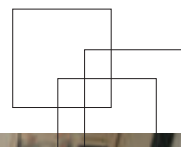




Oficina
Internacional
del Trabajo

Hacia el derecho al trabajo

**UNA GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE
PROGRAMAS PÚBLICOS DE EMPLEO INNOVADORES**



**Nota orientativa 14-1
Sistemas de pago innovadores
en los PPE: eficiencia, rendición
de cuentas e inclusión financiera**

Agradecimientos

El Programa de Inversiones Intensivas en Empleo (PIIE), de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT), ha sido el responsable de preparar el material de orientación *Hacia el derecho al trabajo: Una guía para la elaboración de programas públicos de empleo innovadores*. Como complemento de esta guía, se llevó a cabo un curso internacional, con el apoyo del Centro Internacional de Formación de la OIT en Turín (CIF-Turín), que estuvo dirigido a un público diverso, entre otros, responsables de formular políticas, actores sociales, planificadores y funcionarios de categoría superior e intermedia de diferentes ministerios nacionales y organismos y programas para el desarrollo interesados.

La elaboración de la guía y el diseño del curso se realizaron bajo la dirección de Mito Tsukamoto, Especialista Principal del PIIE. Los principales responsables de preparar el curso fueron Maikel Lieuw-Kie-Song y Kate Philip, quienes trabajaron en calidad de consultores internacionales. Para la definición de la estructura del curso y de los métodos de enseñanza se contó con la colaboración de Valter Nebuloni, Director del Programa de Políticas de Empleo y Desarrollo de Competencias del CIF-Turín. Mito Tsukamoto y Marc Van Imschoot, ambos Especialistas Principales del PIIE, examinaron todo el material y formularon las correspondientes observaciones. La traducción al español desde la versión inglesa estuvo a cargo de Valentina Poggio, y la revisión y la edición del material corrieron por cuenta de Eric de Vries.

El PIIE quisiera también expresar su agradecimiento a los autores principales de las siguientes Notas orientativas: Steven Miller, de *The New School*, Nueva York, Estados Unidos de América (Empleo juvenil y zonas urbanas); Rania Antonopoulos, del *Levy Economics Institute of Bard College*, Nueva York, Estados Unidos de América (Género); Radhika Lal, del Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo del PNUD, Brasil (Sistemas de pago); y Pinaki Chakraborty del *National Institute on Public Finance and Policy*, India, por su contribución inicial en una serie de módulos.

Las Notas orientativas preliminares también fueron revisadas por otros expertos, a saber: Sukti Dasgupta, Chris Donnges, Geoff Edmonds, Natan Elkin, Christoph Ernst, Mukesh Gupta, María Teresa Gutiérrez, Carla Henry, Bjorn Johannessen, Sangheon Lee, Marja Kuiper, Philippe Marcadent, Steven Oates, Naoko Otake, Susana Puerto González, Diego Rei, Gianni Rosas, Catherine Saget, Terje Tessem y Edmundo Werna.

Por último, el PIIE quisiera dar las gracias a todos quienes participaron en el taller de validación realizado en mayo de 2010 por sus valiosas contribuciones y comentarios que ayudaron a mejorar en gran medida la calidad del curso.

Hacia el derecho al trabajo

UNA GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PROGRAMAS PÚBLICOS DE EMPLEO INNOVADORES



Nota orientativa 14-1

Sistemas de pago innovadores en los PPE: eficiencia, rendición de cuentas e inclusión financiera

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2014

Primera edición 2014

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derechos de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción deben formularse las correspondientes solicitudes a la Oficina de Publicaciones (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a: pubdroit@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, las instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que les hayan expedido con ese fin. En www.ifro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

Hacia el derecho al trabajo: Una guía para la elaboración de programas públicos de empleo innovadores

ISBN: 978-92-2-326771-1 (versión impresa)
978-92-2-326772-8 (versión electrónica)

Datos de catalogación en publicación de la OIT

Hacia el derecho al trabajo : una guía para la elaboración de programas públicos de empleo innovadores / Oficina Internacional del Trabajo. - Ginebra: OIT, 2014

ISBN 9789223267711; 9789223267728 (web pdf)

International Labour Office

obras públicas / creación de empleos / empleo de jóvenes / derecho al trabajo / elaboración de proyectos
04.03.7

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones y los productos electrónicos de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolos a Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza. También pueden solicitarse catálogos o listas de nuevas publicaciones a la dirección antes mencionada o por correo electrónico a: pubvente@ilo.org

Vea nuestro sitio en la red: www.ilo.org/publns

Diseñado e impreso por el Centro Internacional de Formación de la OIT, Turín (Italia)

Nota orientativa 14-1

Sistemas de pago innovadores en los PPE: eficiencia, rendición de cuentas e inclusión financiera



Objetivo

El diseño de un sistema de pago no es una simple “cuestión técnica”. Es una tarea en la que también se deben tener en cuenta aspectos sociales y económicos. Por más novedoso que sea un sistema, si no aboga por la transparencia, incorpora mecanismos de rendición de cuentas a la sociedad, garantiza una remuneración por el trabajo realizado y reduce al mínimo la corrupción y el desvío de fondos, podría ser objeto de algún tipo de manipulación. Por su parte, los programas públicos de empleo (PPE)¹ de gran escala tienen el potencial de servir de catalizadores y de plataforma para ampliar la prestación de servicios y la inclusión financiera, lo cual requerirá definir la mejor manera de diseñar progresivamente su sistema de pago.

Más concretamente, se espera que los participantes del curso estén en condiciones de:

- comprender mejor la naturaleza de los sistemas de pago y conocer nuevas opciones;
- tomar conciencia de los efectos no deseados de un determinado diseño y/o mecanismo innovador de un sistema de pago (apropiación social de la tecnología);
- considerar explícitamente las concesiones que deberán hacerse en el diseño, por ejemplo facilitar el uso a los participantes o aprovechar los posibles beneficios del efecto de una inclusión más amplia de elementos;
- ser consciente de la importancia y el potencial de rendir cuentas a la sociedad – mediante la adopción de herramientas/sistemas integrales, así como una variedad de procesos más accesibles de rendición de cuentas a la sociedad –;
- ser más eficaz en el diseño, la puesta en funcionamiento y la evaluación del impacto de sistemas de pago a los efectos de promover la innovación y la responsabilidad continua en materia de políticas.

¹ Lieuw-Kie-Song, M., K. Philip, M. Tsukamoto y M. Van Imschoot: *Hacia el derecho al trabajo: Innovaciones en programas públicos de empleo (IPPE)*, OIT, Sector del Empleo, Documento de Trabajo núm. 69 (Ginebra, Organización Internacional del Trabajo, 2011).

Temas que se abordan en esta Nota orientativa:

- El peso de la historia en el diseño y el alcance de la innovación contextual y de futuro.
- Objetivos y elementos de diseño comunes de los sistemas de pago.
- Innovaciones en sistemas de pago, por ejemplo teléfonos móviles o el acceso a los servicios bancarios para quienes antes no podían hacerlo.
- Innovaciones en mecanismos de rendición de cuentas a la sociedad.
- Innovaciones para solucionar problemas comunes, por ejemplo demoras, capacidad limitada.

Introducción

La primera prioridad a la hora de diseñar un sistema de pago de salarios para un PPE es que las transferencias y los sueldos lleguen a los beneficiarios/participantes correspondientes de manera oportuna y con un costo mínimo de acceso para ellos (esto es, sin comisiones, gastos de viaje, ni desvíos de fondos debido a problemas de corrupción), y que toda ampliación de la capacidad administrativa se dirija a que se cumplan las tareas en la escala y el alcance característicos de un programa de ese tipo.

