



Rendición de cuentas y programas sociales: los programas de transferencias condicionadas en América Latina

Victoria Pereyra Iraola



**Rendición de cuentas
y programas sociales:
los programas de transferencias
condicionadas en América Latina**



Pereyra Iraola, Victoria

Rendición de cuentas y programas sociales: los programas de transferencias condicionadas en América Latina / Victoria Pereyra Iraola ; dirigido por Fabián Repetto. - 1a ed. - Buenos Aires : Fundación CIPPEC, 2010.

120 p. ; 23x15 cm.

ISBN 978-987-1479-24-5

1. Programas Sociales. 2. Protección Social. I. Repetto, Fabián, dir. II. Título
CDD 361.25

Dirección: Fabián Repetto

Edición: Carolina Nahón

Diseño: Patricia Peralta

Ilustración de tapa: Debbie González Canada. Ilustradora infantil y estudiante de comunicación. Contacto: deb.canada@gmail.com.

Muestras de trabajos:

http://www.flickr.com/photos/deb_canada/show/.

CIPPEC

Av. Callao 25, 1º piso

C1022AAA Buenos Aires, Argentina

Tel: (+54-11) 4384-9009

Fax: (+54-11) 4384-9009 Interno 1213

info@cippec.org

www.cippec.org

Índice

Introducción	7
CAPÍTULO 1. Rendición de cuentas y programas de transferencias condicionadas: enfoques para la protección social.	9
1. Los diversos enfoques de protección social en la región: un poco de historia.....	14
2. La protección social: entre la política social y las intervenciones específicas.....	17
2.1. Los PTC y el manejo social del riesgo	18
2.2. Los PTC y el mercado de trabajo	23
2.3. Los PTC y el enfoque de derechos.....	26
3. Conclusiones.....	28
CAPÍTULO 2. Rendición de cuentas, transparencia y sistemas de información en las distintas etapas de implementación de los programas de transferencias condicionadas	33
2.1. Ingreso al programa.....	34
1. Los registros de titulares	34
2.2. Permanencia en el programa	55
2. Condicionalidades.....	55
3. Monitoreo y evaluación	70
4. Sistemas de quejas, reclamos y denuncias.....	89
5. Participación	100
2.3. Salida del programa	106
6. Mecanismos de salida	107
Reflexiones finales	115
Referencias bibliográficas	121
Acerca de la autora	132

Índice de recuadros

Recuadro 1. La rendición de cuentas: múltiples dimensiones.....	10
Recuadro 2. Transparencia, ¿de qué estamos hablando?.....	12
Recuadro 3. Usos potenciales del Padrón del programa Oportunidades en México.....	41
Recuadro 4. Los riesgos de la focalización sin controles: el caso del Jefes y Jefas de Hogar en Argentina.....	48
Recuadro 5. El acceso a la información en México: la obligación de publicar los padrones completos.....	52
Recuadro 6. Democratizar el acceso a la información: el caso del programa Oportunidades en México.....	58
Recuadro 7. Etapas críticas de implementación de los PTC y oportunidades para el clientelismo en Argentina.....	62



Agradecimientos:

A Fabián Repetto, Sabrina Ayub,
Carlos Jimenez, Vanesa Marazzi
y Gala Diaz Langou.

Introducción

La demanda por mayores niveles de rendición de cuentas y transparencia ha ocupado un lugar central en el marco de la necesidad de mejorar las políticas públicas en la región, tanto en términos de profundizar su eficiencia como de fortalecer su democratización y “ciudadanización”.

Frente al desafío de crear nuevos sistemas de protección social, la rendición de cuentas es un elemento clave para fortalecer una institucionalidad social de alta calidad. Esto es así, tanto porque contribuye con el desarrollo de un conjunto de mejores reglas de juego formales e informales que son puestas en funcionamiento para procesar y priorizar los problemas sociales, a la vez que porque enmarca el contenido y la dinámica administrativa y política de las políticas sociales (Repetto, 2009a).

El presente libro analiza los aportes de diseño y de gestión de los programas de transferencias condicionadas (PTC) a la integralidad y la responsabilización de la administración pública en el marco de la construcción de sistemas de protección social más amplios. En este sentido, busca ser un material de consulta para tomadores de decisión, funcionarios públicos y organizaciones sociales de distintos países de América Latina interesados en conocer algunos de los aportes y desafíos de los PTC en términos del desarrollo de sistemas de información, transparencia y rendición de cuentas.

¿Cómo contribuyen los PTC en términos de gestión de la información y transparencia a la construcción de sistemas de protección social amplios e inclusivos? ¿Cómo se puede garantizar el acceso a la información y la rendición de cuentas a las personas en situación de pobreza y vulnerabilidad? ¿Cómo pueden los sistemas de rendición de cuentas detectar y limitar el abuso de poder en la implementación local de los programas sociales? ¿Cómo contribuyen estos sistemas a la integralidad de las acciones propias de un sistema de protección social con un enfoque de derechos? Estos son algunos de los múltiples interrogantes que nos hacemos a lo largo de este trabajo.

Para responderlos, se toman como principales casos de estudio las experiencias de implementación de PTC en un conjunto seleccionado de países de la región, entre los que se encuentran Chile, Colombia, Brasil, México y Argentina. Uno de los objetivos de este libro es contribuir con el desarrollo de sistemas de transparencia y rendición de cuentas en otros países de América Latina, con PTC de más reciente creación. El libro describe algunas de las lecciones aprendidas para potenciar las posibilidades de replicabilidad de estos sistemas en función de los desafíos y exigencias que se presentan en cada contexto nacional con el fin de fortalecer los derechos sociales de los/as ciudadanos/as y mejorar la eficiencia y eficacia de las políticas sociales.

CAPÍTULO 1.

Rendición de cuentas y programas de transferencias condicionadas: enfoques para la protección social

En las últimas décadas, la rendición de cuentas se ha convertido en un concepto ampliamente difundido. La demanda por mayores niveles de *accountability* y acceso a la información ha ocupado un lugar importante en el marco de los múltiples debates desarrollados en los sectores público, social y privado, lo que refleja una tendencia hacia una mayor transparencia aplicada a diversos objetivos, políticas y regulaciones (Florini, 1999; Gruenberg y Pereyra Iraola, 2008).

En este marco, el énfasis en la rendición de cuentas ha estado asociado, en particular, con la necesidad de mejorar la eficiencia y la eficacia del Estado. Ambos procesos tienen el potencial de convertirse en un incentivo para mejorar el desempeño de los/as funcionarios/as y organismos públicos, al facilitar la pluralidad y el intercambio de ideas, y generar confianza en los/as ciudadanos/as (Cunill Grau, 2005). En los últimos años, con más fuerza, se ha fortalecido el argumento de que la rendición de cuentas y la transparencia no sólo son necesarias para mejorar la eficiencia de las políticas sino que también son un canal clave para reconocer y garantizar los derechos civiles y sociales de los/as ciudadanos/as.

Desde cualquier perspectiva que analice el tema de la rendición de cuentas, la transparencia es una condición esencial (Hevia de la Jara, 2007; Ackerman, 2005; O'Donnell, 2006). Aunque no existe una enunciación común, la mayoría de las definiciones de la transparencia destaca el incremento del flujo de información relevante, oportuna, confiable, exigible y accesible (Kauffman y Bellver, 2005). En este sentido, implica la generación de circuitos administrativos y sistemas que permitan mejorar la gestión de la información de las políticas públicas. Consecuentemente, involucra profesionalizar los canales de accesibilidad y exigibilidad de esta información, a fin de que ésta se “ciudadanice” y llegue a las personas y, en particular, a

aquellas que están más afectadas por las políticas. De esta manera, los conceptos de rendición de cuentas, transparencia y sistemas de información se refuerzan mutuamente (ver **recuadros 1 y 2**)

Recuadro 1. La rendición de cuentas: múltiples dimensiones

El concepto de rendición de cuentas surge de la traducción de lo que se denomina en la literatura anglosajona "*accountability*" para describir a la acción de hacer a los sujetos responsables de sus acciones. Aunque el término ha sido usado para referirse a una gran variedad de actores (gobierno, sector privado, organismos internacionales y sociedad civil) en general alude a la obligación de los políticos y funcionarios de gobierno de responder por sus actos frente a la ciudadanía.

Schedler (2007) menciona dos dimensiones básicas de la rendición de cuentas. Por un lado, la obligación de los políticos de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público. En este sentido, el concepto de rendición de cuentas engloba no sólo la obligación de generar información sobre la gestión y sus impactos (lo que incluiría realizar monitoreo y evaluación de las acciones de gobierno), sino también la obligación de brindar acceso a la información y explicar las decisiones que se toman. Esta idea incluye, en su misma definición, a las nociones de transparencia y acceso a la información como componentes de mínima y fundamentales de la rendición de cuentas (Fox, 2006 en Hevia de la Jara, 2007).

Pero no basta sólo con informar. La segunda dimensión de la rendición de cuentas incluida por Schedler (2007) es la capacidad de generar sanciones. En este sentido, el concepto de rendición de cuentas se inscribe claramente en una relación de poder direccional, que pone en evidencia la necesidad de que la sociedad tenga a disposición recursos para poder forzar a los actores estatales a modificar sus acciones y promulgar sanciones (Cunill Grau, 2006).

