iii) utilizar documentos de las instituciones de salud y de educación (el carné de salud y un certificado de matrícula y asistencia). Los pilotos dieron seguimiento a 1.319 hogares. De acuerdo a las entrevistas realizadas, el mecanismo que mejor funcionó para el caso de salud fue el uso del sistema de monitoreo (informático) desarrollado por el MIES en las unidades de salud. Sin embargo, se requiere que el Ministerio de Salud incluya como parte de sus reformas la consolidación de sistemas de registro de salud integrales. En el caso de educación funcionó ligeramente mejor el sistema de registro informático, aunque no se identificaron diferencias notables entre los mecanismos utilizados.

Posteriormente, en octubre de 2008 se realizó un proceso de verificación de corresponsabilidades en las principales ciudades del país: Quito, Guayaquil y Cuenca. En este caso los beneficiarios del BDH fueron notificados a través de los recibos de entrega de las transferencias de dos meses consecutivos, indicando que debían evidenciar el cumplimiento de las corresponsabilidades. Para este fin, los beneficiarios debían presentar el carné de salud actualizado y un certificado de la escuela de matrícula y asistencia en las oficinas provinciales del Programa de Protección Social (PPS), que actualmente es el Viceministerio de Aseguramiento No Contributivo y Movilidad Social (VAMS) del MIES. En el caso de no demostrar el cumplimiento se implementó la suspensión temporal del pago por dos meses. En este piloto se dio seguimiento a 7.864 hogares y el 32% de las familias fueron suspendidas del pago por un periodo de 2 meses por no acercarse a justificar el cumplimiento.

En el mismo año se realizó el seguimiento de las corresponsabilidades en las áreas rurales de 12 provincias del país. En este caso se seleccionaron áreas dispersas donde el porcentaje de no matrícula era de, al menos, igual al 50%¹⁸. La verificación se llevó a cabo en tres visitas a la comunidad. La primera de ellas se enfocó en informar sobre el proceso de verificación, en la segunda visita se identificó a los hogares que participaban en el BDH. Finalmente, en la última visita se solicitó a estos hogares que evidenciaran el cumplimiento de las corresponsabilidades con la entrega de la documentación. En este proceso se visitaron 24.592 hogares y el 47% comprobó si había cumplido. No se aplicó ninguna sanción por los incumplimientos.

De manera similar, en 2009 se implementó la verificación de las corresponsabilidades a través de visitas a todas las familias que recibían el BDH en el cantón Sigchos de la provincia Cotopaxí. Este esfuerzo se realizó en el marco de la estrategia Intervención Nutricional Territorial Infantil (INTI)¹⁹, orientada a disminuir las tasas de desnutrición crónica en territorios rurales y con población indígena. En su fase de diseño, la estrategia INTI planteó el uso de las corresponsabilidades del BDH como un vehículo para asegurar el cumplimiento de las corresponsabilidades del INTI. En una primera visita se realizó la socialización del proceso con las autoridades provinciales, cantonales y comunitarias para que los líderes de las comunidades informaran a la población sobre el proceso que iba a ser implementado. Posteriormente se recolectaron los documentos sobre el cumplimiento de las condiciones de salud en cada parroquia.

Por último, se realizaron un par de ejercicios de verificación del cumplimiento de corresponsabilidades en 2011. Estas acciones tuvieron lugar en las zonas urbanas, así como en las zonas rurales donde se implementaba la estrategia INTI. En el ejercicio urbano se dio seguimiento a 18.353 hogares elegidos de manera aleatoria entre los beneficiarios. En el caso de las zonas rurales no se realizó una selección aleatoria de beneficiarios, sino que se verificó a todos aquellos que se identificaron durante una visita a la comunidad. En ambos ejercicios se utilizó el carné de salud del niño sano y los certificados de matrícula y asistencia del departamento de educación. Para este plan específico el MIES desarrolló formatos estandarizados que podían ser utilizados por las instituciones de salud y de educación en caso de que se extraviaran los documentos originales o de que la institución no tuviera un formato estandarizado²⁰.

e) Los enlaces a otros programas y servicios sociales

El BDH forma parte de un piso de protección social no contributiva orientado a proteger a las familias de riesgos, incluyendo el de caer en pobreza y promover el desarrollo de capacidades que promuevan la movilidad social. En 2013 se implementó una reestructuración institucional para articular las políticas de protección y movilidad social²¹; en este contexto se creó dentro del MIES el Viceministerio de Aseguramiento No Contributivo y Movilidad Social (VAMS) que ejecuta el BDH y otros programas vinculados.

¹⁸ La selección de áreas con baja inscripción buscó focalizar la atención del programa en zonas con mayor problemática en relación al acceso a educación.

¹⁹ La estrategia INTI tenía como objetivo mejorar la nutrición de la población con énfasis en las etapas críticas del ciclo de vida, es decir, en los niños menores de 5 años y las mujeres embarazadas o en período de lactancia (Estrada Jopia, 2009).

²⁰ En el momento que se realizó la encuesta no había un certificado estandarizado, especialmente para los registros en educación.

²¹ Se integró el Instituto Nacional del Niño y la Familia (INFA) y el PPS con la finalidad de articular y coordinar los programas dirigidos a la población pobre y vulnerable.

Un primer grupo de programas ejecutados por el VAMS incluye a aquellos orientados a apoyar el consumo de las familias. En este conjunto se incluyen las pensiones para los adultos mayores y personas con discapacidad que no tienen acceso a pensiones contributivas; programas de apoyo al consumo como es la Red de Descuento; apoyos para proteger a las familias de contingencias, tales como desastres naturales a través del Bono de Emergencia; y un seguro de vida que incluye gastos funerarios en caso de fallecimiento de la titular del BDH. En un segundo grupo se incluyen los programas a cargo del VAMS que fomentan la autonomía del hogar y que están diseñados para promover la movilidad social. Algunos ejemplos son el programa de microcrédito Crédito de Desarrollo Humano (CDH) y el programa de acompañamiento familiar Plan Familia, cuya disponibilidad se reduce de forma exclusiva a los beneficiarios del BDH.

En adición, otras instituciones ejecutan programas que también se orientan a los beneficiarios del BDH. Aquí se incluye el plan de telefonía Plan Promocional Prepago Mi Compañerito, con el que la Corporación Nacional de Telecomunicaciones (empresa pública) ofrece tarifas preferenciales a los beneficiarios del BDH. Otro ejemplo es la Beca Eloy Alfaro que implementa la Secretaría Nacional de Educación Superior para estudios universitarios y que está disponible para los estudiantes que viven en condiciones de vulnerabilidad. A continuación, se describe cada uno de los programas vinculados al BDH.

Crédito de Desarrollo Humano

El Crédito de Desarrollo Humano (CDH) es un microcrédito productivo concebido para aquellos beneficiarios del BDH que vayan a impulsar emprendimientos que favorezcan las actividades productivas o de autoempleo. El objetivo final del programa es la generación de ingresos autónomos de los usuarios del BDH. Cuando una familia solicita el crédito, el MIES adelanta el pago de las transferencias y lo deposita en una cuenta bancaria. El monto máximo del préstamo es de 12 veces el monto de la transferencia mensual, puede representar hasta la totalidad del proyecto a financiar y la tasa de interés asciende al 5% anual (retenido al momento de emitir el crédito).