Además de preocuparse por que el sistema de pago se adapte a las condiciones locales y al mismo tiempo reúna esos requisitos, también es importante a) asegurar la transparencia, la rendición de cuentas y los mecanismos para corregir problemas; y b) formular políticas innovadoras para abordar los desafíos que se planteen y aplicarlas a los efectos de cumplir los objetivos del programa.

Una segunda prioridad es definir la manera de poner en funcionamiento los sistemas de pago de PPE y de transferencias sociales de gran escala, de modo que faciliten la inclusión financiera, no solo de los beneficiarios sino posiblemente también de las regiones desatendidas en que suelen aplicarse dichos programas.

El peso de la historia: ¿es el sistema de pago adecuado para los nuevos objetivos o la nueva escala?

En muchas ocasiones, la prisa por poner en marcha un nuevo PPE o por ampliar la escala de uno en curso hace que la remuneración y el sistema de pago adoptados sean los mismos que los de programas anteriores o existentes. Ello ignora el hecho de que el sistema puede no ser el *adecuado para una ampliación sustantiva* y/o no responder a los *objetivos* que el nuevo programa se propone alcanzar.

Por ejemplo, como se señaló en la **Nota orientativa sobre diseño de marcos institucionales**, el pago a los participantes puede realizarse en el ámbito del proyecto o del programa. En el primer caso, los organismos encargados de la ejecución del proyecto (p. ej. contratistas) contratan trabajadores y les pagan directamente por el trabajo realizado. El personal de ejecución del proyecto suele administrar la totalidad del sistema de pago, y efectúa remuneraciones en efectivo, en especie o, cada vez más, en cuentas bancarias o a través de otros medios electrónicos. En el segundo caso, los pagos los realiza habitualmente el gobierno local encargado de llevar los registros de todos los participantes. Los funcionarios responsables de la ejecución del proyecto informan a la administración local de la cantidad de días trabajados y las cantidades que deberán abonarse en el periodo de pago correspondiente. Posteriormente, el pago se efectúa de manera centralizada. Ahora bien, un sistema de estas características no exige ni incluye un *registro integrado de los beneficiarios* (por ejemplo, un registro único) en relación con todos los proyectos afines, ni requiere que se sincronicen o se haga un seguimiento de los pagos a nivel central. No obstante, si el objetivo del nuevo programa es facilitar el trabajo en múltiples proyectos u obras, sería conveniente disponer de un sistema de esas características².

Muchos de los PPE en curso sufren, en mayor o menor grado, demoras en los pagos por diversas razones. Para reducir al mínimo esas demoras es importante examinar los posibles bloqueos, ineficiencias y problemas de diseño en el “flujo de fondos”, y no basta solamente con revisar las transacciones que están al final de la cadena de pagos, pues solo se relacionan con el pago a los participantes.

- Puede que se retrasen los pagos debido a demoras en la transferencia de fondos al organismo encargado de la ejecución³.
- Puede ser necesario racionalizar los procesos que vinculan la remuneración y los sistemas de pago; por ejemplo, cuando se trata de remuneraciones según las tareas o por trabajo a destajo, es posible que

² Véase el diseño del Programa Ampliado de Obras Públicas (PAOP) en lo que respecta a la remuneración basada en tareas y gestionada por contratistas seleccionados para cada proyecto en particular. No existe, pues, una base de datos centralizada de los beneficiarios/participantes.

³ Slater y otros (2006) concluyeron que en los dos primeros años de aplicación de un programa solían registrarse demoras en la liberación de fondos desde las regiones hacia el distrito del *woreda*, lo que acarrearía un retraso en el pago a los beneficiarios del Programa de redes de seguridad productivas (PRSP – Etiopía). Esto ocurría incluso cuando se realizaban trabajos de obras públicas.

se tarde en certificar que el trabajo ha sido realizado según lo esperado y, por ende, se pague a los participantes de manera tardía⁴.

- Los pagos a través de bancos u oficinas de correos pueden ser la opción preferida si lo que se busca es separar el organismo que ejecuta del que paga, y así evitar problemas relacionados con la corrupción y consolidar un sistema de pago más eficiente. No obstante, puede que al principio las sucursales bancarias de las zonas en que antes no había bancos no dispongan de personal suficiente para gestionar una cantidad importante de cuentas nuevas. Además, es posible que no haya sistemas que garanticen la transferencia de recursos desde la cuenta del organismo responsable de la ejecución a la de los participantes⁵.
- Podría darse la situación de que el organismo encargado de la ejecución trate de racionalizar y reducir al mínimo la cantidad de pagos que deban realizarse cuando ello acarree costos de transacción y demoras, y la capacidad de gestión esté al límite de sus posibilidades, dando lugar a retrasos en el pago a los participantes.

Optar por un nuevo diseño: la elección de alternativas, sus pros y contras y el potencial para estimular la inclusión financiera

Cuando se diseñan sistemas de pago para PPE de gran escala, se deberán tener en cuenta varias compensaciones entre ventajas e inconvenientes, por ejemplo, mientras que los pagos efectuados a través de entidades bancarias u oficinas de correos pueden contribuir a reducir los riesgos de corrupción y los costos de distribución, es posible que a corto plazo se encuentren limitaciones debido a la falta de capacidad y preparación de los bancos y los beneficiarios para manejar este nuevo sistema de pago en lugar de simplemente recibir el pago en el lugar donde trabajan.

Además, cada vez se reconoce más que, incluso a largo plazo, podría necesitarse un *sistema de pago multimodal* a fin de salvar las dificultades

⁴ En el caso del LNMGGGER, antes de expedir una orden de pago a nombre del trabajador a las sucursales de los bancos u oficinas de correos donde estos tengan su cuenta, y extenderles un recibo, jóvenes ingenieros deberán medir el trabajo realizado y a partir de ello determinar la remuneración. Esto ha llevado muchas veces a demoras adicionales. Para solucionarlas, se han propuesto varias medidas, que van desde aumentar el número de ingenieros hasta adelantar parte del pago antes de que se termine con los controles o cambiar a sistemas de pago en forma de jornales o trabajo a destajo, al menos en las zonas en que no existe un sistema para medir el trabajo (Economic Times, 2010; Rediff.com, 2009). Además, se ha procurado ofrecer reparaciones por las demoras en los pagos de los salarios, de conformidad con lo dispuesto en la Sección II de la Ley Nacional de Garantía de Empleo Rural (LNGER), que establece el pago de compensaciones en el marco de la Ley de Pago de Salarios, de 1936 (Baisakh, 2009).

⁵ Además de aumentar la capacidad, en parte gracias a medidas regulatorias (por ejemplo con el fin de lograr la inclusión financiera de las zonas desatendidas) e incentivos, se ha sugerido adoptar medidas para mejorar la rendición de cuentas y proporcionar reparación, por ejemplo someter a bancos y oficinas de correos a la jurisdicción disciplinaria de la LNGER (Rediff.com, 2009).

relacionadas con la provisión de cobertura por parte de las instituciones financieras y facilitar el acceso de los participantes. Por ejemplo, en el caso del programa Ley Nacional Mahatma Gandhi de Garantía del Empleo Rural (LNMGGGER) de la India los beneficiarios/participantes parecen preferir cobrar su sueldo a través de un banco, siempre y cuando sus oficinas se encuentren relativamente próximas. Incluso si se considera un programa bien establecido como el *Bolsa Familia* del Brasil, se estima que en 2005 un 65 por ciento de los beneficiarios cobraba sus prestaciones en puntos de venta de lotería⁶. En este caso, la facilidad para recibir los pagos deberá sopesarse con los objetivos a más largo plazo de fomentar la inclusión financiera, prestar servicios bancarios y empresariales a zonas insuficientemente atendidas y promover el ahorro, y con el modo en que estos nuevos tipos de “banca electrónica” y “corresponsalía bancaria” pueden ser adaptados⁷.