Por su parte, O'Donnell (2006) diferencia dos tipos de rendición de cuentas: horizontal y vertical. La primera de ellas describe los mecanismos formales, pesos y contrapesos existentes en los sistemas políticos contemporáneos. En el caso de los PTC, puede incluir los mecanismos de auditoría y otros controles realizados por otras

agencias gubernamentales y el Poder Legislativo. La rendición de cuentas vertical se refiere a la capacidad de las personas de sancionar la gestión de los políticos mediante el voto.

En la práctica, las instituciones suelen mostrar un fuerte sesgo contra las personas socialmente excluidas, ya sea por ingreso, género, etnia u orientación sexual (Anderson, 2003; Goetz y Jenkins, 2002). El sesgo de las instituciones de rendición de cuentas genera como consecuencia la violación de distintos derechos sociales, incluyendo la falta de acceso a servicios sociales básicos, la discriminación en escuelas y hospitales públicos, y la asignación clientelar de los programas sociales (Gruenberg y Pereyra Iraola, 2008). En particular, en contextos en donde los derechos civiles de las personas están sujetos a las relaciones clientelares, la dimensión democrática de la rendición de cuentas vertical-electoral pierde relevancia (O'Donnell, 2006).

Frente a esta situación, surge una tercera dimensión relevante y clave para el ejercicio del control a través del concepto de rendición de cuentas social (Smulovitz y Peruzzotti, 2002), que incluye los mecanismos derivados de las demandas ciudadanas y la activación de instancias horizontales de control a través de denuncias y buzones de quejas, y de reclamos (Hevia de la Jara, 2007). Esto incluye tanto las iniciativas individuales para denunciar irregularidades como los esfuerzos colectivos de participación institucionalizada y no institucionalizada de contraloría social.

En este marco, los sistemas de rendición de cuentas social cobran una relevancia especial frente a los intentos de construcción de sistemas de protección social integrales. Cunill Grau (2009) afirma la importancia de promover la integralidad de los sistemas de rendición de cuentas (o contraloría social), promoviendo su inclusión tanto en los procesos de definición y evaluación de las políticas como ampliando su cobertura desde los PTC y demás programas sociales hasta la calidad y equidad de los servicios sociales de educación y salud.

Fuente: Gruenberg y Pereyra Iraola (2008), Cunill Grau (2009), Hevia de la Jara (2007), O'Donnell (2006), Schedler (2007), Cunill Grau (2006 y 2009), Smulovitz y Peruzzotti (2002).

Recuadro 2. Transparencia, ¿de qué estamos hablando?

Si bien no existe una definición común sobre los alcances de la noción de transparencia en la administración pública, la mayoría de las enunciaciones en este sentido destacan que el incremento de un flujo de información accesible, precisa, entendible y oportuna es un factor fundamental para determinar el grado de transparencia en la gestión del Estado (Kauffman y Bellver, 2005).

Sin embargo, esta definición no es lo suficientemente precisa y consistente como para guiar el diseño y la implementación de una sólida política de transparencia. Una política de este tipo debería articularse en torno de dos planos normativos: uno de ellos asociado a la oferta y, el otro, a la demanda.

Así, en un primer nivel normativo, debería sancionarse y aplicarse un estricto régimen de publicidad para los documentos administrativos que pudieran resultar claves para la toma de decisiones de los/las ciudadanos y para el ejercicio de la auditoría social sobre la gestión del Estado. En un segundo nivel, debería sancionarse y aplicarse un régimen de derechos que garantice la realización del derecho subjetivo de todos/as los/as ciudadanos/as de demandar y acceder a la información pública sin necesidad de justificar causa o interés, que incluya mecanismos efectivos para reclamar administrativa y judicialmente por su incumplimiento.

Los distintos países de la región han diseñado e implementado diversos regímenes de acceso a la información pública. Una ley de acceso a la información (LAI) correctamente diseñada puede generar incentivos positivos para mejorar la transparencia en la administración del Estado. En este sentido, debería seguir ciertos parámetros básicos. Entre ellos, al menos, los siguientes:

- Apertura máxima de la información.
- Obligación de publicar: las instituciones públicas deben estar bajo la obligación de hacer pública, de manera periódica, toda la información clave.
- Promoción de gobiernos abiertos.
- Alcance limitado de las excepciones: las excepciones deben estar claras y estrictamente delimitadas, y deben someterse a rigurosas pruebas de “daño social” e “interés público”.

-
- Eficiencia en el acceso a la información: las solicitudes de acceso a la información deben ser procesadas de forma expedita y debe contemplarse la posibilidad de una revisión independiente de todas las respuestas negativas.
 - Costos: los/as ciudadanos/as no deben ser desalentados a exigir información a causa de costos económicos excesivos (los costos no pueden superar el de fotocopiado o envío postal).
 - Reuniones abiertas: las reuniones en las instituciones públicas deberían tener un carácter abierto y público.

Estos principios han sido recuperados con distinta jerarquía en las diversas leyes de acceso a la información. Sin embargo, a pesar de que se han realizado reformas gubernamentales para promover la transparencia en la mayoría de los países de América Latina, los resultados deseados son aún limitados. Jonathan Fox (2005), en un estudio donde analiza las reformas que se han implementado en la región para aumentar la transparencia, concluye que éstas han estado, en general, más orientadas hacia afuera (con la intención de establecer credibilidad internacional) que hacia adentro (de modo tal de incrementar efectivamente el acceso a la información y modificar las prácticas y circuitos administrativos).

Fuente: Ackerman y Sandoval (2005), Fox (2005), Gruenberg y Pereyra Iraola (2008).

En los últimos veinte años, varios países de América Latina dictaron normas de acceso a la información pública, desarrollaron sistemas de información especializados para la gestión, crearon oficinas especiales para monitorear, evaluar y auditar políticas públicas, y aprobaron distintas iniciativas para mejorar los niveles de rendición de cuentas en una gran variedad de áreas (economía, política, comercio exterior, medio ambiente y políticas sociales, entre otras) (Fung et ál., 2002). Estas acciones, al contribuir a mejorar la calidad de las normas que regulan el comportamiento de los actores, los modelos de organización y de gestión, y los arreglos institucionales, se constituyeron en un elemento clave para el fortalecimiento de la institucionalidad de las políticas públicas (CEPAL, 2000 en Franco, 2006).

El desarrollo de estas acciones no fue ajeno al ámbito de las políticas sociales. En este marco, como veremos más adelante, surgen los programas

de transferencias condicionadas (PTC) como estrategia de lucha contra la pobreza y elemento central en la construcción de nuevos sistemas de protección social. A este efecto, su diseño incorporó distintas herramientas a la gestión de la política social, que contribuyeron a acelerar la modernización de los sistemas de protección social en los que se insertaron (Correa, 2009)¹. En este marco, un aporte esencial fue la inclusión de sistemas de información más sofisticados, y de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas como parte integral de su diseño de intervención.

1. Los diversos enfoques de protección social en la región: un poco de historia

Los esquemas de protección social que fueron surgiendo en América Latina durante el siglo veinte se desarrollaron con distintas particularidades vinculadas con los contextos sociales y modelos de desarrollo industrial adoptados por cada país. Estos esquemas buscaron seguir, con distintos niveles de éxito y sobre todo en los países más desarrollados, el ejemplo de los países industrializados. En este sentido, se basaron en mecanismos formales de seguridad social, a los cuales accedían los trabajadores del sector formal (público y privado), y se crearon algunos programas acotados de asistencia directa para aquellas personas que no lograban entrar en el modelo predominante.

De esta manera, el resguardo de los trabajadores se centraba en prever los distintos riesgos asociados a su ciclo de vida: ampliación familiar, enfermedad, desempleo, invalidez, accidentes y muerte. Se basaba, entonces, en un sistema que combinaba la seguridad social de carácter contributivo con la ampliación de servicios sociales universales de educación y salud. El modelo se asentaba en una visión de familia tradicional, que privilegiaba el rol del jefe de hogar proveedor y cabeza del grupo familiar, y relegaba a la mujer-esposa-madre a su rol de reproductora en el ámbito doméstico (Serrano, 2005).

1 Cuando hablemos de sistemas de protección social nos referiremos a sistemas aún no consolidados, en constante y difícil construcción, e incipientes en varios países de la región.

La expansión de estos sistemas, sin embargo, logró coberturas muy disímiles en los países de América Latina en términos de su consolidación institucional y de la cobertura de los servicios públicos y estatales (Serrano, 2005). El sistema preveía su financiamiento con contribuciones de los empleados asegurados, de sus empleadores y del Estado, que se vieron reducidas por el poco crecimiento del empleo formal en el tiempo, y el aumento del desempleo a partir de los años ochenta. Las características de la transición demográfica de cada país hicieron que se fueran presentando situaciones de insolvencia derivadas de los desequilibrios entre contribuciones y beneficios (Acosta y Ramírez, 2004).

La crisis económica y fiscal de fines de siglo promovió la adopción de distintos mecanismos de ajuste y reformas de corte liberal, que moldearon una nueva concepción de lo público y estatal, y promovieron la *descentralización*, *desestatización* y *focalización* de las intervenciones sociales². Como parte de este proceso, la política social tiende a desvincularse del ámbito del trabajo y pasan a ser de decisión individual numerosos asuntos que venían de la mano de la inserción laboral del trabajador (como, por ejemplo, el sistema de previsión social, el seguro de salud, el acceso a la vivienda, entre otros beneficios).