El CDH tiene su antecedente en el Crédito Productivo Solidario (CPS), también dirigido a los hogares que recibían transferencias. Sin embargo, este programa no alcanzó la cobertura deseada en los grupos vulnerables de la población, debido en parte a que los hogares más pobres tenían dificultad para proveer una garantía de pago, además de que el CPS utilizaba tasas de interés comparables con las del mercado de microcrédito nacional. Las menores tasas de interés entre CPS y CDH y el hecho de atar los pagos del crédito a las transferencias futuras reduce los costos de operar el programa al reducir el riesgo y los costos de colocación y cobranza.

Las familias interesadas en el CDH deben comunicarse con el centro de atención telefónica del MIES para aplicar al programa. El operador del centro de atención telefónica verifica que el hogar esté habilitado al pago del BDH²² y que no tenga restricciones de acceso²³ o esté incumpliendo alguna corresponsabilidad. Si el hogar no tiene ninguna de estas restricciones, el operador telefónico brinda apoyo al beneficiario para registrar una cita en la agencia más conveniente de acuerdo a la disponibilidad²⁴. No obstante, para que esto sea posible el Banco Nacional de

²²También se aplica si percibe la Pensión para Adultos Mayores o la Pensión para Personas con Discapacidad.

²³ Por ejemplo, en un momento del tiempo se verificaba que el hogar no tuviera pendiente el retiro de la tarjeta MIES Bono Rápido.

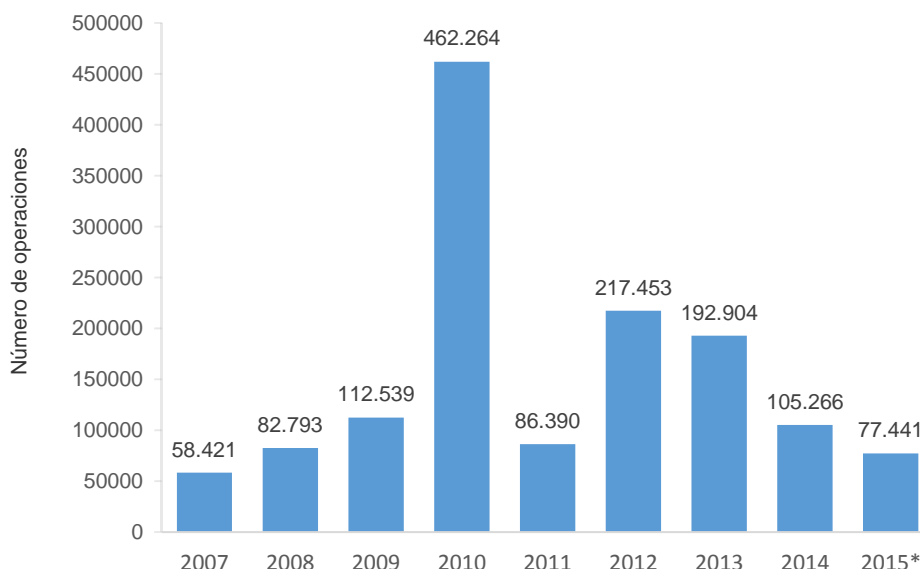
²⁴ El operador telefónico verifica si hay disponibilidad y vierte información mediante un sistema que permite al MIES administrar la demanda y facilitar la atención expedita a los clientes.

Fomento y las cooperativas privadas informan al MIES sobre el número de personas que pueden atender y el número de créditos que pueden emitirse en cada agencia²⁵.

Una vez que el operador financiero recibe la documentación del postulante, la revisa y, si todo está correcto, procede a la aprobación de la apertura del CDH y su depósito a través de una cuenta de ahorro que debe abrir el beneficiario. Las cooperativas cobran un monto para la apertura de la cuenta de ahorro que corresponde al costo de su asociación. En general, entre la aprobación del crédito y el depósito del dinero en la cuenta de ahorro transcurren dos días. Más detalles de este proceso pueden consultarse en Martínez (2014).

A partir de las actualizaciones implementadas desde el diseño original del CPS, existió un cambio de comportamiento para el acceso al CDH. Mientras que en 2007 se realizaron aproximadamente 58.000 operaciones, en 2010 esta cifra fue alrededor de 8 veces superior con la modificación del CDH. De hecho, el CDH por sí sólo llegó a constituirse como el cuarto participante en el mercado de microcrédito en ese mismo año.

Figura 4. Número de operaciones por año del Crédito de Desarrollo Humano



Fuente: elaborado por los autores con información del MCDS (2015a).

Nota: operaciones realizadas hasta septiembre de 2015.

Red de descuento

La Red de Descuento es un programa del VAMS donde las cadenas de supermercados brindan beneficios otorgando un descuento del 8% a los usuarios del BDH en la adquisición de alimentos y otros productos de primera necesidad²⁶. Las entidades afiliadas son tres de las cadenas de

²⁵ La capacidad de atención de cada agencia depende de los recursos disponibles de las instituciones financieras. Específicamente, el Banco Nacional de Fomento debe establecer el nivel de recursos disponibles por agencia y por día para el otorgamiento de las operaciones del CDH. En el caso de las cooperativas, debido a su estructura y tamaño, necesitan identificar el nivel de liquidez disponible considerando los plazos de repago del Programa Nacional de Finanzas Populares y Economía Social y Solidaria.

²⁶ El sistema permite la aplicación del descuento únicamente en ítems como alimentos y productos de salud. No es posible aplicar el descuento a cigarrillos o alcohol, entre otros.

supermercados más grandes de Ecuador: Tía, Akí y Mi Comisariato. Las familias pueden acceder a este descuento una vez al mes en compras de hasta US\$ 60. Los beneficiarios deben presentar la cédula de identidad para hacer válido el descuento.

Plan Promocional Prepago Mi Compañerito

El Plan Promocional Prepago Mi Compañerito es un plan de telefonía móvil que la Corporación Nacional de Telecomunicaciones (CNT²⁷) ofrece en exclusiva a los beneficiarios del BDH. El plan requiere un prepago mensual de US\$ 2,5 (incluyendo impuestos) que incluye 50 megabytes para navegar en internet y permite a los usuarios acceder a tarifas preferenciales para realizar llamadas a tres números registrados por US\$ 0,0112 por minuto, y llamadas dentro de la red por US\$ 0,0448 por minuto y US\$ 0,0896 fuera de la red de CNT (CNT, s.f.). El pago de la tarifa se efectúa descontando automáticamente la transferencia del BDH y cada beneficiario puede activar únicamente un plan promocional. El plan se cancela cuando la familia deja de ser beneficiaria.

Figura 5. Anuncio del Plan Promocional Prepago Mi Compañerito

The image is a screenshot of the CNT website's promotional page. At the top, there is a navigation bar with 'Comercial' and 'Sala de Prensa' tabs, a search bar, and links for 'Transparencia', 'Servicios en línea', and 'Contactos'. Below this is the CNT logo and icons for 'Móvil', 'Internet', 'Telefonía', 'TV', 'CNT Play', and 'CNT PACK', along with a 'INICIAR SESIÓN' button. A secondary navigation bar includes 'VOLVER A INICIO', 'DESCRIPCIÓN', 'EQUIPOS', 'PLANES', 'PLANES CORPORATIVOS', 'PROMOCIONES', 'SERVICIOS ADICIONALES', and 'SOPORTE'. The main content area features the heading 'TENEMOS EL PLAN IDEAL PARA TI' and a sub-heading 'Plan Promocional Prepago Mi Compañerito' with a price of 'Desde: \$2.50'. A photograph of two women is shown on the left. The text describes the plan as exclusive for BDH beneficiaries, offering 50 megabytes of internet and preferential call rates. At the bottom, it lists service details: 'CNT móvil 67 min. | CNT Fijo 67 min. | Otras operadoras 18 min. | SMS no incluidos | 50 Mbps'.