Programas innovadores como el LNMGGGER cada vez reconocen más el potencial de los PPE y de los programas de asistencia social de gran escala para **facilitar la inclusión financiera** y **ofrecer una plataforma para ayudar a derribar obstáculos de larga data**. Por ejemplo, un estudio⁸ reciente reveló que solo el 59 por ciento de la población adulta de la India tenía acceso a una cuenta de ahorros. Además de la conclusión previsible de que existe un fuerte vínculo entre los ingresos anuales y la posesión de una cuenta bancaria por categoría profesional, la falta de documentación de



© Programa Nacional Mahatma Gandhi de Garantía del Empleo Rural

- ⁶ Banco Mundial. 2009. “Capítulo 5. Niveles de beneficios y mecanismos de prestación”, en *Protección y promoción: diseño y aplicación de políticas de protección social eficaces* (Washington, D.C.). Disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/SAFETYNETSANDTRANSFERS/Resources/281945-1223052223982/ProtectionandPromotion-Overview-Sp.pdf> [consultado el 21 de mayo de 2011], págs. 156 a 174.
- ⁷ Véase Diniz (2009) y Johnson (2008) para más información sobre los servicios de banca móvil del Brasil y su pertinencia para la India. Véase también la indicación reciente de que el Gobierno de la India había pedido a los estados que evaluaran la adopción del modelo de “comercios corresponsales” en zonas en que no había bancos ni oficinas de correos para el pago de los salarios en el marco de la LNGER (Gobierno de la India. Ministerio de Desarrollo Rural, 2010).
- ⁸ Max-New York Life / National Council of Applied Economic Research (NCAER): *How India earns, spends and saves - results from the India Financial Protection Survey* (Nueva York, NY, y Nueva Delhi, 2007).

validez legal parece ser un obstáculo importante para los hogares pobres que trabajan en el sector informal y que pretenden abrir algún tipo de cuenta bancaria, ya sea de ahorro, crédito o corriente⁹.

En el contexto del LNMGGGER, el Gobierno de la India aprobó una tarjeta de trabajo, que se expide a todos los participantes y que constituye un documento válido para la norma de los bancos de “conocer al cliente”. Gracias a esa decisión las tarjetas de trabajo adquirieron un estatus similar al de otros documentos de identidad válidos, como el pasaporte, el permiso de conducir o la credencial cívica, para abrir una cuenta bancaria en el país y, de ese modo, facilitar en gran medida el acceso de los pobres de las zonas rurales a los servicios financieros¹⁰. Además, en la India, la iniciativa nacional de Identidad del Usuario busca dar solución a este problema de una manera más integral.

Asimismo, es probable que las cuentas “de bajo coste” que muchos países promueven (por ejemplo, la Iniciativa de la cuenta bancaria Mzansi en Sudáfrica¹¹, y la iniciativa de cuenta corriente económica del Banco Central de la India), a menudo relacionadas con la administración de pagos de los PPE y de transferencias sociales mediante el sistema bancario, deban adaptarse aún más para facilitar el ahorro y la asequibilidad de planes de micro financiación/crédito con miras a reducir la vulnerabilidad¹².

En Etiopía, dado que frecuentemente se prefiere recibir alimentos en lugar de efectivo, pues los precios de los alimentos aumentan constantemente y/o la distancia al mercado es considerable, el diseño del Programa de redes de

- ⁹ Ramji (2009) cita las conmovedoras palabras de Hernando de Soto: “Siempre se hacen tres preguntas: ¿Cómo se llama? — identifíquese. La mayoría de las personas del mundo no son capaces de identificarse a sí mismas, al menos no desde el punto de vista jurídico. En segundo lugar: ¿Cuál es su dirección? La mayoría de la gente no tiene una dirección oficial. Y tercero: ¿Para qué empresa trabaja? La mayoría de la gente no trabaja para una empresa oficial. (Entrevista con *Opportunity International*, 2005, citado en Naciones Unidas, 2006).
- ¹⁰ R. Tiwari “Ahora pueden utilizarse las tarjetas LNGER para abrir una cuenta bancaria”, *Indian Express* (Nueva Delhi, 2009). Disponible en: <http://www.indianexpress.com/news/nw-nregs-cards-can-be-used-for-opening-bank-account/520065/0> [21 de mayo de 2011].
- ¹¹ Desde 2004 a abril de 2008, más de seis millones de sudafricanos abrieron cuentas bancarias Mzansi, que facilitan el acceso a los servicios bancarios en todo el país a personas que nunca antes habían sido clientes de un banco. La iniciativa, promovida por cuatro de los mayores bancos del país y por la Oficina de Correos, surgió a partir de una recomendación formulada por la Financial Services Charter (FSC) (Bankable Frontier Associates, 2009).
- ¹² Ramji (2009) señala que más de la mitad de los encuestados mencionaron que la principal razón por la que no habían abierto una cuenta bancaria era que sus ingresos eran demasiado bajos para poder ahorrar. De los 556 encuestados que dieron esta razón, solo un 4 por ciento dijo que no ahorra de manera regular. En otras palabras, el 96 por ciento de quienes creían que sus ingresos eran demasiado bajos para tener una cuenta de ahorro bancaria afirmaban que de todos modos ahorran de manera regular, lo que apunta a la importancia de las campañas de información cuando se pretende establecer un nuevo sistema de pago, ya que, en sí mismo, el “acceso” no da por hecho el “uso”, y por tanto, ofrecer la apertura de una cuenta bancaria sin proporcionar instrucciones a los usuarios o realizar campañas de marketing puede simplemente acarrear costos adicionales para el banco y no reportar beneficio alguno para la comunidad.

seguridad productivas (PRSP) debe encontrar un equilibrio entre administrar pagos en efectivo y en especie, y el modo de ajustar el monto de estos pagos a las consecuencias de la inflación en los precios de los alimentos y al cambio de las necesidades a lo largo del tiempo¹³.

Sistemas de pago: elementos y problemas de diseño comunes¹⁴




Un sistema de pago ineficiente puede dar lugar a la corrupción y al “desvío de fondos”, desincentivar la participación y entorpecer algunos de los objetivos del programa, no solo debido a los “desvíos” sino también a los retrasos en los pagos. Desde una perspectiva micro, un PPE solo tendrá éxito si a sus beneficios les compensa el costo de la participación. Si bien es fácil calcular el beneficio, que son las remuneraciones del programa, el costo tiene muchos componentes, a saber, el costo de oportunidad del tiempo que se pasa en el programa, el costo de acceso al trabajo – incluidos los costos de transporte – y, por último, el costo de percibir una remuneración. Un sistema de pago eficiente para un PPE deberá, pues, superar cinco pruebas:

- **Fiabilidad y regularidad.** Es esencial que los PPE garanticen un pago regular y oportuno. Muchos son los factores que intervienen en la puntualidad y regularidad con que se efectúan los pagos, y van desde realizar transferencias fiscales oportunas a las cuentas financieras de los organismos correspondientes encargados de la ejecución, hasta la certificación en tiempo y forma del trabajo realizado (en particular, si se trata de un sistema de trabajo a destajo gestionado por el organismo público de ejecución y no por un contratista), o el diseño de los sistemas de pago – materia de la que se ocupa esta nota –. Para los trabajadores que optan por participar en el PPE, la mayor contribución que este realiza es ayudarles a aumentar sus ingresos. Esta categoría de trabajador muchas veces tiene también gran propensión a consumir; esto es, la mayor parte de los ingresos procedentes del ingreso se utilizarán para el consumo inmediato, especialmente de comida y combustible. Para que el PPE logre su propósito, los sueldos deben