La política social se concentra progresivamente en ofrecer mecanismos compensatorios a aquellas personas que quedan fuera del mercado laboral. A este efecto, surgen programas sociales específicos y focalizados, de carácter promocional y/o asistencial (Serrano, 2005). La incorporación de esta nueva lógica de intervención, sin una estrategia y diagnóstico global previo, tuvo varias consecuencias problemáticas, incluyendo la desarticulación y fragmentación del conjunto de las intervenciones de política social. En este sentido, la proliferación de programas focalizados derivó en la superposición de estrategias, poblaciones objetivo y áreas geográficas en un

2 Por “descentralización” nos referimos a la reorganización de los servicios públicos y sociales que favoreció el crecimiento de la responsabilidad relativa de los Estados subnacionales respecto del Estado nacional; por “desestatización” nos referimos a la transferencia parcial o total de las responsabilidades del Estado a actores privados (empresas y organizaciones no gubernamentales y comunitarias), y por “focalización” nos referimos al cambio objetivo de la política social del ciudadano como receptor de derechos al grupo o zona de riesgo como receptor estratégico (Repetto y Andrenacci, 2006).

contexto permeado por la baja calidad de la institucionalidad social con escasos (y/o ausentes) incentivos para la rendición de cuentas (Repetto y Andrenacci, 2006).

La década de los noventa dejó un escenario de deuda externa, desempleo, precarización laboral y desindustrialización que impactó fuertemente en el nivel de vida y los índices de pobreza, exclusión y vulnerabilidad social. En este contexto, a partir de mediados de la década y ante el fracaso de programas dispersos y de escasa cobertura, casi todos los países de América Latina diseñaron e implementaron programas de transferencias condicionadas como estrategia de lucha contra la pobreza. La escala masiva de estos programas, junto a los desafíos que han reportado para la consolidación y coordinación interinstitucional, los han promovido como un elemento central en los debates sobre la construcción de un nuevo sistema de protección social en la región.

La mayoría de los PTC combina un objetivo de corto plazo, aliviar la pobreza, y uno de largo plazo, promover el desarrollo humano. A su vez, este tipo de programas se caracteriza por contar con un gran número de titulares y por compartir la responsabilidad de implementación entre distintos sectores y niveles de gobierno. Su diseño conceptualiza a la mujer en su rol tradicional, en tanto madre, como principal receptora de las transferencias, que son condicionadas a la atención de la salud y la educación de sus hijos/as.

A pesar de los avances que han promovido estos programas en las estrategias de reducción de la pobreza en la región, aún queda pendiente un análisis más profundo sobre el rol que este tipo de intervenciones juega en una concepción más amplia de la protección social en el marco de las políticas sociales. En este sentido, es necesario promover un debate más abarcador sobre el rol de los PTC en la configuración de nuevos sistemas de protección social en la región, dando cuenta de sus contribuciones y limitaciones para configurar una respuesta integral a los problemas multidimensionales de la pobreza, la exclusión y la vulnerabilidad social.

2. La protección social: entre la política social y las intervenciones específicas

El creciente énfasis que ha tomado el concepto de “protección social” en los debates políticos y académicos sobre desarrollo social en el mundo en general, y en América Latina en particular, puede ser entendido como consecuencia de los fracasos identificados en las reformas pro mercado de los años noventa. Los problemas estructurales derivados de los procesos de privatización de la seguridad social, junto al déficit en términos de ciudadanía y derechos sociales asociados a las reformas neoliberales, vuelven a poner en el escenario la necesidad de repensar y fortalecer el rol del Estado en materia social.

Sin embargo, al igual que otros conceptos, es necesario definir y precisar qué se entiende por *sistemas de protección social*; y qué implicancias tiene esta conceptualización en la definición de la institucionalidad social y en el diseño de los programas e intervenciones sociales. Una primera aproximación al concepto lleva a ubicar a la protección social dentro de la política social. En este sentido, se coloca entre dos extremos opuestos: por un lado, las visiones que lo reducen al mero asistencialismo o a programas que combaten la pobreza extrema y, por el otro, las visiones que avanzan en una definición tan general y abarcadora que la igualan con la política social misma (Repetto, 2009a).

La política social, en tanto que política pública, involucra un amplio campo de la gestión pública, que no se reconoce propia del mercado pero que compensa sus fallas, que ofrece servicios sociales y que actúa como balanza de ajuste y redistribución, promoviendo la generación de oportunidades y mecanismos de movilidad social, y propiciando la integración y la cohesión social (Repetto, 2009a). Los sistemas de protección social, en este sentido, deben considerarse como un complemento (y no un sustituto) de la política social (Cohen y Franco, 2006). El sistema de protección social adoptado por cada país va a estar fuertemente relacionado con los legados históricos de la institucionalidad social y la economía política de la política social (Repetto y Sanguinetti, 2001).

Para entender cómo el concepto de “sistema de protección social” se traduce en la práctica en instituciones, políticas y programas sociales, es vital

comprender y distinguir los distintos enfoques presentes en el debate latinoamericano sobre este concepto. Un primer enfoque, fuertemente asociado con la visión de los bancos multilaterales de crédito, se centra en el manejo social del riesgo. Un segundo enfoque, alineado con los aportes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) coloca el acento en la vinculación entre protección social y mercado de trabajo. Finalmente, una tercera visión se inscribe en aportes recientes de las Naciones Unidas y de sectores académicos dispersos, en el cual se potencia la perspectiva de derechos de la protección social, como promotora de integración y cohesión social, y constructora de ciudadanía (Repetto, 2009a).

Frente al debate sobre el presente y futuro de los PTC en la región, resulta imprescindible analizar estos programas a la luz de los distintos enfoques acerca de los sistemas de protección social. En teoría, la consolidación de un sistema de este tipo en cada país debería ser capaz de responder a los desafíos multidimensionales de la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión mediante la generación de respuestas de política pública coherentes e interrelacionadas; guiadas por un norte y un objetivo claro e integral tanto al interior de cada programa social en particular, como en el conjunto de las intervenciones sociales.

En este sentido, el enfoque de protección social que adopte cada país será crucial para situar a los PTC en coordinación con otras intervenciones sociales del sistema y para definir los mecanismos de entrada y salida del programa, la implementación de condicionalidades y/o corresponsabilidades, la definición de la relación del programa con otros sectores de la política social, y el diseño de los sistemas de transparencia y rendición de cuentas desde una óptica de derechos sociales.

2.1. Los PTC y el manejo social del riesgo

Un primer enfoque, fuertemente asociado con las posiciones del Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), entiende al sistema de protección social como “el conjunto de intervenciones públicas para asistir a personas, hogares y comunidades a mejorar el manejo del riesgo y prestar apoyo a los pobres en situación crítica” (Holzmann y Jorgensen, 2000). La idea de riesgo social no remite a la presencia o ausencia

de riesgo de forma aleatoria, sino a la idea de recurrencias empíricas en las que es posible identificar situaciones de vulnerabilidad social asociadas a categorías de población definidas por diversos criterios, incluyendo el ciclo vital, el nivel educativo, la clase social, el sexo (Filgueira, 2007), la orientación sexual, el género, la etnia y/o raza, entre otros criterios. En este sentido, el Estado y las políticas públicas contribuyen con naturaleza diferencial a la estructura de producción de riesgos (Esping-Andersen, 2002).

Desde esta perspectiva, todas las personas enfrentan distintos tipos de riesgos económicos y sociales que pueden ser manejados a través de diferentes medidas. Algunos riesgos son prevenidos, mitigados y/o superados por medio de sistemas informales, como el apoyo de las familias y comunidades (solidaridad entre miembros de una familia, apoyo de iglesias y organizaciones no gubernamentales, etc.); otros se enfrentan a través del mercado (ingresos por trabajo, contratación de seguros de salud y de vida privados, etc.); y, finalmente, algunos son atendidos por el sector público (programas de desempleo, subsidios, pensiones, etc.). En su visión más extrema, el manejo del riesgo social que atiende el sector público sólo se implementaría cuando los sistemas informales y/o el mercado no son capaces de enfrentar los riesgos por sí mismos.

Entender a los PTC como una intervención social específica en el contexto de un sistema más amplio de protección social (desde un enfoque de manejo social de riesgos) nos propone definir y delimitar los riesgos sociales que un PTC debería contribuir a prevenir, mitigar y superar. Desde este enfoque, la “prevención” se aplica antes de que se produzca el riesgo y busca reducir su probabilidad de aparición. Por su parte, la “mitigación” se propone alivianar y/o paliar las posibles consecuencias de un riesgo en el caso de que este ocurra. Por último, la “superación” pretende aliviar el impacto de un riesgo luego de que éste ya se haya producido (Repetto, 2009a).

Una primera aproximación a esta problemática plantea que los PTC cumplen un rol esencial en enfrentar dos riesgos sociales principales. Por un lado, en su objetivo de corto plazo, los PTC atacan el riesgo de desnutrición y bajos ingresos de las familias y los hogares más pobres de la sociedad. Por otro lado, en su objetivo de largo plazo, los PTC previenen el riesgo de que se disminuya el capital humano en los hogares y familias en situación de

pobreza, promoviendo inversiones en educación y salud de los/as niños/as de estos hogares. De esta manera, los PTC se proponen reducir el costo de oportunidad de la escolarización y, de esta forma, prevenir los riesgos del trabajo infantil (Skoufias y Parker, 2001). En síntesis, los PTC contribuyen a garantizar ingresos mínimos y acceso a los servicios sociales básicos, invirtiendo en capital humano y reduciendo la exposición de los sectores con mayor vulnerabilidad a enfrentar riesgos sociales.