Fuente: (CNT, s.f.) <https://www.cnt.gob.ec/movil/plan/plan-promocional-prepago-mi-companerito>.

Beca Nacional Eloy Alfaro

Los beneficiarios del BDH son uno de los grupos de atención de la Beca Nacional Eloy Alfaro. Específicamente, los beneficiarios del BDH pueden participar en el subprograma de becas de manutención para cursar estudios técnicos, técnicos superiores y tercer nivel²⁸. La beca consiste en un apoyo mensual máximo equivalente a una remuneración básica unificada del trabajador (US\$ 366 en 2016) y debe destinarse a los costos de manutención y material escolar. El apoyo se extiende por todo el periodo que duren los estudios, hasta tres años en el caso de educación

²⁷ Empresa de servicios de telecomunicaciones propiedad del estado.

²⁸ Además de los beneficiarios del BDH, también pueden participar en el programa de becas los deportistas de alto rendimiento, héroes nacionales o sus descendientes, los promedios más destacados del examen del Sistema Nacional de Nivelación y Admisión (SSNA) y aspirantes a educación superior de áreas de interés prioritario para el país, entre otros grupos vulnerables o destacados.

técnica y hasta 7 años en el caso de educación superior. En caso de que sea necesario cursar un periodo de nivelación la beca es equivalente a la mitad de la remuneración básica unificada.

Plan Familia

El Plan Familia es un programa de acompañamiento familiar que tiene por objetivo vincular a los participantes del BDH con servicios de primer nivel y a servicios especializados de acuerdo a su ciclo de vida. El fin último de este plan es suscitar el desarrollo de capacidades y destrezas en la familia, permitiéndole superar las condiciones de exclusión y extrema pobreza de manera integral.

Este programa ofrece un servicio de asesoría y consejería psicosocial personalizada, que se realiza mediante visitas domiciliarias en las que se trabaja una secuencia estandarizada de sesiones que abordan temas específicos relacionados con el mejoramiento de la convivencia familiar y de su calidad de vida a través del acceso a diversos servicios sociales y económicos.

El trabajo con las familias está organizado en torno a objetivos, denominados Condiciones Básicas de Desarrollo Familiar. Muchas de estas condiciones se alcanzan a través de los servicios establecidos en el piso de protección social de Ecuador, y otras se alcanzan por los cambios que la propia familia logra como parte del proceso de acompañamiento y la materialización de la corresponsabilidad de ambos actores. El servicio tiene un periodo de duración igual o superior a 24 meses (VAMS, 2014).

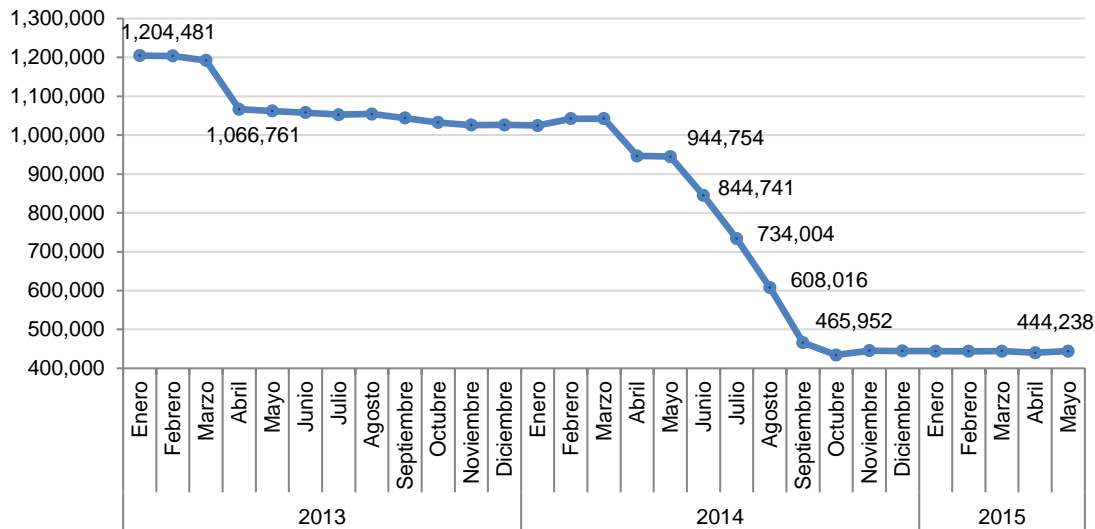
Los equipos técnicos del Plan Familia han acompañado durante el proceso de egreso a los hogares que recibían el BDH a través de la comunicación de salida del programa.

f) Actualización del padrón de beneficiarios (recertificación)

La información socioeconómica del Registro Social se actualiza cada cinco años (Registro Oficial, 2009), habiéndose implementado en 2013-2014 (principalmente 2014) el último proceso de recertificación. De manera paralela a la actualización de la información socioeconómica, en este último proceso se modificaron las líneas de corte que determinan la elegibilidad. Anteriormente el programa se enfocaba en el conjunto total de las familias pobres, mientras que actualmente se enfoca solamente en las familias que viven en condiciones de pobreza extrema.

A partir de este ejercicio de recertificación y de ajuste de los criterios de elegibilidad, un gran número de familias han egresado del programa. En total 748 mil hogares que recibían el BDH fueron excluidos entre abril de 2013 y abril de 2015 (**Figura 6**).

Figura 6. Tendencia histórica de los núcleos familiares del BDH



Fuente: elaboración de los autores con información del MCDS.

g) Criterios y reglas de salida

Los criterios que se utilizan para determinar que una familia sale del BDH se pueden dividir en dos tipos. El primero se relaciona al detectar, a través de la recertificación, que no se reúnen las condiciones socioeconómicas requeridas. El segundo tipo ocurre cuando se manifiesta que los hogares no cumplen con alguno de los requisitos para ser elegibles, lo que generalmente se hace por medio de consultas en bases de datos administrativas.

En el caso de las condiciones de vida, las familias pueden egresar del programa cuando mejora su condición socioeconómica, o bien cuando se producen cambios en los criterios de elegibilidad de la población objetivo del BDH, tal como ocurrió en el reciente proceso de recertificación. El segundo caso corresponde a las exclusiones del programa porque los beneficiarios no cumplen con requisitos distintos a los económicos para ser elegibles; por ejemplo, cuando alguno de los integrantes es funcionario público. Para detectar este tipo de situaciones se coteja el registro de beneficiarios con varias bases de datos incluyendo: el Registro Civil (para identificar a los fallecidos), las bases de los sistemas de pensiones incluyendo el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA), el Instituto de Seguridad Social de la Policía (ISSPOL) y el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), así como la información de los empleados públicos que mantiene el Ministerio de Finanzas.