¹³ Devereux y otros (2006) señalan que se distribuyeron distintos conjuntos de transferencias en el marco del PRSP en varias regiones. Los hogares beneficiarios recibieron o bien transferencias en efectivo o en alimentos, o bien una combinación de ambas. En estos casos “mixtos”, los beneficiarios solían recibir dinero en algunos meses y alimentos en otros, en lugar de una partida combinada de dinero y alimentos. Aproximadamente uno de cada seis hogares del PRSP examinados recibieron únicamente efectivo. Además, como señala Hobson (2009) se hace necesario comprender el verdadero impacto de la inflación en los pobres. Dado que los hogares pobres que sufren inseguridad alimentaria crónica suelen comprar la mayoría de sus alimentos en el mercado – cuanto más pobre el hogar, más dependerá del mercado –, quienes recibieron dinero de parte del PRSP perdieron un 56 por ciento de su poder adquisitivo como resultado de los aumentos en los precios de los alimentos entre febrero y julio de 2008.

¹⁴ El análisis de esta sección se basa en el que figura en Banco Mundial (2009), ajustándolo al contexto de los programas públicos de empleo, con el fin de destacar las innovaciones que se están aplicando en los PPE objeto de estudio.

calcularse conforme a la tasa notificada (condición de fiabilidad) y abonarse a intervalos regulares sin demoras considerables (condición de regularidad). El sistema de pago tiene que tener en cuenta estos dos aspectos básicos.

- 
- **Capacidad administrativa suficiente.** El diseño del PPE deberá incorporar medidas para hacer frente a las limitaciones y dificultades en la capacidad administrativa y para asegurar que se concedan reparaciones, cuando corresponda. Sin embargo, en la mayoría de los casos las limitaciones solo se advierten en la fase de aplicación, cuando ya es difícil cambiar las reglas del programa. En general, los PPE se fijan metas muy ambiciosas – la creación de un millón de puestos de trabajo fue el objetivo oficial del Programa Ampliado de Obras Públicas (PAOP) de Sudáfrica, y 100 días de trabajo por hogar en la India rural en el LNMGGGER –, pero no siempre se tienen en cuenta las limitaciones de capacidad en el proceso de adopción de decisiones políticas previo a su puesta en marcha. Como resultado, puede ocurrir que la calidad de la ejecución sea desigual, es decir que las regiones con administraciones más eficientes se desempeñen mejor que aquellas que carezcan de la capacidad burocrática e institucional necesarias.
 - **Reducción al mínimo de los costos para los beneficiarios.** Diversas experiencias con PPE en todo el mundo han demostrado que debe buscarse un equilibrio entre lo que para la administración y los beneficiarios sería un sistema eficaz en función de los costos. Como se ha visto antes, lo más importante para los beneficiarios es percibir una remuneración por los días trabajados o por parte de las labores efectuadas por el monto especificado, sin demoras significativas y en una ubicación accesible. Para la administración, el desembolso de los salarios in situ plantea considerables dificultades logísticas. El proceso de aprobación se verifica en distintos niveles para evitar errores a la hora de reunir las cantidades, y luego se transfieren los fondos a las autoridades encargadas de desembolsar el pago. En los últimos años, se ha llegado a un consenso respecto de la utilización de la red bancaria (y de oficinas de correos) para pagar los sueldos. Si bien este sistema ha reducido la corrupción generalizada y ha evitado que se “salten” los registros de asistencia, el acceso a estas instituciones financieras agrega un nuevo costo a los beneficiarios que puede que no sea tan evidente.
 - **Flexibilidad y sistemas de pago multimodales.** El diseño de un PPE no necesariamente habilita a los beneficiarios a opinar sobre el método de pago que prefieren. En general, el sistema se decide a nivel nacional y una vez que el programa ya ha comenzado a funcionar cualquier cambio que se plantee también deberá definirse por orden de la administración. Por ejemplo, puede que un programa comience con un método de pago en efectivo, y luego opte por un sistema de pago directo en la cuenta bancaria del beneficiario, como ha ocurrido en el LNMGGGER en la India. Dependiendo de la situación sobre el terreno, quizás la solución más eficiente sea una combinación de ambos, pero

esto se define a menudo en el diseño del sistema de pago. Por otra parte, los antiguos PPE solían incluir un elemento de transferencia en especie, y eran conocidos como programas de “alimentos por trabajo”. La mayoría de estos programas fueron suplantados por un sistema de remuneración y transferencia de dinero, incluso si los propios beneficiarios hubiesen preferido una combinación de pago en efectivo y en especie, como quedó de manifiesto en el PRSP de Etiopía.

- **Rendición de cuentas y transparencia.** La mayor parte de los PPE son objeto de ampliaciones y mejoras respecto de sus versiones anteriores. Las lecciones aprendidas de los programas en curso tienen que ver sobre todo con la inadecuada definición de grupos meta, la corrupción y la opacidad de los sistemas de pago. Algunos de los aspectos más innovadores en el diseño de los programas han sido la incorporación de la divulgación activa de información, la rendición de cuentas formal a la sociedad y los mecanismos de supervisión comunitarios, con el fin de subsanar los problemas con los que tropezaban los programas anteriores¹⁵. De manera similar, se ha procurado hacer más transparente el proceso de selección de los beneficiarios, de flujo de fondos y de pago, utilizando una combinación de tecnología y procesos de información y contabilidad más sencillos. En algunos estados en que se aplica el LNMGGGER se está intentando separar las funciones de selección e inscripción de la función de pago, y se recurre a un nivel superior de la administración para efectuar las transferencias bancarias directamente a la cuenta de los beneficiarios. De esta manera, se espera que mejore la rendición de cuentas y la transparencia del sistema de pago.

En las siguientes secciones se explica el papel de la innovación y la rendición de cuentas a la sociedad como medios para aumentar la eficiencia de los sistemas de pago de los PPE en contextos diferentes (cuadro 1), y a su vez, reforzar los múltiples objetivos de dichos sistemas. También se puede aprender bastante de los sistemas utilizados en otros tipos de programas públicos de transferencias sociales, como las ayudas sociales (por ejemplo, asignaciones familiares en Sudáfrica) y programas de transferencias monetarias condicionadas (por ejemplo, Bolsa Familia en el Brasil).

¹⁵ Véase la Sección 17 de la Ley LNMGGGER que dispone lo siguiente: el *Gram Sabha* llevará a cabo auditorías sociales periódicas de todos los proyectos del Programa ejecutados por el *Gram Panchayat*, quien a su vez pondrá a disposición del *Gram Sabha* toda la documentación pertinente, entre otros, registros de asistencia, facturas, comprobantes, cuadernos de verificación, copias de órdenes de pago y otros libros y documentos de contabilidad afines a los efectos de realizar dicha auditoría social. Véase también MKSS Collective (2006) y Menon (2008) para más información sobre el derecho a la información y su relación con la LNMGGGER. Adhikari y Bhatia (2010) sugieren que las auditorías sociales de los trabajos en el marco de la LNMGGGER deberían también incluir la verificación de los registros bancarios, entre otras cosas, las órdenes de pago. Además, será conveniente elaborar un modelo de orden de pago que adopten todos los gobiernos estatales, a fin de promover la transparencia y facilitar las tareas de control.