La mayoría de los PTC se orienta a enfrentar los riesgos de un tipo ideal particular de familia: mono o biparentales con niños/as menores de edad. Sin embargo, a pesar de que se concibe a la familia como unidad, el diseño de los PTC muestra un sesgo hacia la atención de los riesgos de la niñez, sin atender aquellos asociados a otros miembros del círculo familiar. A pesar del énfasis en la familia y el rol fundamental que se le ha dado a la mujer en la operación de estos programas, lo que sucede “dentro de la familia” (esto es, los riesgos asociados con los desplazamientos de ingresos, las negociaciones intrafamiliares, los conflictos y traslapes de poder) permanece como una caja negra en el diseño. En general, se ha tomado a la familia como un ente homogéneo y se han dejado las dinámicas internas como “factores inobservables” (Villatoro, 2005a). Como resultado, se ha otorgado poca atención a los riesgos asociados con los estereotipos de género en las responsabilidades del hogar, a la administración e inequidades de poder en la toma de decisiones sobre la distribución de gastos en la canasta de consumo familiar, a la doble (o triple) jornada laboral que realizan las mujeres en comparación con los roles asignados a los padres de familia, y a los riesgos asociados a la violencia doméstica y estructural (emocional, económica, psicológica y/o física) derivados de los nuevos roles asignados a la mujer en los PTC.

Por otro lado, algunos PTC han intentado responder a riesgos sociales de otros grupos poblacionales. Este es el caso, por ejemplo, de los PTC destinados a adultos mayores. Sin embargo, en estos casos, la justificación de la condicionalidad para la inversión en capital humano futuro es cuestionable (Fiszbein y Schady, 2009). Una situación similar corresponde a grupos poblacionales que enfrentan otros riesgos concretos con necesidades de intervención específicas que también deben ser atendidas por el Estado, como las personas con capacidades especiales, los enfermos de HIV, entre otros.

El enfoque del manejo social del riesgo también permite identificar algunas limitaciones de la estrategia de los PTC en la prevención y mitigación de los riesgos. La estrategia de promover un mayor acceso a los establecimientos educativos es condición necesaria (pero no suficiente) para lograr el objetivo de incrementar el capital humano. En este sentido, es necesario complementarla con inversiones en la calidad de la oferta educativa, una mayor rentabilidad de los créditos educativos y con la modificación de las condiciones más estructurales del desempleo. Desde un enfoque integral, esto implicaría complementar la estrategia de “inversión en la demanda”, que realizan los PTC, con subsidios complementarios y específicos en la oferta educativa y sanitaria, atendiendo y analizando la incidencia de estos programas en el nivel de aprendizaje y/o condiciones de salud de los/as niños/as (Villatoro, 2005b). En este sentido, distintas evaluaciones de los PTC han reportado un aumento en el acceso y la retención de los/as niños/as en los distintos niveles escolares, pero no se ha registrado aún un incremento en sus niveles cognitivos (Cohen y Franco, 2007).

Tanto la definición de los riesgos, como los mecanismos de salida asociados, ponen el acento en la necesidad de articular y profundizar la coordinación intersectorial e interjurisdiccional de los PTC. Por un lado, esto presenta el desafío de abordar las problemáticas identificadas, en articulación y coordinación con otros sectores, como el de educación y salud, que históricamente han instalado prácticas y reglas de juego particulares, toda vez que responden a autoridades ministeriales distintas. Además, a medida que los PTC se extienden en el tiempo, se torna necesaria la articulación con otros sectores (empleo, productividad, atención de la violencia, entre otros) a fin de complementar la atención de los riesgos de una manera más global e integral. El abordaje de estas problemáticas representa, a su vez, desafíos de coordinación entre distintos niveles de gobierno, derivados de las responsabilidades conjuntas en la implementación de los PTC y, en el caso de varios países de la región, también de los procesos de descentralización de los servicios sociales (en particular, de salud y educación).

Este análisis nos remite a pensar el rol de los PTC en términos de sus capacidades para responder a los riesgos sociales del ciclo de vida de las personas. En este sentido, un aspecto clave es el análisis de los mecanismos de entrada y salida de ellos. Las personas y hogares que ingresan a un PTC

deben cumplir un cierto número de requisitos; y deberían salir del programa cuando hayan superado los riesgos iniciales o ya no sean vulnerables a ellos. En este sentido, se ha planteado que la dualidad de los riesgos que pretenden enfrentar los PTC (aliviar la pobreza en el corto plazo e incrementar el capital humano en el largo plazo) genera desafíos a la hora de diseñar los mecanismos de salida. Así, un programa encargado de aliviar la pobreza debería dejar de realizar las transferencias si los/as titulares dejan de ser pobres, pero un programa pensado para incrementar el capital humano debería proporcionar transferencias hasta que los/as titulares finalicen el ciclo educativo. En la práctica, sin embargo, los criterios de entrada y salida han estado, en general, más asociados a aspectos financieros que a un análisis de los riesgos sociales de los hogares (Villatoro, 2008).

Como hemos visto, pensar a los PTC desde el enfoque de manejo de riesgos implica desarrollar sistemas que permitan definir, delimitar e identificar los riesgos que enfrentan las personas, para desde la política pública poder mitigarlos y superarlos a tiempo. En este sentido, la necesidad de desarrollar sistemas de información y monitoreo transparentes y confiables surge como esencial para facilitar la gestión social. Los mecanismos de información y rendición de cuentas son claves para asegurar una mejor clasificación e identificación de los riesgos sociales; favorecer el acceso a los principales instrumentos para mitigarlos, prevenirlos y superarlos; facilitar la articulación entre distintos niveles y sectores de gobierno, y promover una participación informada de la sociedad en su conjunto. En este sentido, resulta fundamental propiciar un sistema articulado, coordinado e integrado de información, monitoreo y evaluación de los programas que permita proveer de información a los/las titulares, a organizaciones sociales y a la población en su conjunto, sobre los mecanismos de acceso y egreso de los programas, los requisitos que cada programa solicita, las reglas de operación y roles de cada uno de los actores involucrados en la gestión e implementación de los planes, los mecanismos para realizar quejas y reclamos, y los resultados de los programas, entre otros temas relevantes (Acosta y Ramírez, 2004).

Finalmente, un tema clave para analizar los PTC desde el presente enfoque de manejo social del riesgo es evaluar su sustentabilidad desde dos planos: gestión y financiamiento. En el plano de la gestión, la implementación de los PTC en contextos de alta vulnerabilidad social reclama mecanismos

permanentes y eficaces que superen las intervenciones de carácter excepcional (Repetto, 2009a). Respecto del financiamiento, dado que muchos de los PTC en la región fueron implementados con el objetivo de responder a la emergencia social, fueron financiados con créditos internacionales. En este sentido, su continuidad demanda la creación de un sistema de financiamiento a cargo del presupuesto nacional en el marco de un esquema impositivo progresista.

2.2. Los PTC y el mercado de trabajo

El enfoque de protección social desde el mercado de trabajo remite a la conformación histórica de esquemas de seguridad social contributiva. Los cambios en el mercado de trabajo, derivados de la inestabilidad económica, la precarización, y el aumento del desempleo y el empleo informal, han impactado directamente en las posibilidades reales de consolidar un sistema de protección social contributivo y solidario. Pese a esto, el aporte central de este enfoque es proponer acciones concretas para disminuir el riesgo asociado a la inestabilidad laboral (mediante la aplicación de políticas de estabilización macro y microeconómicas), de forma tal de garantizar el acceso a la seguridad social a todos los trabajadores, sean estos del sector formal o informal.

Desde este enfoque, los PTC pueden ser analizados a partir de varias perspectivas. Desde su objetivo de fortalecer el capital humano, mediante inversiones en la demanda de educación y salud, los PTC estarían contribuyendo a mejorar la inserción de los hogares en el mercado laboral del futuro. Cohen y Franco (2007) afirman que los PTC son el resultado de la interacción de tres esferas: consumo, mediante la superación del déficit alimentario; inversión, por medio de la educación que permite aumentar la productividad laboral, y producción, porque promueve la incorporación, en el tiempo, de las familias en situación de pobreza al mercado laboral futuro. Sin embargo, estos autores también cuestionan que la creación de incentivos a la demanda sea suficiente para aumentar las competencias de los/as niños/as en situación de pobreza. Por este motivo, proponen que sea complementada con fuertes inversiones en la oferta de educación y salud pública orientada a los sectores en situación de pobreza, exclusión y vulnerabilidad social.

Mientras que el objetivo de fortalecer el capital humano se centra en la incorporación a futuro en el mercado laboral de los hijos/as de las titulares de los PTC, otro debate paralelo ha discutido los posibles incentivos (positivos y/o perversos) que tienen este tipo de programas en la inserción de los/as adultos/as de las familias en el mercado laboral actual. Estos debates se han centrado en analizar el nivel de las prestaciones, la posible dependencia de las familias del ingreso de los PTC, y las probabilidades de que estos programas estén desincentivando la incorporación en el mercado laboral.