La captura de la información socioeconómica del Registro Social a través de tabletas electrónicas permitió a los operativos de campo identificar a los beneficiarios no elegibles de manera prácticamente simultánea. De este modo el MIES generó listas mensuales de beneficiarios a ser excluidos por no ser elegibles de acuerdo a su nuevo puntaje del Índice de Bienestar. Las listas son enviadas a las unidades locales del MIES, quienes son responsables de informar a los hogares sobre la decisión de excluirlos del programa. Específicamente, los responsables del programa de acompañamiento Plan Familia tienen asignada la tarea de informar a los hogares sobre las razones de su exclusión.

Las exclusiones se organizaron de manera que no todos los beneficiarios de una determinada zona fueran separados del programa al mismo tiempo (**Tabla 7**).

Tabla 7. Exclusiones del BDH por zona entre abril y noviembre de 2014

Zona	Abril	Junio	Julio	Agosto	Septiembre	Noviembre	Total	Porcentaje
Zona 1	3.104	7.567	9.338	12.585	389	3.230	36.213	9,14%
Zona 2	364	1.308	2.432	5.213	77	1.942	11.336	2,86%
Zona 3	4.347	10.826	13.513	12.234	149	1.189	42.258	10,67%
Zona 4	6.849	18.914	20.269	17.245	749	3.262	67.288	16,99%
Zona 5	7.839	27.415	37.179	26.771	199	3.233	102.636	25,91%
Zona 6	2.120	4.436	5.378	9.753	154	1.311	23.152	5,84%
Zona 7	3.095	5.846	8.039	9.820	111	1.568	28.479	7,19%
Zona 8	21.065	16.087	13.461	12.884	60	2.591	66.148	16,70%
Zona 9	2.304	3.444	2.233	8.565	44	748	17.338	4,38%
Zona no delimitada	-	37	719	326	44	182	1.308	0,33%
Total general	51.087	95.880	112.561	115.396	1.976	19.256	396.156	100%

Fuente: elaboración de los autores con información del MIES.

Nota: las zonas agrupan varias provincias, a excepción de la zona 8 y 9 que incluyen a los cantones de Guayaquil y al Distrito Metropolitano de Quito, las dos ciudades más grandes del país. Zona 1: Imbabura, Esmeraldas y Sucumbíos. Zona 2: Napo, Pichincha (excepto Quito) y Orellana. Zona 3: Cotopaxi, Chimborazo y Pastaza. Zona 4: Santo Domingo y Manabí. Zona 5: Bolívar, Los Ríos y Guayas (excepto las áreas de la zona 8). Zona 6: Azuay, Cañar y Morona Santiago. Zona 7: El Oro, Loja y Zamora. Zona 8: Guayaquil, Durán y Samborondón. Zona 9: Distrito Metropolitano de Quito.

h) Servicio al cliente para beneficiarios

El BDH brinda atención a los participantes del programa a través de tres canales: oficinas locales, un centro de atención telefónica y vía internet. En este sentido, la atención personal al cliente del BDH ha alcanzado un alto grado de desconcentración²⁹ en el territorio. No obstante, la atención por internet y el centro de atención telefónica se administran desde la capital de Ecuador, Quito.

El MIES cuenta con 56 oficinas locales o puntos de orientación a los que puede acudir la madre de familia a realizar consultas y reclamos sobre los servicios vinculados con el BDH. De acuerdo a la información del VAMS, en promedio se realizaron más de 50 mil consultas mensuales durante los primeros meses de 2014 y el motivo más frecuente de las consultas fue averiguar si la familia está activa o no al pago (VAMS, 2014).

El segundo mecanismo de consulta para las familias es un centro gratuito de atención telefónica. Este canal ha sido concebido como un canal de bajo costo para que sus participantes puedan realizar sus consultas o presentar sus reclamos. En los primeros cuatro meses de 2014, alrededor del 38% de las consultas de los beneficiarios se realizaron mediante el centro de atención telefónica, superando así las 40 mil atenciones mensuales en promedio (enero-abril 2014). La mayoría de esas consultas se relacionan con la solicitud para acceder al CDH, ya que

²⁹La desconcentración consiste en trasladar los servicios que ofrece una entidad de nivel nacional (ministerio) hacia una de sus dependencias de nivel zonal, provincial, distrital o circutal. La entidad nacional es la que controla y asegura la calidad y buen cumplimiento de los servicios. Por ejemplo, el Ministerio de Educación asegura el acceso a las escuelas a través de sus circuitos educativos en todo el país.

para solicitarlo se debe gestionar con el centro de atención telefónica la cita para acudir a una institución financiera.

Finalmente, los participantes del BDH también pueden obtener información a través del portal de internet. En este caso, deben acceder a la opción de registro de quejas y sugerencias en el portal del Sistema de Información del Registro Social (SiiRS) del MCDS. En esta opción se despliega un formulario de registro en el que se indica si se trata de una queja o de una sugerencia, se describe la situación y se registran datos de contacto para poder dar seguimiento al requerimiento (Figura 7).

Figura 7. Formulario de quejas y sugerencias

Fuente: MCDS (<http://www.registrosocial.gob.ec/Publico/Frame.jsf>).

Figura 8. Ejemplo del seguimiento a quejas y sugerencias

Fecha	Acción	Estado Resultante	Realizado Por	Observación	Motivos	Referencia
16/09/2014	Solucionar	Atendida		En referencia a la visita solicitada, le informo que durante el 16 de septiembre del 2013 hasta el 30 de Junio del 2014 el Registro Social realizó la actualización nacional de información donde se visitó casa por casa mediante un cronograma por provincias para conocer la situación en la que se encuentran y evaluar el nivel de bienestar, razón por la cual N/O se deben inscribir previamente. En caso de no haber sido visitado en este operativo, a partir del mes de noviembre 2014 el Registro Social comunicará los nuevos mecanismos de cómo se procederá con las personas que N/O fueron visitadas.		
05/09/2014	Marcar a Pendiente	Pendiente				
01/09/2014	Crear Requerimiento Queja Usuario Público	Ingresado				

Fuente: MCDS.

El seguimiento del requerimiento es realizado por el MCDS y las familias pueden consultar la respuesta ingresando su número de cédula en el sistema de quejas y sugerencias del SiiRS (Figura 8).

II. Cuestiones transversales

i) Sistemas de información gerencial

El MIES administra la base de datos de beneficiarios del BDH, que recoge la información provista por el MCDS a través del Registro Social. En este contexto, la base de hogares elegibles del Registro Social se actualiza mensualmente, incluyendo aquellos nuevos hogares que se han acercado a las oficinas del MIES para solicitar su ingreso en el programa y retirando a los que ya no son elegibles.

Para llevar a cabo este proceso se observan fechas límites importantes. El MCDS debe enviar al MIES la base de datos de hogares antes del día 10 de cada mes. El día 15 de cada mes se cierra la base de datos de hogares activos al pago en el MIES y la base de datos debe estar en los sistemas transaccionales a más tardar el día 20 de cada mes.

Para depurar la base de datos de beneficiarios se coteja la información con otras bases de datos administrativas pertenecientes a otras instituciones. A falta de un reglamento que establezca que se deben realizar estas depuraciones de bases de datos, se requiere de negociaciones con las instituciones responsables de la administración de las mismas. Lo anterior incluye las bases de datos de servidores públicos y la del Registro Civil. En el primer caso, el Ministerio de Finanzas mantiene una base de datos centralizada de funcionarios del gobierno central. Como referencia en 2013, este proceso sirvió para identificar a casi 41 mil madres de familia que eran funcionarias públicas del gobierno central y alrededor de 4 mil jefas de familia que habían fallecido³⁰. Cabe mencionar que, si fallece la madre de familia titular, es posible solicitar un cambio de representante para que el hogar continúe formando parte del programa.