Cuadro 1. Ejemplos de los principales organismos/sistemas de pago de los PPE¹⁶

Organismo/ sistema de pago	Cuestiones y ejemplos seleccionados
<p>Bancos, banca móvil, cajeros automáticos, banca electrónica/ corresponsalía bancaria</p>	<p>Punto de pago donde se entrega efectivo a los participantes en cuentas a su nombre donde se abonan su sueldo y otras transferencias. Suelen preferirse los bancos debido a su confiabilidad, eficiencia y seguridad en relación con los pagos. Sin embargo, pueden plantearse problemas con los servicios a pequeñas cuentas – muchos países están promoviendo en la actualidad cuentas de bajo coste – y la cobertura en zonas rurales y mal atendidas.</p> <p>Si los bancos tienen poca cobertura, pueden prestar sus servicios mediante un sistema de “banca móvil”, cajeros automáticos, otros centros de pago, y/o servicios bancarios por teléfono móvil. Los bancos móviles tienen empleados que viajan con el dinero que han de distribuir (p. ej. en Bangladesh se utilizan puntos de pago móviles cuando los beneficiarios del Programa de Estipendios a la Educación Primaria viven a más de 5 km de la sucursal bancaria local¹⁷). Una de las desventajas de este servicio es su mayor costo para el banco, que podría a su vez transferir el gasto a los beneficiarios o al programa. También se habrán de considerar los posibles fraudes y problemas de seguridad asociados al transporte hasta el lugar de pago. Los cajeros automáticos ofrecen todas las ventajas del pago directo con bajos costos operativos pero puede plantear problemas dependiendo del perfil de los participantes.</p> <p>La banca electrónica ofrece un mecanismo novedoso de transferencia de efectivo y prestación de otros servicios financieros a personas que no disponen de cuentas bancarias, a través de oficinas de correos y comercios/agentes minoristas.</p> <p>En la banca electrónica se utilizan tecnologías de la información y la comunicación, como tarjetas inteligentes, de prepago y de débito, y teléfonos celulares para transmitir información entre el agente y el cliente o el banco. Estos servicios pueden operarse como extensión de la red bancaria, como en el caso del Brasil.</p>

¹⁶ Recopilado por los autores a partir de Banco Mundial (2009), con las aportaciones de Maikel Lieuw-Kie-Song.

¹⁷ S. Ahmed: *Delivery mechanisms of cash transfer programs to the poor in Bangladesh*, Social Protection Discussion Paper 0520 (Washington, D.C., Banco Mundial, 2005).

Organismo/ sistema de pago	Cuestiones y ejemplos seleccionados
	<p>Ley Nacional Mahatma Gandhi de Garantía del Empleo Rural (LNMGGER), India</p> <p>Las tarjetas de trabajo de los participantes también sirven para abrir cuentas bancarias; la LNMGGER ordena los pagos a través de cuentas bancarias o cuentas en oficinas de correos. Si bien el pago a través de entidades bancarias ha ayudado a reducir la corrupción, todavía quedan muchas dificultades por resolverse, por ejemplo, prácticas bancarias y de mantenimiento de registros deficientes en lo que hace a la rendición de cuentas a los participantes, así como la incapacidad de muchos bancos para gestionar el pago en grandes cantidades de los sueldos del programa LNMGGER¹⁸. Además, no todos los distritos están adecuadamente atendidos por los bancos y las oficinas de correos, por lo que recientemente la India está valorando el uso de bancos corresponsales para prestar servicios al programa en dicha zonas¹⁹.</p> <p>Proyecto Temporal de Dinero por Trabajo (PTDT), Liberia</p> <p>En el PTDT se contrataron bancos locales para administrar los pagos a todos los participantes del programa. Tanto los participantes como los agentes encargados de la ejecución estimaron que constituyó un elemento exitoso del programa. Se expidió a todos los participantes una tarjeta de identificación con la que podían cobrar sus pagos (pero no abrir cuentas). Cuando les era posible, los participantes cobraban su paga en sucursales bancarias locales; sin embargo, en las zonas más remotas, el banco enviaba representantes una vez al mes a las comunidades participantes para efectuar los pagos. Los resultados de un estudio cuantitativo muestran que para el 94 por ciento de los participantes este era su primer contacto con un banco.</p> <p>Programa Ampliado de Obras Públicas (PAOP), Sudáfrica</p> <p>El programa Zibambele de Sudáfrica utiliza para sus pagos el mismo sistema nacional de pagos que utiliza el gobierno para pagar a sus empleados (a nivel nacional y provincial). Se ingresa información sobre los beneficiarios al sistema, se abren cuentas bancarias y, en la mayoría de los casos, se les paga mensualmente sin mayores inconvenientes. El sistema no es aplicable al trabajo basado en los proyectos. En muchos casos, es problemático conseguir una prueba de identidad o un justificante de domicilio.</p>

¹⁸ A. Adhikari y K. Bhatia: *NREGA wage payments: Can we bank on the banks?* 2010. Disponible en: <http://www.indiaenvironmentportal.org.in/files/NREGA%20Wage%20Payments.pdf> [21 de mayo de 2011].

¹⁹ Para el Brasil, véase Diniz (2009); y para más información sobre avances recientes en materia de política en la India, véase UIDAI (2010).



Organismo/ sistema de pago	Cuestiones y ejemplos seleccionados
Oficinas de correos	Los pagos son ordenados por el LNMGGGER a través de bancos o cuentas en oficinas de correos. En muchos sitios, estas últimas tienen una red de oficinas mucho más amplia que los bancos y pueden utilizarse para efectuar transferencias, como el pago de la jubilación (p. ej. India, Lesotho). Sin embargo, cuando la escala y el número de transacciones aumentan rápidamente, es posible que las oficinas de correos de las zonas rurales afronten problemas más graves que los bancos, sobre todo debido a su capacidad limitada y mínima dotación de personal. Se deberá examinar detenidamente la estrategia de expansión.
Comercios minoristas privados	Los participantes pueden utilizar tarjetas de débito para retirar el dinero correspondiente a sus pagos. Los comercios minoristas también pueden actuar como corresponsales bancarios.
Puntos de pago designados	Pago en el lugar de trabajo (p. ej. en 2004, en el contexto de las obras públicas tras el tsunami, se efectuaba el pago de los participantes en efectivo en el lugar de trabajo).
Tarjetas inteligentes, tarjetas de débito, pagos por teléfono móvil	<p>Pueden utilizarse tarjetas de débito para retirar efectivo de puntos de servicios, como se explicó anteriormente. El dinero se transfiere por teléfono móvil, en forma de minutos de conversación o dinero móvil.</p> <p>Los teléfonos móviles también pueden usarse para notificar transferencias monetarias a los clientes y facilitar su acceso a los servicios bancarios (véanse, por ejemplo, los micro pagos habilitados por el sistema de Identificación de Usuarios de la India).</p>
Micropagos habilitados por identidad biométrica	El acceso a la red bancaria se efectúa a través de múltiples canales mediante el uso de máquinas de identificación biométricas estandarizadas con o sin tarjetas inteligentes ²⁰ .