Con respecto a los costos sobre los incentivos de ingreso al mercado laboral de los/as adultos/as titulares de PTC en América Latina, Villatoro (2005a) afirma que no son tan relevantes como en los países desarrollados, ya que las transferencias son muy exiguas, los procedimientos estandarizados de focalización no suelen utilizar la comprobación de medios y las ayudas monetarias normalmente no se gradúan. Por su parte, Parker y Skoufias (2000), Teruel y Davis (2000), y Skoufias y Di Maro (2008) demuestran que los/as titulares del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (de ahora en más, programa Oportunidades) en México, uno de los principales PTC de la región, no han reducido su participación en el mercado laboral por recibir el programa. Otras evaluaciones realizadas a PTC en distintos países de América Latina han evidenciado un aumento en las inversiones en microempresas y activos agrícolas y ganaderos, lo que ha permitido incrementar la autosuficiencia alimentaria y la sustentabilidad de los ingresos, así como la proporción de titulares adultos/as que buscaron trabajo (Villatoro, 2008).

Otro debate en relación con el enfoque del mercado de trabajo remite a la relación entre los PTC y los esquemas de seguridad social en contextos permeados por una alta informalidad laboral. En este sentido, surge la necesidad de complementar los PTC con un esquema de transferencias de ingresos para el retiro y el diseño de mecanismos específicos para enfrentar los riesgos asociados a la vida laboral. En particular, Levy y Rodríguez (2005) sostienen que los PTC no sólo deben ser diseñados como un mecanismo para fortalecer el capital humano sino también como una modalidad dentro de un esquema más amplio de seguridad social.

Los posibles efectos perversos de los PTC en el mercado laboral parecen tener más que ver con la falta de acceso a la información sobre sus reglas de

operación, incluyendo las reglas de entrada y salida, y con la sobrecarga de responsabilidades que generan sobre algunos miembros/as de las familias, en especial sobre las mujeres. En este sentido, la aplicación de un enfoque de género en los PTC debería tender hacia la consideración de responsabilidades conjuntas entre mujeres y varones, y no solamente en su asignación sobre las primeras. Distintas evaluaciones han enfatizado las dificultades que enfrentan las mujeres titulares para compatibilizar las actividades domésticas, el trabajo fuera del hogar y las responsabilidades crecientes que se les asignan en los PTC (Adato et ál., 2000a; González de la Rocha y Escobar, 2002; Arraigada, Miranda y Pavez, 2004).

El debate sobre los incentivos de los/as titulares adultos/as de los PTC a ingresar al mercado laboral ha estado muy vinculado a la definición de mecanismos de salida o egreso. En este sentido, el enfoque de protección social y mercado de trabajo nos propone la implementación de intervenciones que demandan una cuidadosa integración entre los esquemas contributivos y no contributivos, de modo tal de asegurar no sólo que no existan desincentivos para ingresar en el mercado laboral sino que, paralelamente, hayan incentivos concretos para ingresar en él.

En la práctica, algunos PTC han comenzado a incorporar nuevos componentes para fortalecer la inserción al mercado laboral de los/as adultos/as de las familias titulares, y de esta manera, construir puentes entre la salida del programa y la inserción al mercado formal de trabajo. Entre ellos, microcréditos, adquisición de activos, capacitación laboral, etc. El objetivo final de estos nuevos componentes es asegurar que luego del “egreso” o “graduación” del programa se creen las condiciones para que los/as ex titulares puedan generar ingresos suficientes para mantener a su familia fuera de la pobreza. Si contemplamos a los PTC como una intervención dentro de un sistema de protección social más amplio, este enfoque demandaría la creación de sinergias con otros programas de generación de empleo permanente, lo que superaría los eslabones típicos de los PTC, que incluyen los componentes de educación, salud y alimentación (Villatoro, 2005a). En este sentido, una de las posibles innovaciones ha sido presentada por Levy (2007), quien ha propuesto priorizar en la entrega de la transferencia a los jóvenes, en vez de a sus padres, a fin de fortalecer sus capacidades e incentivos de inserción laboral.

De esta forma, si volvemos a situar la discusión de los PTC en el enfoque de protección social y mercado de trabajo es importante notar que para reinserter a los/as titulares en un sistema de protección social ligado al empleo, este empleo debería cumplir los requisitos de trabajo formal y decente. La OIT (2001) define al trabajo decente como aquel que es productivo y seguro, con respeto a los derechos laborales, ingresos adecuados, que ofrece protección social, diálogo social, libertad sindical, negociación colectiva y participación. En este sentido, un trabajo que sea capaz de ofrecer un sistema de protección amplio debe ser capaz de asegurar a el/la trabajador/a y su familia en las distintas etapas de su ciclo de vida (ampliación familiar, desempleo, enfermedad, invalidez, vejez y muerte). Sin embargo, la probabilidad de acceder a empleo formal en la región no parece ser alta, dado que no existe una fuerte competencia por oficios poco especializados (Banco Mundial, 2004). Cohen y Franco (2007) cuestionan el supuesto macroeconómico que presume la existencia de una dinámica económica de naturaleza tal que permitiría la incorporación de los/as titulares de los PTC al trabajo decente. En primer lugar, porque la creación de empleos no depende de los PTC ni exclusivamente del desarrollo de capital humano sino que está fuertemente condicionada por el ritmo de la economía que genera empleos. En segundo lugar, porque es evidente que la economía de los países de América Latina ha sido incapaz de incorporar a la totalidad de la población económicamente activa al sector formal, reportándose una estrecha vinculación entre informalidad y pobreza.

2.3. Los PTC y el enfoque de derechos

Una tercera perspectiva, impulsada por el sistema de las Naciones Unidas, y en particular por la CEPAL, concibe a la protección social como un derecho fundamental de las personas a tener acceso a programas efectivos y eficaces que alivien padecimientos derivados de riesgos sociales tales como enfermedad, vejez, desempleo y exclusión social. Un sistema de protección social desde un enfoque de derechos debe promover programas e intervenciones sociales que protejan los ingresos de la población, proporcionen seguridad alimentaria, formación profesional, educación suplementaria, acceso a la vivienda y atención médica, y sean capaces de dar respuesta a las distintas contingencias que enfrentan las sociedades (ONU, 2001).

Desde este enfoque, la titularidad y el ejercicio de los derechos debe guiar las políticas públicas y orientar el desarrollo conforme al marco normativo de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales plasmado en los acuerdos nacionales e internacionales. La noción de protección social basada en derechos no se limita a dar respuestas paliativas o asistenciales, sino que se extiende a políticas de desarrollo de capital humano y a la prevención de riesgos (CEPAL, 2006).

Situar a los PTC en un sistema de protección social basado en derechos implica definir qué derechos garantizaría y de qué manera. Una primera mirada al diseño de los PTC parece sugerir que busca garantizar los derechos de los/as niños/as a la educación y a la salud, y promover de este modo el capital humano. Sin embargo, la asociación entre derechos y acceso a los servicios sociales (promovidos estos últimos mediante la condicionalidad de la transferencia) parece equívoca cuando se conceptualiza al derecho como un asunto de ciudadanía y al acceso a los servicios sociales como un asunto de cobertura. En este sentido, el acceso a los servicios sociales es sólo un importante aspecto para garantizar un derecho pero sólo equivaldría a un mínimo social (Serrano, 2005).

Otro debate que cuestiona la posibilidad de considerar a los PTC en un sistema de protección social basado en derechos es el de la existencia de condicionalidades como requisito para obtener la transferencia económica. Algunos autores (CEPAL, 2006) afirman que las condicionalidades son sólo una herramienta que suscribe las relaciones entre obligaciones y derechos. Sin embargo, otros autores afirman que la prestación que ofrecen los PTC está acompañada por un proceso de debilitamiento de los derechos ya que la garantía de los derechos sociales no debería estar sujeta al cumplimiento de condición alguna por parte del titular (CELS, 2003; Serrano, 2005).

En particular para el caso de las mujeres, principales responsables del cumplimiento de las condicionalidades, los procesos de empoderamiento y promoción de ciudadanía que los PTC buscan promover no logran quebrar la división sexual del trabajo doméstico y el acceso a mayores condiciones de equidad en los hogares. En este sentido, una mirada de los PTC dentro de un enfoque de derechos debería tender a una mayor socialización de la economía del cuidado, rompiendo las inequidades de género no sólo

mediante la autonomía económica sino promoviendo una compatibilización de los roles productivos y reproductivos entre mujeres y varones, y coordinando el trabajo con programas que encaren los problemas de violencia, sexualidad y reproducción (Serrano, 2005).

Desde esta perspectiva, otro aspecto clave en el análisis del alcance de los PTC, y que debiera ser considerado un elemento clave en un sistema de protección social basado en derechos, se refiere a los mecanismos de acceso a la información y de reclamo contemplados en el caso de que los derechos sean vulnerados. En este sentido, es factible afirmar que no es posible hablar de derechos sociales sin tener acceso a mecanismos de reclamo, administrativos y judiciales, que puedan activarse en los casos de vulneración de derechos (CELS, 2003). En contextos sociales vulnerables al clientelismo político en la distribución de los recursos sociales, el acceso a la información entre los/as titulares respecto de los mecanismos de focalización, los requisitos de incorporación en los PTC y los padrones de titulares son aspectos clave para fomentar el control social y promover ciudadanía (Valencia Lomeli, 2008).