Por otro lado, el MCDS cuenta con otros sistemas de información importantes para la implementación del BDH. Uno de ellos es el Sistema de Información del Registro Social (SiiRS), que permite a varias instituciones y a la ciudadanía realizar consultas en el Registro Social sobre el estatus de las familias (MCDS, 2015).

Específicamente, las instituciones del sector social³¹ pueden acceder al sistema a través de una clave de acceso autorizada por el MCDS y conocer el nivel socioeconómico de las familias, medido por el Índice de Bienestar, utilizando el número de cédula o el nombre. La **Figura 9** muestra la pantalla del SiiRS que pueden observar los individuos e instituciones cuando realizan una consulta por internet.

El Registro Interconectado de Programas Sociales (RIPS) es un sistema de información de consulta que integra un registro único de los beneficiarios de los programas sociales de Ecuador y que, además, contiene la información del Registro Social y del Registro Civil. El principal objetivo de este sistema es apoyar el diseño, la formulación, el monitoreo y la evaluación de políticas públicas; aunque también contribuye a la transparencia y rendición de cuentas dado que alguna de la información está disponible al público. El RIPS puede generar información a nivel territorial para facilitar el seguimiento y evaluación de los programas sociales y otros servicios que inciden en las condiciones de vida de las personas. Además, permite disponer de una herramienta de difusión de información oportuna y confiable para apoyar la toma de decisiones de los responsables de la planificación, diseño y ejecución de la política social. Este sistema

³⁰ Parte de esta información fue recibida como parte del proceso de sistematización del BDH realizado en coordinación con el MCDS y el BID.

³¹ El MCDS coordina con el MIES, el Ministerio de Salud Pública, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda y Ministerio de Deporte.

permite promover la comunicación entre las diferentes instituciones y programas del sector social, lo que permite evita duplicar esfuerzos y optimizar recursos.

Figura 9. Resultado de la búsqueda en el SiIRS

RESULTADO DE LA BÚSQUEDA

Su familia ha sido visitada por el Registro Social entre el 2013 y 2014. Para consultar si califica a los programas sociales, puede ponerse en contacto a los siguientes números:

- Ministerio de Inclusión Económica y Social – MIES (Bono de Desarrollo Humano) 1800 802 002.
- Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda – MIDUVI (Bono de la Vivienda) 1800-643884 o al (02) 2566785
- Secretaría Técnica para la Gestión Inclusiva en Discapacidades – SETEDIS (Inclusión Productiva, Inclusión Participativa, Accesibilidad Universal) 1800 - SETEDIS (7383347).

DATOS DEL FORMULARIO

Certificado
 Provincia ZAMORA CHINCHIPE
 Cantón CHINCHIPE
 Parroquia ZUMBA
 Dirección
 Fecha de Entrevista 28/04/2014

Favor revisar los datos de provincia, cantón, parroquia y dirección, si existe alguna inconsistencia realice un requerimiento de [Actualización de Dirección](#)

DATOS DE LA FAMILIA

#	Núcleo	Apellidos	Nombres	Cédula	Edad	Sexo	Parentesco	Discap
1	1	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	F	Jefe(a) de NUCLEO	NO
2	1	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	F	Hija(a)	NO
3	1	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	M	Hija(a)	NO
4	1	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	F	Hija(a)	NO
5	1	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	F	Hija(a)	NO

ESTADO DE REQUERIMIENTOS

Fuente: MCDS (2015b).

Figura 10. Estructura del Registro Interconectado de Programas Sociales



Fuente: MCDS.

El sistema cumple con varios objetivos específicos, siendo uno de los más importantes la generación de un Registro Único de Beneficiarios para la focalización, monitoreo y evaluación de la entrega de beneficios de los programas del sector social³². A diferencia del Registro Social, el Registro Único de Beneficiarios del RIPS es una base de datos que contiene todos los beneficios que los hogares y personas reciben de diferentes programas sociales e instituciones del gobierno central. La construcción de este sistema comprehensivo busca obtener mejores mecanismos de coordinación y focalización de beneficios.

³² Específicamente, incluye a los beneficiarios activos del BDH, CDH, Socio Ahorro, Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional, la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias, Joaquín Gallegos Lara, Desnutrición Cero (histórico), Manuela Espejo, Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, Alfabetización, Socio Bosque, Instituto Ecuatoriano de Crédito Educativo y Becas, Registro Social, Registro Civil y Ministerio de Salud Pública – Discapacidades.

El RIPS sirve para consultar el levantamiento de información del Registro Social, así como el número de beneficiarios del BDH y del CDH.

j) Sistema de monitoreo y auditoría

El MIES elabora reportes cuatrimestrales sobre el desempeño del BDH y otros programas sociales. La información y los indicadores generados permiten monitorear los avances en relación al cumplimiento de las metas. La información se genera desde los sistemas transaccionales y bases de datos del MIES de manera periódica y se presenta mediante los reportes del VAMS³³. La **Tabla 8** muestra los indicadores que se incluyen.

Tabla 8. Indicadores de gestión

Categoría	Indicador
Bonos y pensiones	Evolución de egreso Motivos de egresos Egreso por zonas
Operatividad	Número de supervisores de puntos de pago Número de supervisores por zona Número de denuncias al sistema de pago por tipo y zona Número de usuarios de la Red de Descuento (por cadena, por provincia y por zona) Número de llamadas en el centro de llamadas por tipo de trámite Nivel de servicio del centro de llamadas
Transferencias	% del presupuesto mensual ejecutado por el BDH Número de transacciones realizadas en el <i>switch</i> (consulta, anulación, pago conciliado, pago no conciliado) Transacciones por día Transacciones por concentrador % de tiempo que el sistema de pago está disponible Número de puntos de pago disponibles
Atención a usuarios	Número de puntos de información y orientación Número de atenciones por mes y por tipo Número de atenciones por provincia
Plan Familia	Número de familias que están programadas para egresar del programa que son visitadas por personal de Plan Familia Número de familias que presentan alertas Número de talleres de promoción de servicios y corresponsabilidad realizados Número de personas que participan en los talleres
Corresponsabilidad	Número de personas que cumplen matrícula en educación/ número de personas que deben estar matriculadas
Inclusión económica	Número de familias que participan en el CDH (por tipo, zona y destino)

Fuente: VAMS (2014).

El MIES, tal y como se mencionó en secciones anteriores, realiza continuamente cruces con bases de datos para reducir los posibles errores de inclusión. Estas bases incluyen la base de funcionarios públicos, la propia base del Registro Civil y la base de los sistemas de pensiones, (IESS, ISSFA, ISSPOL) entre otras.