Innovaciones y consecuencias no buscadas

Los PPE más recientes han aprendido las lecciones de las experiencias pasadas, tanto las buenas como las malas. La enseñanza más importante ha sido que el pago en efectivo, y de una manera poco transparente, puede ser

²⁰ Véase Unique Identification Authority of India (2010) para más información sobre los micropagos habilitados mediante Identificación del Usuario en la India, donde se señala que si bien los avances tecnológicos, como los cajeros automáticos y, especialmente, los teléfonos móviles, presentan una enorme oportunidad para propagar los servicios financieros en toda la India, en lo que respecta a la atención a los pobres los bancos afrontan un desafío fundamental que limita el éxito de las innovaciones en el campo de la tecnología y los servicios bancarios. Como no suelen poseer un documento de identidad válido, los pobres tienen más dificultades para demostrar su identidad a los bancos, lo cual limita el grado en que la banca móvil y en línea pueden emplearse para llegar a estas comunidades.

la peor combinación para los trabajadores, pues lleva a que se incluyan trabajadores fantasma, se rebajen los sueldos, se pague con retraso, y se dé lugar a conflictos entre los trabajadores, la administración y los contratistas. Como resultado, la aplicación del programa se ve gravemente afectada, y los beneficios que este aporta no se distribuyen de manera equitativa. A continuación se enumeran las tendencias e innovaciones más recientes.

- **Pagos a través de instituciones, en particular bancos y oficinas de correos.** Uno de los primeros cambios importantes que se realizaron fueron los pagos por conducto de entidades bancarias y/u oficinas de correos. Como se señaló anteriormente, también se ha facilitado la apertura de este tipo de cuentas, pues el gobierno aprobó la distribución de tarjetas de trabajo a los participantes como documento válido para cumplir con la norma de “conocer al cliente” de los bancos. Si bien, en el caso del LNMGGGER, este mecanismo ayudó a reducir la corrupción, pasar a efectuar los pagos a través de los bancos ha afectado a algunas salvaguardias conquistadas con mucho esfuerzo; por ejemplo, en los inicios del programa, cuando los pagos se realizaban en efectivo, se leían los registros de asistencia en voz alta y se pagaban los salarios en público. De todos modos, como señalan Adhikari y Bhatia (2010) y Dréze y Khera (2008), ya no es necesario que los trabajadores firmen los registros de asistencia en el momento del pago, dado que los salarios se abonan directamente por vía bancaria. Como resultado, en varios casos, los registros de asistencia se han reducido a hojas de asistencia en blanco, sin ninguna información sobre los pagos. En el recuadro 1 se ofrece un ejemplo del modo en que una solución tecnológica y la rendición de cuentas a la sociedad pueden reforzarse mutuamente.

En otro nivel, habida cuenta de las carencias de cobertura y prestaciones de instituciones financieras tradicionales, en el nuevo sistema de PPE, se están estudiando nuevos usos innovadores de la tecnología para facilitar los pagos. Algunos de ellos se describen a continuación y en el cuadro 2.

- **Corresponsales bancarios y cajeros automáticos.** El pago a través de corresponsales es una opción cada vez más atractiva. En el Brasil, la Caixa Económica Federal del Estado ofrece una cuenta corriente simplificada que puede abrirse en cualquier sucursal o corresponsalía simplemente con el carné de identidad, el número de identificación fiscal y un justificante de domicilio o declaración de residencia. Los titulares de la cuenta tienen acceso a toda la red de sucursales y corresponsalías de la Caixa²¹, la cual ha creado una red de corresponsales bancarios que abarca las 5.500 municipalidades del Brasil e incluye puntos de venta de lotería, supermercados, farmacias y estaciones de servicio. Se estima que entre el 65 y el 80 por ciento de los beneficiarios del programa Bolsa Familia reciben sus transferencias a través de estos corresponsales.

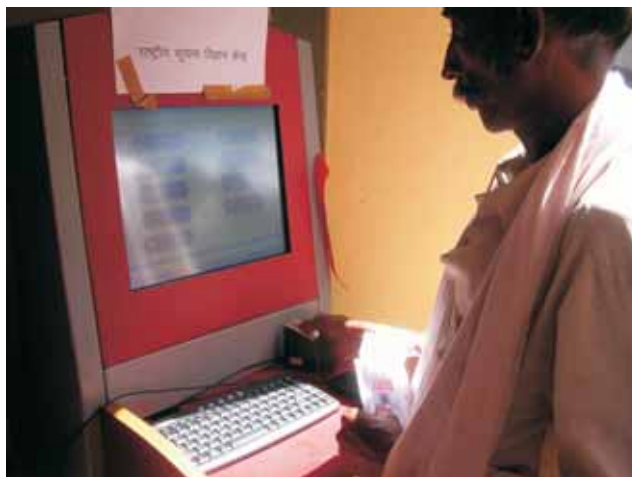
²¹ Ivatury (2006), citado en Banco Mundial (2009).

Recuadro 1. Combinar los pagos en los bancos con la rendición de cuentas a la sociedad en Andhra Pradesh

El estado Andhra Pradesh, en el sur de la India, con una población de casi 50 millones de personas, ha estado a la cabeza de la aplicación de la LNMGER desde sus inicios en 2006. También ha sido pionero en ordenar los pagos del programa a través de cuentas bancarias y de oficinas de correos. Aunque preocupaba el hecho de que se comprometiera la transparencia del proceso de pago al transferirse directamente los sueldos a los trabajadores sin que otros conocieran la identidad del beneficiario, todo el mundo estuvo de acuerdo en que, en su conjunto, el modelo de transferencias bancarias sería preferible al pago en efectivo para evitar problemas de corrupción en el pago de los sueldos. La solución aplicada en Andhra Pradesh parece ser lo más cercano a la situación ideal. En primer lugar, se separaron los organismos encargados de la ejecución del programa de los que efectúan los pagos. En la estructura de tres niveles de las administraciones locales de la India, la ejecución compete al nivel más bajo (aldea), mientras que el pago corresponde al nivel intermedio (agrupación de aldeas o *taluka*), ambos vigilados por el nivel superior de la administración rural local (distrito o *zilla*). Cuando la agrupación de aldeas paga a los trabajadores de la plantilla a través del banco, se imprime un comprobante en la oficina y se envía, a su vez, a la aldea para ser distribuidos en público. En el momento en que se hace la distribución colectiva, se lee en voz alta el registro de asistencias y se anotan las tareas realizadas en la tarjeta de trabajo. De este modo se aprovecha el uso de las cuentas bancarias y se garantiza la transparencia en los pagos de los salarios.

Fuente: Adaptado de Anish Vanaik (2008).

- **Pagos a través de teléfono móvil.** Se relaciona con el uso de corresponsales bancarios. La red bancaria se amplía gracias a la utilización de comercios y supermercados de barrio, así como de otros agentes autorizados.
- **Micropagos habilitados por identidad biométrica.** El acceso a la red bancaria se efectúa a través de múltiples canales utilizando máquinas de identificación biométrica estandarizadas con o sin tarjetas inteligentes.



Cuadro 2. Comparación de sistemas de pago

Modalidad de pago	Fiabilidad y regularidad	Capacidad administrativa necesaria	Minimización de costos para el beneficiario	Transparencia	Ventajas	Desventajas
Efectivo		Alta	Sí		El beneficiario cobra su sueldo en un lugar público	El pago en efectivo suele ser esporádico y en condiciones de poca transparencia
Banco/oficina de correos	Sí	Alta		Sí	Inclusión financiera	La lejanía de los locales bancarios se suma a los costos de acceso.
Sucursal bancaria móvil/cajero automático	Depende	Alta	Sí	Sí	Conveniencia y seguridad; puede incluir un sistema de tarjeta de débito	Puede que el servicio no sea regular ni confiable
Corresponsalía bancaria	Sí	Alta	Sí	Depende	Fácil acceso	Depende de la buena voluntad y credibilidad del corresponsal bancario
Pagos a través de teléfonos móviles	Depende	Baja	Depende		Información sobre débitos y créditos	Depende del proveedor de servicios de telefonía móvil
Micropagos habilitados por medios biométricos	Sí	Alta	Sí	Sí	Fácil acceso, flexibilidad y transparencia; puede utilizarse para integrar otros servicios como el pago en especie	Elevados costos de instalación; depende de que los corresponsales bancarios adopten la tecnología; se necesitan tarjetas inteligentes o conectividad ubicua



Innovaciones en mecanismos de rendición de cuentas a la sociedad

Por más avanzado que sea el sistema de pago de un PPE desde el punto de vista tecnológico, no se podrá eliminar completamente la posibilidad de fraude y corrupción si no se adopta una medida para la rendición de cuentas a la sociedad, que deberá preverse desde el diseño del programa. La cantidad de recursos invertidos en programas de lucha contra la pobreza en todo el mundo no es insignificante, pero estos no han sido capaces de producir un impacto significativo en la pobreza y la malnutrición, en parte debido a ineficiencias en su aplicación. La rendición de cuentas a la sociedad es la mejor manera de movilizar la opinión pública, corregir los problemas de responsabilidad y asegurar un mecanismo transparente para la selección y el pago de los participantes, respetando el salario anunciado y el calendario de pagos – todos ellos elementos que también deberán incluirse en el diseño del programa –.