Como bien afirma Serrano (2005), los PTC no logran aún formar parte de un sistema de protección social basado en derechos, ya que siguen estando desvinculados de otras áreas insustituibles de la política social, como son las materias referidas al bienestar, la distribución social de las oportunidades y la operacionalización efectiva de la acción social del Estado en torno a una noción de derechos de ciudadanía que movilice a distintos actores y niveles de acción en torno a un propósito compartido como sociedad. En este sentido, Sojo (2003) afirma que los PTC aún no fomentan el ejercicio ciudadano y no logran garantizar los derechos de los ciudadanos.

3. Conclusiones

A pesar de los avances que han posibilitado los PTC como estrategia de reducción de la pobreza en la región, sus efectos se han visto limitados por la dificultad de incorporarlos en un enfoque integral de protección social. En este sentido, un análisis de los PTC a la luz de los distintos enfoques presentes en el debate latinoamericano sobre los sistemas de protección social permite identificar algunos desafíos pendientes para su fortalecimiento

y consolidación, en el contexto de la búsqueda de una política social integral³.

En esta línea, *la experiencia acumulada de los PTC en la región refuerza la importancia de diseñar e implementar sistemas de transparencia, participación, monitoreo y rendición de cuentas de las intervenciones sociales*. La creación de sistemas de registro de titulares y la producción de información sobre metas e indicadores de resultados, monitoreos periódicos y evaluaciones de impacto, resultan esenciales para identificar y clasificar mejor los riesgos sociales que enfrentan los distintos grupos de la población y para diseñar mecanismos efectivos para prevenirlos, reducirlos y/o compensarlos. Pero sin duda, la potencialidad del acceso a la información pública, la transparencia y la participación sobre las reglas de operación de los programas, los padrones de titulares, las reglas de acceso y egreso, y los mecanismos para realizar reclamos, entre otros temas clave, son también factores esenciales para promover los derechos sociales y construir ciudadanía.

En este sentido, Cunill Grau (2009) señala la falta de contraloría social como uno de los principales déficits de los PTC para integrar un sistema de protección que construya ciudadanía social. En contextos en donde la manipulación clientelar de los recursos sociales inhibe la protección de los derechos sociales de las personas que viven en situación de pobreza, la incorporación de mecanismos que fortalezcan la transparencia, el control social y la rendición de cuentas de las personas son esenciales para garantizar la promoción de sistemas de protección social basados en derechos.

En esta misma línea, también se observa un déficit en la integralidad de las acciones, que repercute en la propia concepción de contraloría social y rendición de cuentas (Cunill Grau, 2009). Por este motivo, por un lado, es necesario profundizar la relación con los sectores de educación y salud. A este efecto, es prioritario invertir no sólo en el acceso sino también en la calidad del servicio ofrecido a los/as titulares de los PTC, hasta incluir temas clave para las mujeres titulares, como los derechos sexuales y reproductivos y el derecho a una maternidad por elección, y para los/as niños/as titulares,

3 Para un análisis de los desafíos de la integralidad para la construcción de un sistema de protección social, ver Repetto (2009a).

con dispositivos orientados a la estimulación temprana, la atención a los componentes nutricionales y a la calidad educativa. De este modo, debería complementarse la estrategia centrada en la demanda de los PTC con esfuerzos de coordinación e inversión en la oferta de los servicios de salud y educación que reciben los/as titulares de los PTC. Esto permitiría profundizar el impacto de estos programas y, en el camino, fortalecer el ejercicio de la rendición de cuentas, al pasar de una mirada acotada sobre el acceso a los servicios sociales a otra en la que también prima la satisfacción del derecho a la salud y la educación.

Por otro lado, debido a la multidimensionalidad de los problemas de la pobreza, y en el intento de brindar respuestas amplias y coherentes, es crucial diseñar intervenciones que atiendan lo que ocurre en la “caja negra” de los hogares. Es decir, que sean capaces de identificar los riesgos sociales específicos asociados a las dinámicas intrafamiliares que inciden en la implementación de los PTC. En este sentido, es esencial situar este tipo de programas dentro de un marco que tenga en cuenta una perspectiva de género inclusiva, que promueva una mirada crítica de la construcción social de los estereotipos de género, tanto de los varones como de las mujeres, y que atienda las problemáticas específicas asociadas a esta construcción social (incluyendo la violencia doméstica y estructural en todas sus variantes). Esto requerirá una interrelación con otros programas e intervenciones sociales nacionales y/o locales que promuevan la equidad de género y la prevención y atención de la violencia, entre otras cuestiones relevantes. Asimismo, implica analizar críticamente la inclusión y/o exclusión de las mujeres en materia de acceso a la información, y respecto de los mecanismos de rendición de cuentas y de los procesos de institucionalización de la participación social.

Paralelamente, si tenemos en cuenta la necesidad de fomentar una cuidadosa integración entre los esquemas contributivos y no contributivos de protección social, se debe estudiar más profundamente la oportunidad de combinar las posibles estrategias de salida de los PTC con programas específicos que promuevan el ingreso de los/as titulares a un empleo de calidad. Esto no implica transformar a los PTC e incorporarles nuevos componentes. Por el contrario, tiene la ambición de promover una mayor interrelación con otros programas específicos (nacionales y/o locales), los

que deberían adaptarse a las distintas necesidades identificadas por los/as titulares, en vistas de las particularidades de los mercados laborales locales y con el objetivo de responder a las necesidades (y superar los estereotipos) de género asociadas a este tipo de estrategias.

Con la mira en fortalecer los procesos de ciudadanía, esto supone definir umbrales básicos de protección social para todas las personas por el sólo hecho de ser ciudadanos/as, bajo los cuales se diseñen y revisen las distintas intervenciones sociales del Estado (Repetto y Andrenacci, 2006), y promover su coordinación (en el caso de los/as titulares de los PTC) y complementariedad (para otros grupos poblacionales, como los adultos mayores, personas con capacidades especiales, etc.).

Frente a estos desafíos, la creación de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas es esencial, tanto para mejorar la efectividad y eficiencia de los PTC, como para minimizar y administrar sus posibles riesgos de manipulación política. Es decir, como herramientas clave para promover y asegurar los derechos humanos de los/as titulares y potenciales titulares de los programas sociales. En este sentido, los sistemas de rendición de cuentas tienen una doble función. Por un lado, permiten identificar los problemas de gestión y efectuar medidas correctivas para mejorar la efectividad, eficiencia y calidad de las intervenciones públicas. Por el otro, son un medio para que los/as ciudadanos/as y titulares de programas sociales demanden a los/as funcionarios/as públicos/as que se comprometan a dar explicaciones y justificar sus decisiones y acciones, y así proteger sus derechos civiles, políticos y sociales.

En síntesis, los desafíos que presentan los PTC para integrar un sistema de protección social más amplio son múltiples. A pesar de los avances que han posibilitado, tanto respecto de la profesionalización de las intervenciones sociales (con su énfasis en los sistemas de información, evaluación y monitoreo) como en el impacto sobre los niveles de pobreza, es aún necesario fortalecer su relación con otras áreas irremplazables en vistas de consolidar una política social integral, que abarque los distintos problemas multidimensionales de la pobreza, vulnerabilidad y exclusión social desde un enfoque de derechos humanos, y que tenga en cuenta los efectos diferenciales en la producción de riesgos sociales asociadas al ciclo vital, nivel educativo, clase social, sexo, orientación sexual, género, y etnia y/o raza.

CAPÍTULO 2.

Rendición de cuentas, transparencia y sistemas de información en las distintas etapas de implementación de los programas de transferencias condicionadas

El presente capítulo analiza los sistemas de información, transparencia y rendición de cuentas en los programas de transferencias condicionadas (PTC) teniendo en cuenta las tres etapas clave del ciclo de vida de estos programas: la entrada al programa (cuando los/as titulares se inscriben y son incluidos), la permanencia (cuando los/as titulares cumplen con las condicionalidades y reciben las transferencias del programa) y la salida del programa (cuando se cumplen los objetivos del programa y las familias titulares egresan de él).

El capítulo analiza los avances que han realizado los distintos PTC de la región en estas tres etapas, con el fin de realizar un análisis de las oportunidades y limitaciones que ofrecen los mecanismos de rendición de cuentas implementados para distintos contextos nacionales. A este efecto, se analizan los retos que enfrentan y se destacan algunos elementos apropiados para promover su replicabilidad. Pese a que el capítulo se divide en tres grandes secciones (2.1, 2.2. y 2.3), en alusión a las tres etapas clave del ciclo de los programas (entrada, permanencia y salida), los ejes analizados al interior de cada una de ellas se numeran de manera correlativa, por cuanto intentan transmitir la idea de continuidad que atraviesa la implementación de los programas con independencia de la etapa puntual de referencia. Ellos son: (1) Los registros de titulares, (2) Condicionalidades, (3) El monitoreo y la evaluación; (4) Sistemas de quejas, reclamos y denuncias, (5) Participación, y (6) Mecanismos de salida.

2.1. Ingreso al programa

1. Los registros de titulares

Alrededor de veinte millones de familias en América Latina reciben transferencias monetarias condicionadas (Valencia Lomeli, 2008). Una característica común de los PTC es que todos han sido implementados de manera focalizada y a gran escala (en varios casos, llegan a cubrir un porcentaje importante de la población total). A su vez, los PTC presentan una particularidad: combinan la focalización con el acceso a servicios universales de salud y educación, como una herramienta para maximizar la cobertura y el acceso de las personas pobres a los servicios sociales (Rawlings y De La Brière, 2006).