La Contraloría General del Estado es el organismo técnico encargado del control de la utilización de los recursos estatales y la consecución de los objetivos de las instituciones del estado en Ecuador, y para el caso del BDH se realizan dos tipos de auditorías. La primera es una auditoría

³³ Dadas las características de los sistemas informáticos y de las bases de datos, anteriormente la información sobre el número de hogares habilitados por zona geográfica (hasta nivel de parroquia) y por programa (BDH, Pensión para Adultos Mayores, Pensión para Personas con Discapacidad y CDH), era accesible al público mediante una página web que se actualizaba automáticamente al finalizar el día. Por otro lado, el MIES generaba reportes mensuales (boletines) a través del PPS. Con la creación del VAMS se implementan informes cuatrimestrales que incluyen un mayor detalle, así como elementos analíticos adicionales.

a la gestión del programa (cumplimiento de normas, existencia de manuales, existencia de mecanismos de control, existencia de información y reportes) y la segunda es una auditoría financiera. La última auditoría de gestión se realizó para el año 2009 y, a pesar de este hecho, la misma no se encuentra aprobada, por lo que el informe final no se ha publicado.

k) Política de evaluación

No existe una política de evaluación para el BDH que establezca la frecuencia o el tipo de evaluaciones que deben realizarse. Pese a ello existe una serie de investigaciones sobre el programa y sus impactos, incluyendo algunos estudios del MCDS y del MIES. La **Tabla 9** enumera algunos de ellos, mientras que el **anexo 1** recoge los principales hallazgos.

Tabla 9. Estudios del BDH en el Ecuador

Título	Autor/es	Fecha	Datos editoriales
Impacto del Bono de Desarrollo Humano en el Trabajo Infantil	José Martínez Dobronsky y José A. Rosero Moncayo	-	Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social
<i>Cash Transfers, Conditions, School Enrollment, and Child Work: Evidence from a Randomized Experiment in Ecuador</i>	María Caridad Araujo y Norbert Schady	Junio 2006	World Bank Policy Research Working Paper 3930
<i>Does Money Matter? The Effects of Cash Transfers on Child Health and Development in Rural Ecuador</i>	Christina Paxson y Norbert Schady	2007	-
<i>The Impact of a Cash Transfer Program on Cognitive Achievement: "The Bono de Desarrollo Humano of Ecuador"</i>	Juan Ponce y Arjun S. Bedi	Agosto 2008	Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit Institute for the Study of Labor
<i>The Impact of Cash Transfers on School Enrollment: Evidence from Ecuador</i>	Hessel Oosterbeek, Juan Ponce y Norbert Schady	Junio 2008	Banco Mundial
El impacto del BDH en el gasto de bienes no deseados: Un análisis de regresión discontinua	Markus Nabernegg	Agosto 2012	MPRA Paper No. 41295, Septiembre 2012
<i>The Effects of a Conditional Transfer Program on the Labor Market: The Human Development Bonus in Ecuador</i>	Martin González-Rozada y Freddy Llerena Pinto	Abril 2011	-
El efecto asociado de la condicionalidad del Bono de Desarrollo Humano del Ecuador en la Salud y Desarrollo Infantil	Ana Lucía Badillo Salgado	Enero 2011	Tesis de maestría

Fuente: elaboración propia y MCDS (s/f).

Cuadro 2. Estudios sobre el BDH

1. El BDH ha tenido un impacto grande y positivo en la matrícula escolar, alrededor de 10 puntos porcentuales, y un impacto negativo en el trabajo infantil de cerca de 17 puntos porcentuales (Schady y Araujo, 2006).
2. El hecho de que algunos hogares creían en la existencia de un requisito de inscripción de la escuela ligada a las transferencias, a pesar de que tal requisito no era aplicable y no se supervisaba en Ecuador, ayuda a explicar la magnitud de los efectos del programa (Schady y Araujo, 2006).
3. La probabilidad de que un niño de un hogar que recibe el BDH esté inscrito en el colegio es de 3,5 puntos porcentuales mayor respecto a la de otro menor en circunstancias similares que no lo recibe (Schady y Araujo, 2006).
4. El impacto del BDH está concentrado en las niñas y niños de entre 11 y 17 años de edad; no se encuentra impacto en la tasa de matrícula en los niños de entre 6 y 10 años de edad. Esto podría explicarse por la alta tasa de matrícula entre los niños de 6 y 10 años (94,4%). En comparación, la tasa de matrícula de los niños de 11 a 17 años es del 56,3%. (Dobronsky y Rosero, s/f).
5. El impacto es mayor en aquellos hogares que piensan que están sujetos a una corresponsabilidad (7,3% vs. 2,21%). El 27% de los hogares que participaron en la evaluación de impacto pensó que los niños debían asistir al establecimiento educativo como un requisito para la participación en el programa (Dobronsky y Rosero, s/f).
6. El BDH tiene un impacto sustancial y significativo en la disminución del empleo infantil. La probabilidad de que un niño de un hogar que recibe el BDH esté trabajando es de 6,2 puntos porcentuales menor respecto a un niño en situación similar que no lo recibe (Dobronsky y Rosero, s/f).
7. La transferencia monetaria tuvo efectos positivos en el desarrollo físico, cognitivo y socioemocional de los niños, y los efectos del tratamiento fueron sustancialmente mayores en los niños más pobres (Paxson y Schady, 2007).
8. Los niños en el grupo de tratamiento no eran más propensos a visitar las clínicas de salud para la vigilancia del crecimiento, salud y crianza (Paxson y Schady, 2007).
9. No hay impacto del BDH sobre resultados de las pruebas de logro cognitivo. Esto sugiere que intentos de construcción de capital humano, medido por el rendimiento cognitivo, requieren un esfuerzo adicional y una intervención alternativa (Ponce y Bedi, 2008).
10. En el primer quintil del índice de bienestar, el impacto del BDH sobre la matrícula escolar es positivo, mientras que es igual a cero alrededor del segundo quintil (Oosterbeek, Ponce y Schady; 2008).
11. Los hogares beneficiarios del BDH del segundo y tercer quintil del índice SELBEN no aumentan el consumo per cápita de cigarrillos, alcohol y celulares ni en proporción a su ingreso a(Nabernegg, 2012).
12. Las familias que participan en el BDH experimentan una mayor duración de desempleo que el grupo comparable de aquellas que no tienen esos beneficios.
13. La probabilidad de trabajo informal no aumenta entre los trabajadores que viven en hogares con beneficios del BDH (Gonzales y Llerena, 2011).
14. El BDH por sí solo no tiene impacto en los resultados de salud físicos y cognitivos de los niños, pero sí en los resultados de comportamiento. Cuando se analiza el efecto de la interacción de la transferencia y la corresponsabilidad (cuando las madres piensan que el BDH es condicionado), se observa que existe un efecto asociado positivo de la corresponsabilidad con los niveles de hemoglobina de los niños (Badillo, 2011).

Fuente: compilación propia.

I) Presencia del programa de transferencias en el territorio

La gestión y ejecución del BDH están diseñadas para ser llevadas a cabo de forma centralizada por el gobierno nacional a través del MCDS y el MIES. Los gobiernos subnacionales, que en el caso de Ecuador se denominan gobiernos autónomos descentralizados, no participan en el levantamiento de la información socioeconómica ni en las distintas etapas de la implementación del BDH.

El MIES cuenta con una red compuesta por 56 oficinas regionales que funcionan como puntos de atención y están repartidas por todo el país a nivel de distrito. Cabe mencionar que el distrito no es parte de la división política administrativa que organiza al país en provincias, cantones y parroquias; sino que se trata de una demarcación creada para la planeación y provisión de servicios que responde al proceso de desconcentración del estado, que ha sido impulsado por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo conforme al tamaño de la población. Según el tamaño poblacional, los distritos pueden corresponder a un cantón, a la unión de varios cantones o pueden existir varios distritos dentro de un cantón si se trata de grandes ciudades. El distrito es el nivel sobre el cual se organizan los servicios de protección social, entre otros, incluyendo salud, educación, justicia y deportes.

m) Retos y lecciones aprendidas

Este documento concluye con una lista de lecciones aprendidas que tiene el objetivo de sintetizar la experiencia acumulada en los años de implementación del BDH.