En la India, por ejemplo, la Ley del Derecho a la Información (2004) se originó en una pugna por hacer públicos los registros de asistencia de los PPE a fin de evitar la inclusión de falsos beneficiarios. Luego se amplió al pago de los sueldos por las tareas realizadas, lo cual debía hacerse en una asamblea abierta ante los funcionarios y los contratistas responsables del pago. Con el tiempo, este método de identificación y pago culminó en un movimiento nacional para lograr un mejor escrutinio de las decisiones del gobierno y de su desempeño financiero en lo que respecta a los regímenes de gasto social^{22,23}.

La forma en que la Ley del Derecho a la Información se combinó con el Derecho al Empleo en la LNMGGER ha contribuido significativamente a la rendición de cuentas a la sociedad²⁴. La institución de las auditorías sociales ha proporcionado un espacio en que funcionarios y representantes electos de las aldeas encargados de la ejecución del programa tienen que escuchar y dar curso a las reclamaciones en un foro público.

Además de los beneficios directos de la mayor eficiencia en el desempeño del programa, los beneficios indirectos de la participación no siempre son fáciles de determinar²⁵. En la India, los PPE participativos, impulsados y vigilados por la comunidad, han reflejado el cambio de paradigma, donde ya

²² Mazdoor Kisan Shakti Sangathan (MKSS) Collective. 2006. *Transparency, accountability - using the people's right to information for proper implementation of the NREGA*. Disponible en: <http://www.righttofoodindia.org/data/mkss06nrega-rti.doc> [21 de mayo de 2011].

²³ S. V. Menon. 2008. *Right to Information Act and NREGA: Reflections on Rajasthan*. Disponible en: http://mpr.a.uni-muenchen.de/73511/MPRA_paper_7351.pdf [21 de mayo de 2011].

²⁴ Por ejemplo, en la Sección 17 de la LNER se ordena específicamente que se lleven a cabo auditorías sociales en todas las aldeas. Véase también Ministerio de Desarrollo Rural, India (2007), *Strengthening right to information: Proactive disclosure under RTI- problems and perspectives*, <http://nrega.nic.in/ProactiveDisc.ppt> (último acceso el 23 de mayo de 2011).

²⁵ M. Adato, J. Hodinott, L. Haddad: *Power, politics and performance: Community participation in South African Public Works Programs*, IFPRI Research Report 143 (Washington, D.C., Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias, 2005).

no se mira a los pobres como objetos de asistencia, sino como demandantes de derechos básicos, entre otros, el derecho a la vida y a los medios de subsistencia, el derecho a la información, a la no discriminación y al trabajo decente²⁶.

Una dependencia excesiva de soluciones tecnológicas para llenar los vacíos del sistema de pago podría, en última instancia, quitar facultades a las comunidades. El cambio al modelo de pago mediante cuenta bancaria, sin establecer nuevas salvaguardias, resultará en que ya no se hagan públicos los nombres de los beneficiarios y el monto de los sueldos que perciben. Ello podría dar lugar a omisiones (involuntarias o no) de parte del organismo encargado de la ejecución, lo cual, sumado al hecho de que la mayoría de los beneficiarios son la primera generación de titulares de cuentas bancarias, podría dificultar la rendición de cuentas a la sociedad en un escenario que, sin estas complicaciones, sería el más propicio.

Por último, cabría considerar los pagos por adelantado, habida cuenta de las demoras en los pagos que caracterizan a muchos PPE, sobre todo durante la fase de expansión. Adhikari y Bhatia (2010) señalan que, en algunos distritos de Andhra Pradesh en la India, se acredita un pago de 60 rupias (de un sueldo mínimo de 80 rupias al día) en la cuenta de los trabajadores inmediatamente después de finalizada la semana, y el resto se acredita posteriormente conforme a las mediciones del trabajo, evitándose así que los trabajadores tengan que recurrir a contratistas o prestamistas para cubrir sus necesidades básicas²⁷.














© OIT/Mito Tsukamoto




- ²⁶ Para las fortalezas, así como para algunas de las paradojas presentes en el marco basado en los derechos de la LINGER en la India, véase Sharma (2010).
- ²⁷ Admitiendo que el Gobierno de la India “no había podido solucionar el problema de los pagos de sueldos atrasados”, el Ministro de Desarrollo Rural, C. P. Joshi, dijo al *Financial Express* que adelantar parte del pago del sueldo a los trabajadores “ayudaría a mantener intacto su interés por el programa” (Das, 2010).

Referencias bibliográficas

- 
-  Adato, M., J. Hoddinott y L. Haddad. 2005. *Power, politics and performance: Community participation in South African Public Works Programs*, IFPRI Research Report 143 (Washington, D.C., Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias).
 -  Adhikari, A. y K. Bhatia. 2010. *NREGA wage payments: Can we bank on the banks?* Disponible en: <http://www.indiaenvironmentportal.org.in/files/NREGA%20Wage%20Payments.pdf> [21 de mayo de 2011].
 -  Anish Vanaik, S. 2008. "Bank payments: End of corruption in NREGA?", en *Economic & Political Weekly*, 26 de abril.
 -  Ahmed, S. 2005. *Delivery mechanisms of cash transfer programs to the poor in Bangladesh*, Social Protection Discussion Paper 0520 (Washington, D.C., Banco Mundial).
 -  Baisakh, P. 2009. *Where is NREGS heading?* Disponible en: <http://infochangeindia.org/governance/features/where-is-nregs-heading.html> [21 de mayo de 2011].
 -  Banco Mundial. 2009. "Capítulo 5. Niveles de beneficios y mecanismos de prestación", en *Protección y promoción: diseño y aplicación de políticas de protección social eficaces*. Disponible en: <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/2008/01/10287128/protection-promotion-design-implementation-effective-safety-nets-vol-1-2-proteccion-y-promocion-diseno-y-aplicacion-de-politicas-de-proteccion-social-eficaces-resumen> [último acceso el 21 de mayo de 2011], págs. 156 a 174.
 -  Bankable Frontier Associates. 2009. *The Mzansi bank account initiative In South Africa: Final Report*. Disponible en: http://www.finmark.org.za/documents/R_Mzansi_BFA.pdf [21 de mayo de 2011].
 -  Das, S. 2010. "Part advance payment of NREGA wage likely", *Financial Express*, 18 de enero. Disponible en: <http://www.financialexpress.com/news/part-advance-payment-of-nrega-wage-likely/568915/> [21 de mayo de 2011].
 -  Devereux, S. y otros. 2006. Ethiopia's Productive Safety Net Programme (PSNP). *Trends in PSNP transfers within targeted Households: Final Report*. Disponible en: <http://www.ids.ac.uk/download.cfm?objectid=F99718AB-5056-8171-7B9BD2F2382F1345> [21 de mayo de 2011].