Los sistemas de información, transparencia y rendición de cuentas que acompañan los registros de titulares de programas sociales nos permiten analizar los procesos a través de los cuales los/as titulares son incluidos en los esquemas de protección social de cada país. En línea con el enfoque de manejo de riesgos, la información de un registro de titulares debería permitir identificar los riesgos a los que está expuesto cada uno de los miembros de las familias en situación de pobreza a fin de adecuar la oferta pública de intervenciones sociales, y –de esta manera– contribuir con la eficiencia y el acceso a servicios sociales, y mitigar riesgos. Paralelamente, desde un enfoque basado en derechos, un análisis de los procesos y los mecanismos de control y transparencia de los padrones de titulares permite estudiar las condiciones de inclusión de los/as titulares a los registros, de forma tal de evaluar sus posibilidades de otorgar ciudadanía y acceso a derechos sociales y, paralelamente, de limitar los riesgos del clientelismo político (Kabeer, 2002 y 2004).

A continuación, se describen los distintos modelos de registros de titulares que han surgido en los países analizados y los instrumentos y metodologías utilizadas para la focalización de los PTC. En esta línea, se analizan los estándares de transparencia y acceso a la información que han adoptado los padrones de titulares de estos programas y los desafíos de medición que enfrentan para limitar los errores de exclusión e inclusión.

(a) Distintos modelos de registro de titulares

En la mayoría de los países de América Latina que han implementado PTC, la iniciativa de constituir un padrón unificado de titulares ha estado ligada institucional y operativamente a la ejecución y al proceso de crecimiento de estos programas. En México, el programa Oportunidades, que surge en 1997, genera el primer registro de titulares, a partir del acopio y calificación de información socioeconómica de los hogares (Sistema Integrado de Información e Identificación de Beneficiarios, SIIIB). Posteriormente, en 2001, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) inicia la construcción del Padrón Único de Beneficiarios (PUB). En Brasil, el Catastro Único de Programas Sociales (CadÚnico, en portugués) surge en 2001 con el objetivo de conformar un banco de datos único para los cuatro PTC vigentes en ese momento en Brasil: Bolsa Escola, Auxilio Gas, Beca Alimentación y Tarjeta Alimentación. En 2003, el gobierno federal unifica estos cuatro programas y crea en su reemplazo Bolsa Familia, al mismo tiempo que unifica también la gestión y la ejecución del CadÚnico. Formalmente conectados, Bolsa Familia y CadÚnico pasan a tener un desarrollo institucional y sistémico casi imbricado, es decir, parcialmente superpuesto (Bartholo, 2009).

En otros casos, como en Colombia y Chile, la iniciativa de crear un registro unificado de titulares es anterior e independiente de los PTC. En Colombia, el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN) fue desarrollado en 1993 por el Departamento Nacional de Planeamiento para responder al mandato de la Constitución Política de 1991, y luego reformado en 2003. El SISBEN construye un puntaje cardinal continuo a partir de información sobre calidad de la vivienda, acceso a servicios públicos y a educación, y ocupación de los miembros de la familia, a partir del cual ordena los hogares por niveles de pobreza. En Chile, la Ficha de Caracterización Socioeconómica (CAS) funciona desde la década de los ochenta. Hacia fines de los años noventa sufrió algunos cambios y pasó a denominarse primero CAS II y luego CAS-Familia. Pese a esto, la modalidad "CAS" fue utilizada hasta 2006 para canalizar los distintos subsidios y programas sociales nacionales, momento en el que se crea un nuevo sistema de registro de titulares denominado Ficha de Protección Social (FPS).

En Argentina se da una situación particular. En 1998, se crea el Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social (SINTyS) con el principal objetivo de identificar los atributos sociales y fiscales de las personas mediante un sistema coordinado de intercambio continuo de información a partir de bases de datos del Estado y privadas, para mejorar la focalización del gasto social y detectar casos de evasión. En este sentido, el SINTyS no fue diseñado exclusivamente como un registro de titulares de programas sociales sino que pretende ser una base de datos dinámica, con información social, patrimonial, de consumo e ingresos. Si bien las ventajas del SINTyS son numerosas, ya que se actualiza de manera continua, en oposición a los sistemas que sólo pueden ser actualizados (por medio de un censo) cada varios años, el sistema argentino todavía no se encuentra lo suficientemente avanzado como para poder evitar los errores de exclusión. Para ello, deberá tener más desarrollado el acceso a bases de consumo y un mejor mapeo inicial de la población en situación de pobreza. Debido al carácter incompleto de los barridos censales de la pobreza, realizados por el Sistema de Identificación de Familias (SISFAM)⁴, en Argentina se hace imposible realizar un índice de pobreza que sirva como instrumento de focalización. En este sentido, el SINTyS es útil a los efectos de controlar el cumplimiento de las condiciones de ingreso y permanencia en los programas sociales, vía el control de incompatibilidades, y no se utiliza como instrumento de focalización (Fenochietto y Pessino, 2006). No es de extrañar, entonces, que los mecanismos de ingreso a los PTC en Argentina no hayan utilizado el SINTyS como instrumento de focalización. Sin embargo, éste sí fue utilizado como mecanismo de estratificación en el traspaso de los/as titulares del programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados al programa

4 El Siempro-SISFAM es un programa dedicado a diseñar e implementar sistemas, para ser aplicados en todos los niveles destinados a producir información que permita diagnosticar la situación socioeconómica de la población y efectuar análisis útiles para la formulación de políticas; captar información sobre los programas sociales en marcha; monitorear el grado de avance en el cumplimiento de las metas propuestas en dichos programas y evaluar el grado de correspondencia entre el impacto previsto y el efectivamente alcanzado a través de la implementación de los mismos. El organismo se inserta en la órbita del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, que depende del Ministerio de Desarrollo Social.

Familias, cuando se realizaron, a partir del SINTyS, recomendaciones sobre la *empleabilidad* de los/as titulares⁵.

La **tabla 1** resume los registros de titulares de países seleccionados de la región y sus principales funciones y metodología.

5 En el caso de Argentina, el proceso de focalización del programa fue realizado con el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados en 2001. Los/as titulares que se traspasaron al Plan Familias fueron aquellos/as considerados/as “no empleables”, mientras que los/as titulares considerados “empleables” fueron traspasados al Programa Seguro de Capacitación y Empleo. En la práctica, sin embargo, el traspaso de titulares fue mucho menor del esperado: a fines de 2008 medio millón de personas aún se reportaban como titulares del Plan Jefes y Jefas de Hogar.

Tabla 1. Registros únicos de titulares. Información de síntesis. Países seleccionados

País	Registro único de titulares	PTC	Año de creación del registro	Función principal (en relación con PTC)	Metodología (fuentes de información)	Grado de utilización	Ubicación institucional
Argentina	SINTyS	Programa Familias / Jefes y Jefas de Hogar	1998	Control de incompatibilidades y mecanismo de estratificación	Integración de bases de datos	Parcial	Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, Presidencia de la Nación
Brasil	CadÚnico	Bolsa Familia	2001	Instrumento de focalización y acceso al SPS*	Ficha por individuo	Parcial	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
Chile	Ficha de Protección Social (FPS)	Programa Chile Solidario	2006 (Ficha CAS)	Instrumento de focalización y acceso al SPS*	Ficha por individuo y puntaje; bases del PTC y otras bases de registro civil	Amplio	Ministerio de Planificación
Colombia	SISBEN	Familias en Acción	1993	Instrumento de focalización y acceso a SPS*	Ficha por individuo	Parcial (30% del ppto. en SPS)	Departamento Nacional de Planeación
México	PUB	Programa Oportunidades	2001	Genera información integrada	Integración de bases de datos de distintos programas sociales (verifica duplicidades)	Parcial	Secretaría de Desarrollo Social

* SPS = sistema de protección social.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de: Cohen y Franco (2006), Cohen, Franco y Villatoro (2006), Rivarola (2006), Familias en Acción (2005), Nuñez y Cuesta (2006), Jones, Vargas y Villar (2006), Francke y Mendoza (2006) y Veras Soares y Britto (2007).

En términos generales, en relación con los mecanismos de recolección de la información se pueden identificar dos modelos de construcción y administración de registros únicos de titulares. Un primer modelo, presente en los casos de Chile, Colombia y Brasil, entre otros países, ha sido la creación de registros únicos de personas en situación de pobreza. A este efecto, se completan fichas de información en los hogares mediante censos o por demanda, y se ingresa la información en una base de datos centralizada. Este sistema suele calcular un puntaje o índice ponderado para clasificar y definir a la población según distintos niveles de pobreza. Estos puntajes, a su vez, pueden ser utilizados para definir condiciones de elegibilidad de los distintos programas sociales dentro de un sistema de protección social más amplio.

La ventaja de este modelo es que, al posibilitar economías de escala en la recolección de información sobre las familias en situación de pobreza, permite crear un sistema único para distintos programas sociales y se convierte en una entrada hacia la construcción de sistemas de protección social inclusivos. En algunos casos, como en Chile y Colombia, esta experiencia ha sido exitosa para comenzar a construir un sistema de protección social en el cual los distintos programas sociales (incluidos los PTC) utilizan el registro único de titulares. En este sentido, a pesar de sus limitaciones, es posible afirmar que la creación de sistemas de registro de titulares es un avance hacia la construcción de sistemas de protección social más amplios, que logren vincular a los PTC con otras intervenciones sociales. En Chile, por ejemplo, la Ficha de Protección Social (FPS) no es sólo utilizada por el programa Chile Solidario sino también por otras pensiones sociales, en casos de subsidios al precio del agua y la vivienda, entre otros. En Colombia, el SISBEN es utilizado para medir la elegibilidad de los/as titulares para recibir subsidios en seguros de salud, programa de promoción de empleo, atención especial en hospitales públicos, programas de entrenamiento para los jóvenes y otras pensiones sociales.