Monitoreo del cumplimiento de corresponsabilidades

Es posible argumentar que el mayor reto del BDH es diseñar e implementar un proceso sistemático que permita monitorear el cumplimiento de las corresponsabilidades. Para lograrlo, es necesario contar con los medios que permitan dar seguimiento a su cumplimiento de forma periódica. En este sentido, se han implementado algunos pilotos para probar varios medios de verificación, incluyendo el uso de registros administrativos o utilizar documentos en papel (propios del programa o de los ministerios de salud y educación) que deben presentar las familias a funcionarios del programa para comprobar el cumplimiento. A partir de esta experiencia, la opción más factible parece ser utilizar registros administrativos que son gestionados por el Ministerio de Educación y el Ministerio de Salud Pública.

Uno de los principales retos para poder utilizar los registros administrativos como fuente de información para verificar las condiciones, es que no utilizan el mismo código para identificar a las personas. Para el caso de salud, el Ministerio de Salud y el MIES trataron de identificar a los beneficiarios en el registro de atenciones ambulatorias de salud en 2015. Sin un código de identificación común solamente se pudo identificar a menos del 30% de los beneficiarios del BDH. En contraste, para el caso de educación se logró verificar la inscripción puesto que el sistema escolar utiliza la cédula de identidad como identificador de los niños.

Sistema de pagos

El sistema de pagos es una de las fortalezas del BDH. Esto se argumenta considerando el bajo costo que debe pagar el MIES por la distribución de las transferencias, la gran cantidad de puntos de pago que los beneficiarios tienen disponibles y la amplia participación de instituciones financieras privadas.

El proceso de pagos es simple, existe una base de datos central administrada por el MIES denominada *switch central* que contiene los nombres y el número de cédula de las personas activas al pago. Existen varias empresas que prestan servicios de conectividad a varias instituciones financieras para consultar en el *switch central* cuando una beneficiaria se presenta a solicitar su pago utilizando la cédula de identidad. Si el beneficiario está activo en el *switch central*, la institución financiera realiza el pago con sus propios recursos. Posteriormente, al final de cada día las instituciones que realizan el pago reciben una compensación de parte del banco central por el total de pagos realizados a las familias. El sistema es ágil, pues no se requiere emitir un instrumento de pago a los beneficiarios, no hay un mecanismo para almacenar valor y el beneficiario tiene la libertad de escoger el medio de pago que más le convenga. La comisión actual asciende a US\$ 0,35 de los cuales 0,05 se pagan a la empresa que presta los servicios de conectividad y 0,30 a la institución que realiza el pago.

Para entender cómo se llegó al diseño de este proceso, es necesario analizar el contexto bajo el que inició el programa en 1998, que en aquel entonces era el Bono Solidario. El reto era distribuir los pagos a todas las familias beneficiarias del programa, pero el Banco Nacional de Fomento, que es el banco público del país, no contaba con conectividad por internet, lo que dificultaba su participación como orquestador del sistema de pagos. Sin embargo, los bancos privados y el gobierno acordaron que las instituciones financieras realizarían los pagos con sus propios

recursos a cambio de una comisión por cada transferencia. En aquel entonces BANRED³⁴, que era la empresa que prestaba servicios a los bancos más grandes de Ecuador, fue contratada para administrar el *switch* central y prestar servicios de conectividad a las instituciones financieras. El sistema ha operado utilizando el mismo mecanismo desde entonces; sin embargo, a partir de 2013 el *switch* central es administrado por el MIES y hay más empresas administradoras de red participando en la provisión de servicios de conectividad, aunque BANRED aún tiene la mayor participación. A estas empresas también se les denomina *switch* concentradores.

El MIES establece las condiciones operativas en relación a la calidad del servicio incluyendo la respuesta, operatividad y tiempos de espera. Hay una relación contractual entre las empresas administradoras de red y el MIES en las que se establece la comisión de pago y la parte que toca a las instituciones financieras que realizan los pagos. A su vez, las instituciones financieras tienen la libertad de adherirse a la empresa concentradora de su preferencia.

Uno de los retos a los que se enfrentaron fue la escasez de puntos de pago disponibles en las zonas rurales, de hecho, muchos de los hogares beneficiarios debían trasladarse a otros cantones para solicitar sus transferencias, incurriendo en costos. Adicionalmente, se observaban largas filas en las agencias de las instituciones pagadoras, a pesar de que se utiliza un calendario de pagos que dosifica el número de beneficiarios que pueden solicitar su transferencia en un día.

Ante este reto el MIES ha utilizado varias estrategias a partir de 2007. Una de ellas fue incorporar a las cooperativas financieras que tienen una amplia presencia en las zonas rurales. Otra estrategia consistió en diseñar la tarjeta de pago MIES Bono Rápido que permite a las familias solicitar sus pagos en cajeros electrónicos, siendo necesario adaptar los sistemas de los cajeros electrónicos para habilitar el uso del sistema de pagos. De manera paralela, las instituciones financieras privadas que ya entregaban los bonos optaron por avanzar en la implementación de nuevos canales más baratos, ofreciendo así una alternativa al pago físico en sus sucursales bancarias³⁵. Así, el Banco de Guayaquil, y posteriormente el Banco Pichincha, han desarrollado redes de corresponsales no bancarios a nivel urbano y rural.

Sistema de registro y selección de beneficiarios: salida del BDH

El uso del Registro Social como sistema de selección de beneficiarios ha consolidado mecanismos que permiten un proceso de focalización más eficiente, reduciéndose así los errores de inclusión de beneficiarios que no deberían recibir el bono por tener mayores ingresos.

Uno de los pasos más importantes para mejorar el proceso de focalización ha sido el uso de tabletas electrónicas en el proceso de levantamiento de información socioeconómica de 2013. Esta novedad permitió, entre otras cosas, incorporar controles para la validación en línea de información con el Registro Civil y generar mecanismos de seguimiento y control para los responsables del levantamiento de información, como por ejemplo el lugar y número de levantamientos realizados y el control de rutas. Finalmente, también se pudo contar con información expedita sobre los resultados del ejercicio de recertificación. De hecho, se generaron informes mensuales con los resultados de la evaluación socioeconómica de los hogares. Esto representó un gran avance en comparación con los ejercicios de recertificación previos, en los

³⁴ Cabe mencionar que BANRED es una empresa propiedad de instituciones financieras privadas.

³⁵ El hecho de que existan varios operadores financieros públicos y privados ha repercutido en que los mismos definan estrategias propias para competir en ese mercado. La participación en el mercado de transferencias varía cuando se ofrecen nuevos canales de pago. Así, la utilización de cajeros automáticos o corresponsales no bancarios ha llevado consigo cambios en el nivel de participación, además de que el uso de canales con costos menores implican mayores ingresos para las instituciones financieras públicas y privadas.

que solamente se podía obtener información validada una vez concluido el proceso, que demoraba hasta dos años para concluirse.

Considerando este último punto, el MCDS y MIES fueron capaces de agilizar la entrada y salida de beneficiarios del programa. Específicamente se implementó un operativo ordenado de salida de los hogares al final de cada mes, en el que se distribuían geográficamente. El MIES recibía información del Registro Social sobre los beneficiarios que debían salir del programa. Con esta información se preparaban operativos para informar a los hogares sobre los resultados de la recertificación y conectarlos a otros programas sociales a través del Plan Familia.