- 
-  Diniz, E. 2009. *Correspondents: The Brazilian model*. Disponible en: http://www.microfinanceindia.org/download_reports/ppt_prof_diniz.pdf [21 de mayo de 2011].
 -  Economic Times (India). 2010. "Govt allows states to appoint engineers for NREGA works". Disponible en: http://articles.economictimes.indiatimes.com/2010-05-10/news/27615187_1_rural-households-mahatma-gandhi-nrega-engineers [21 de mayo de 2011].
 -  Gobierno de la India. Ministerio de Desarrollo Rural. Sin datar. *Borrador. NREGA: Transparency and Public Accountability Rules*. Disponible en: http://nrega.nic.in/circular/draft_transparency_rules.pdf [21 de mayo de 2011].
 -  Gobierno de la India. Ministerio de Desarrollo Rural. 2006. *Andhra Pradesh Rural Employment Guarantee Scheme under NREGA*. Disponible en: <http://www.cseindia.org/userfiles/AP%20national%20rural%20employment%20guarantee%20scheme%20under%20NREGA.ppt> [21 de mayo de 2011].
 -  Gobierno de la India. Ministerio de Desarrollo Rural. 2007. *D.O. No. PS/JS(S)/NREGA- Social Audit-2007. Subject: Social audit of all works in phase one districts of NREGA within a time-bound period of three months*, Amita Sharma (directiva al Gobierno de Sikkim). Disponible en: http://nrega.nic.in/circular/DO_SRDS_Social%20Audit_23.8.2007.pdf [21 de mayo de 2011].
 -  Gobierno de la India. Ministerio de Desarrollo Rural. 2010. *Circular No. M-12014/8/2006-NREGA (Part)*. Amita Sharma. Disponible en: http://nrega.nic.in/circular/Bank_Post_18032010.pdf [21 de mayo de 2011].
 -  Hobson, M. 2009. *The food price crisis and its impact on the Ethiopian Productive Safety Net Programme in 2008*. Disponible en: <http://www.odihpn.org/report.asp?id=2997> [21 de mayo de 2011].
 -  Johnson, D. 2008. *Financial inclusion & delivery of social transfer payments*. Disponible en: <http://cga.nic.in/pdf/DougJohnson.pdf> [21 de mayo de 2011].
 -  Lieuw-Kie-Song, M., K. Philip, M. Tsukamoto y M. Van Imschoot. 2011. *Hacia el derecho al trabajo: Innovaciones en programas públicos de empleo (IPPE)*, OIT, Sector del Empleo, Documento de Trabajo núm. 69 (Ginebra, Organización Internacional del Trabajo).

- 
-  Max-New York Life / National Council of Applied Economic Research (NCAER): 2007. *How India earns, spends and saves - results from the India Financial Protection Survey* (Nueva York, NY, y Nueva Delhi).
 -  Mazdoor Kisan Shakti Sangathan (MKSS) Collective. 2006. *Transparency, accountability - using the people's right to information for proper implementation of the NREGA*. Disponible en: <http://www.righttofoodindia.org/data/mkss06nrega-rti.doc> [21 de mayo de 2011].
 -  Menon, S. V. 2008. *Right to Information Act and NREGA: Reflections on Rajasthan*. Disponible en: http://mpr.aub.uni-muenchen.de/7351/1/MPRA_paper_7351.pdf [21 de mayo de 2011].
 -  Naciones Unidas (2006). *Building inclusive financial sectors for development* (Nueva York, NY).
 -  Ramji, M. 2009. *Financial inclusion in Gulbarga: Finding usage in access*. Disponible en: http://www.centre-for-microfinance.com/wp-content/uploads/attachments/csy/1298/26_Ramji_Financial%20Inclusion%20in%20Gulbarga.pdf [4 de diciembre de 2011].
 -  Rediff.com. 2009. *Late payment of wages in NREGA is unfair* (entrevista con J. Dreze). Disponible en: <http://business.rediff.com/interview/2009/aug/25/inter-late-payment-of-wages-in-nrega-unfair.htm> [21 de mayo de 2011].
 -  Sharma, A. 2010. *Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act, 2005. A rights based law for inclusive growth*. Disponible en: <http://www.ipc-undp.org/pressroom/files/ipc130.pdf> [21 de mayo de 2011].
 -  Slater, R. y otros. 2006. *Ethiopia Productive Safety Net Programme (PSNP). PSNP policy, programme and institutional linkages: Final Report*. Disponible en: <http://www.odi.org.uk/resources/download/3034.pdf> [21 de mayo de 2011].
 -  Subbarao, D. 2009. *Financial inclusion: Challenges and opportunities*. Disponible en: <http://rbidocs.rbi.org.in/rdocs/Bulletin/PDFs/1FISCBL080110.pdf> [21 de mayo de 2011].
 -  Tiwari, R. 2009. "Now, NREGS cards can be used for opening bank account", *Indian Express*. Disponible en: <http://www.indianexpress.com/news/now-nregs-cards-can-be-used-for-opening-bank-account/520065/0> [21 de mayo de 2011].

-  Unique Identification Authority of India (UIDAI), Planning Commission. 2010. *From exclusion to inclusion with micropayments*. Abril. Disponible en: http://uidai.gov.in/UID_PDF/Front_Page_Articles/Strategy/Exclusion_to_Inclusion_with_Micropayments.pdf [6 de diciembre de 2011].
-  Naciones Unidas (2006). *Building inclusive financial sectors for development* (Nueva York, NY).
-  Whelan, S. Sin datar. *Biometrics technology*. Consultative Group to Assist the Poor IT Innovation Series. Disponible en: http://www.ruralfinance.org/fileadmin/templates/rflc/documents/1126265263594_Biometrics_technology.pdf [21 de mayo de 2011].



Lista de verificación

SISTEMAS DE PAGO INNOVADORES PARA LOS PPE	
Responder las siguientes preguntas	<input checked="" type="checkbox"/>
¿Se han establecido sistemas adecuados y transparentes de contabilidad, pago y gestión de la información capaces de asegurar la eficiencia y la puntualidad en el pago de sueldos con un mínimo costo de acceso para los beneficiarios?	
¿Se ha creado un órgano de supervisión en que tengan voz los representantes de los trabajadores y de los empleadores y las comunidades?	
¿Se han establecido mecanismos para reparar posibles problemas?	
¿Se han tenido en cuenta los efectos no buscados resultantes de un diseño y/o innovación particular en un sistema de pago?	
¿Se han evaluado las concesiones que deberán hacerse en el diseño del sistema de pago? (p. ej. facilitar el uso a los participantes o aprovechar los posibles beneficios del efecto de una inclusión más amplia de elementos)	
¿Se ha tenido en cuenta la rendición de cuentas a la sociedad en el diseño del sistema de pago, mediante la adopción de herramientas o sistemas globales, así como diversos procesos de rendición de cuentas a la sociedad más simples y accesibles?	
¿Existe un único registro central e integrado de los beneficiarios en todos los proyectos afines a efectos de sincronizar y hacer un seguimiento centralizado de los pagos a los participantes, o deberá crearse uno?	
¿Ha previsto el diseño del PPE medidas para hacer frente a las limitaciones y dificultades en la capacidad administrativa y para ofrecer una reparación en caso de perjuicio?	

9 789223 267711



ISBN: 978-92-2-326771-1