En el caso de la nueva incorporación de hogares al BDH también hubo mejoras puesto que ahora se puede localizar rápidamente a aquellos hogares que no recibían el BDH anteriormente e incorporarlos en la lista de hogares activos al pago en un plazo mucho menor que antes.

Sistemas de atención y gestión de reclamos

A partir del año 2007 el MIES consolidó sus sistemas de atención a las familias y gestión de reclamos. El objetivo era reducir los costos de los beneficiarios por atender a las oficinas locales del MIES que antes eran las ventanillas de atención. Adicionalmente se buscaba contar con un sistema que permitiera el seguimiento y gestión de los reclamos presentados.

Como respuesta a este reto se fortalecieron canales alternativos de atención. Así se consolidaron tres canales nuevos: un centro de atención telefónica, una página web y vía mensajes al teléfono celular (para realizar la confirmación de la activación al pago).

Como resultado de este proceso, el centro de atención telefónica se ha convertido en un mecanismo importante de comunicación y gestión de trámites entre el programa y los usuarios. Así, de acuerdo a la información disponible para el período enero-abril de 2014, alrededor del 38% de las consultas realizadas se hicieron utilizando el centro de atención telefónica. En este período, el mismo centro llegó a atender más de 40.000 llamadas realizadas en un mes. La mayoría de estas llamadas están relacionadas a la gestión del CDH.

Además del desarrollo de estos canales de atención, el MIES desarrolló un sistema único de gestión de reclamos que estandariza el proceso que siguen las oficinas locales y el centro de atención telefónica. El mismo permite realizar seguimiento a cada trámite e incluso gestionar respuestas automáticas desde el centro de atención telefónica.

Referencias

- Badillo, A. 2011. El efecto asociado de la condicionalidad del Bono de Desarrollo Humano del Ecuador en la salud y desarrollo infantil. Quito: FLACSO.
- Banco Mundial. 2012. Documento de trabajo. El Bono de Desarrollo Humano: la transferencia y la corresponsabilidad.
- Corporación Nacional de Telecomunicaciones. s.f. “Plan Promocional Prepago Mi Compañerito”. Accedido en noviembre de 2016. <https://www.cnt.gob.ec/movil/plan/plan-promocional-prepago-mi-companerito/>.
- Dávila, L. 2016. “¿Cómo funciona Prospera?: Mejores prácticas en la implementación de programas de transferencias monetarias condicionadas en América Latina y el Caribe.” Nota Técnica n. 971. Washington D.C., Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en <http://publications.iadb.org/handle/11319/7569>.
- Dobronsky, J. M. y J. Rosero. s.f. Impacto del Bono de Desarrollo Humano en el trabajo infantil. Ecuador.
- Estrada Jopia, C. 2009. Estrategia INTI: Coordinando esfuerzos para acabar con la malnutrición en Ecuador. Accedido en mayo de 2015, de http://www.terre-citoyenne.org/en/des-ressources/documents/document.html?no_cache=1&tx_fphressources_pi1%5Baction%5D=getviewdetailsfordownload&tx_fphressources_pi1%5Buid%5D=466.
- Gonzales, M., y F. Llerena. 2011. The Effects of a Conditional Transfer Program on the Labor Market: The Human Development Bonus in Ecuador. Centro Integral de Investigaciones Sociales, Financieras, Económicas y de Población. http://www.utdt.edu/download.php?fname=_130393101425846200.pdf
- Hellman, A. 2015. “¿Cómo funciona Bolsa Familia?: Mejores prácticas en la implementación de programas de transferencias monetarias condicionadas en América Latina y el Caribe.” Nota Técnica n. 856. Washington D.C., Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo. <http://publications.iadb.org/handle/11319/7210>.
- Hernández Romero, K. 2016. “¿Cómo funciona Avancemos?: Mejores prácticas en la implementación de programas de transferencias monetarias condicionadas en América Latina y el Caribe.” Nota Técnica n. 931. Washington D.C., Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo. <http://publications.iadb.org/>
- Larrea, A. M. 2013. Ecuador: Estrategia para la Erradicación de la pobreza. Accedido en Mayo de 2015 http://issuu.com/publisenplades/docs/presentacion_power_point.
- Martínez, D. 2014. Documento de trabajo sobre el Bono de Desarrollo Humano.
- Medellín, N. y F. Sánchez Prada. 2015. “¿Cómo funciona Más Familias en Acción?: Mejores prácticas en la implementación de programas de transferencias monetarias condicionadas en América Latina y el Caribe.” Nota Técnica n. 884. Washington D.C., Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo. doi: IDB-TN-884. <https://publications.iadb.org/handle/11319/7301> .
- Ministerio Coordinador de Desarrollo Social. s.f. Estudios de evaluación de impacto. Evaluación de impacto del Bono de Desarrollo Humano. Accedido en mayo de 2015 <http://www.registrosocial.gob.ec/Publico/Comun/presentacionEI.pdf>.

- . 2015a. SI-RIPS. Obtenido de Evolución del Crédito de Desarrollo Humano: <http://www.rips.gob.ec/Rips/pages/analisis/evolucionCDH.jsf>.
- . 2015b. Sistema de Información del Registro Social – SiiRS. Accedido en mayo de 2015 <http://www.registrosocial.gob.ec>.
- Ministerio de Inclusión Económica y Social. 2013a. Acuerdo Ministerial 197 (28 de marzo de 2013).
- . 2013b. Acuerdo ministerial 213 (3 de junio de 2013).
- Nabernegg, M. 2012. El impacto del BDH en el gasto de bienes no deseados: Un análisis de regresión discontinua. Munich Personal RePEc Archive.
- Oosterbeek, H., J. Ponce y N. Schady. 2008. The Impact of Cash Transfers on School Enrollment: Evidence from Ecuador. World Bank.
- Paxson, C. y N. Schady. 2007. Does Money Matter? The Effects of Cash Transfers on Child Health and Development in Rural Ecuador. Policy Research Working Paper; No. 4226. World Bank, Washington, DC. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/7076>
- Ponce, J. y A. Bedi. 2008. The impact of a Cash Transfer Program on Cognitive Achievement: The Bono de Desarrollo Humano of Ecuador. Ecuador: The Institute for the Study of Labor.
- Programa de Protección Social. 2003. Manual operativo del Programa Bono de Desarrollo Humano. Acuerdo Ministerial 512.
- Registro Oficial. 2009. Decreto Ejecutivo No 1877. Publicado en el Registro Oficial No 8.
- Schady, N. y M. C. Araujo. 2006. Cash Transfers, Conditions, School Enrollment, and Child Work: Evidence from a Randomized Experiment in Ecuador. Policy Research Working Paper; No. 3930. World Bank, Washington, DC. World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/8452>
- Vargas, L. H., P. Cueva. y N. Medellín. 2017. “¿Cómo funciona Ingreso Ético Familiar?: Mejores prácticas en la implementación de programas de transferencias monetarias condicionadas en América Latina y el Caribe”. Nota Técnica n. 1163. Washington, D.C., Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en <https://publications.iadb.org/handle/11319/8144>
- Viceministerio de Aseguramiento No Contributivo y Movilidad Social. 2014. Reporte Nacional VAMS- Mensual.