Un segundo modelo, implementado en particular en México y Argentina, ha sido la creación de registros que buscan unificar las bases de titulares ya existentes de distintos programas sociales federales y estatales. Aunque en ambos países estos registros tienen particularidades propias de sus contextos sociopolíticos y del sistema de protección social en el que están

insertos, un denominador común entre ambas iniciativas es que descentralizan los mecanismos de focalización en las unidades ejecutoras de los planes y programas específicos; y, a su vez, que tienen como objetivo principal la integración de distintas bases de registros con el fin de identificar duplicidades, incompatibilidades o complementariedades entre ellas.

En algunos casos, como en Argentina, este modelo puede enfrentar fuertes limitaciones para cumplir sus objetivos si tiene dificultades para concretar el intercambio de información entre distintos niveles de gestión (como suele ocurrir en países federales). En México, este problema ha sido parcialmente superado. En este sentido, un avance importante ha sido la institucionalidad y legitimidad que ha obtenido el programa Oportunidades, el cual ha asumido la responsabilidad de crear el principal padrón de titulares del país, lo que le ha permitido facilitar, a su vez, el intercambio con otras bases de datos, y de esta manera propiciar un avance hacia la construcción de un sistema de protección social más amplio (Gómez Hermosillo, 2007).

Recuadro 3. Usos potenciales del padrón del programa Oportunidades en México. Un ejemplo de articulación entre el nivel central y el local en un país federal

La integración de un padrón único de titulares de programas sociales presenta obstáculos políticos y técnicos. Entre los obstáculos de orden técnico, se encuentran la actualización de la información (que en el caso mexicano fue realizada en 1997 con una recertificación tres años después), las complejidades de los sistemas tecnológicos (que deben permitir el acceso a distintos sectores sociales y niveles de gestión), y la definición de las variables a relevar (que deben dar información cabal para distintas intervenciones sociales a fin de maximizar las oportunidades de complementariedad entre programas), entre otros temas. En términos de obstáculos políticos, podemos nombrar las dificultades de colaboración entre los distintos niveles de gobierno, reacios a compartir información, en estructuras federales y procesos autónomos de toma de decisiones.

Durante el período 2001-2006, se realizaron diversos intentos para usar la información relevada por el padrón de titulares del programa Oportunidades para implementar otros apoyos estatales a las familias en situación de pobreza. A este efecto, algunos funcionarios eligieron dos caminos promisorios: la generación de un sistema de información local para la toma de decisiones y la asignación de otros apoyos complementarios a las familias.

La experiencia más interesante fue la de San Luis de Potosí, que se desarrolló en colaboración con el gobierno federal. Se creó un programa local piloto denominado Supera (inspirado en el programa Puente de Chile), adecuado a la realidad mexicana y a los recursos humanos disponibles para el acompañamiento familiar, así como a los recursos y programas existentes para garantizar un conjunto de dimensiones y mínimos de bienestar. Otra experiencia exitosa tuvo lugar en el estado de Zacatecas, en donde se concretó la articulación del programa de educación de adultos y los/as adultos/as titulares del programa Oportunidades con bajos niveles educativos.

Otra experiencia de gran escala fue la creación, en 2006, del padrón del programa Oportunidades para focalizar una nueva transferencia para adultos mayores de 70 años de edad. La definición operativa fue utilizar el padrón para identificar a los

adultos mayores, verificar su permanencia en el hogar y realizar una transferencia extra bimestral como parte de la transacción de la entrega de apoyos a los/as titulares, y con un desglose específico en el recibo. En menos de un año, la coordinación de Oportunidades pudo identificar, actualizar información y entregar transferencias a 800 mil adultos mayores.

Fuente: Gómez Hermosillo (2007).

(b) Instrumentos y metodologías de focalización

Con independencia del modelo de registro único de titulares que tenga cada país, un aspecto clave para alimentar y nutrir de información a los registros de titulares de los PTC son los instrumentos y metodologías de focalización que utilicen. La mayoría de ellos, existan o no registros únicos de titulares en sus países, utilizan para su focalización un procedimiento multietápico, que combina focalización geográfica y focalización por hogar, y en algunos casos, se agrega una tercera etapa de validación en asambleas comunitarias. A pesar de que estas experiencias son aún incipientes en la región, la construcción de una base de datos de potenciales titulares de PTC representa en muchos casos una primera aproximación hacia la creación de registros únicos de titulares, que puede servir como insumo esencial para la creación de sistemas de protección más inclusivos.

La mayoría de los PTC ha utilizado la focalización geográfica, que implica la selección de las localidades con mayores niveles de pobreza. Esta elección se justificaba en la escasez de recursos, sea para censar o para atender a toda la población objetivo del programa. En algunos casos se optó por trabajar en las localidades de menor tamaño relativo (o de tamaños predefinidos) o sólo en zonas rurales; luego, mediante algún indicador o combinación de indicadores comenzó a establecerse un ordenamiento sobre la base de datos de pobreza, desarrollo humano o de marginalidad (Aduán, 2004). En un segundo paso, se suele verificar que en las localidades seleccionadas existan servicios locales de salud y educación, de modo tal que posean capacidad suficiente para hacer frente a la demanda movilizadora por el programa. En algunos casos se establecen también cuotas que fijan

la cantidad de familias que podrán ser atendidas en cada unidad geográfica (Cohen y Franco, 2006; Franco, 2006). La **tabla 2** resume los principales indicadores de selección geográfica utilizados por los PTC relevados.

Tabla 2. Indicadores de focalización geográfica.

Programas seleccionados

País	Programa	Indicadores de selección geográfica	¿Prioridad por existencia de servicios sociales?	Acuerdos y compromisos con actores
Argentina	Programa Familias / Jefes y Jefas de Hogar	No, todo el país	No	Sí, con los municipios
Brasil	Bolsa Familia	Al comienzo, Índice de Desarrollo Humano (IDH)*, luego se añadieron todos los Estados pero con cupos	No	Sí, con los municipios
Chile	Programa Chile Solidario	No, todo el país	No	No
Colombia	Familias en Acción	SISBEN** y tamaño del municipio (deben tener menos de 100 mil habitantes)	Sí	Sí, con el alcalde municipal
México	Programa Oportunidades	Índice de marginación***	Sí	Sí, con las autoridades sectoriales de educación y salud para garantizar la oferta

* Se seleccionaron todos los municipios de los 14 estados con menor resultado en el IDH, los pertenecientes a microregiones con IDH inferior a 0,5 y los municipios cuyo IDH era menor a 0,5 (independientemente de su ubicación por estados o microregión).

** Municipios con mayor porcentaje de hogares con SISBEN 1 (ver nota al pie 6).

*** El Consejo Nacional de la Población realiza este índice, y le otorga prioridad a las zonas geográficas que presentan mayor concentración de familias en situación de pobreza extrema.

Fuente: Elaboración propia sobre base de datos de Cohen y Franco (2006), Cohen, Franco y Villatoro (2006), Rivarola (2006), Familias en Acción (2005), Nuñez y Cuesta (2006), Jones, Vargas y Villar (2006), Francke y Mendoza (2006), Veras Soares y Britto (2007).

Luego de realizada la focalización geográfica tiene lugar la selección de hogares y/o titulares de los PTC en las localidades elegidas y/o priorizadas. En este sentido, la mayoría de los PTC ha tomado las dos condiciones de focalización básicas: (1) ciclo de vida, con foco en los hogares con hijos/as menores de edad y (2) comprobación de medios, lo que incluye el uso de mediciones directas de ingresos, de aproximaciones a los ingresos y de medidas de necesidades básicas insatisfechas –NBI–. Los mecanismos empleados para medir estos indicadores de selección de familias o titulares individuales dentro de las comunidades elegidas han variado mucho entre países.

Tanto en el caso chileno (Chile Solidario) como colombiano (Familias en Acción), los PTC utilizan como instrumento de focalización la información recolectada en el registro único de titulares. En Colombia, el SISBEN clasifica a las familias según seis distintos niveles de pobreza⁶. Las familias elegibles para ingresar al programa Familias en Acción deben pertenecer al nivel 1 del SISBEN (Familias en Acción, 2005). El proceso de inscripción de los hogares al PTC colombiano implicó tres etapas. Luego de realizar todas las acciones necesarias para preparar al municipio para ingresar al programa, se efectuó la verificación y actualización de la información de las familias elegibles y luego se cerró la inscripción (Nuñez y Cuesta, 2006). En el caso de Chile Solidario, se utilizó la encuesta de hogares (denominada CASEN) para estimar el número de familias en condición de indigencia, y luego se aplicó la Ficha de Protección Social (FPS) para determinar su elegibilidad. En ambos casos, la creación de los PTC colaboró, de alguna manera, con la incorporación de mejoras y actualizaciones a los sistemas de registros únicos de titulares (Fiszbein y Schady, 2009).

Una situación similar ocurre en países en donde la construcción de registros únicos de titulares se ha realizado de manera imbricada con los PTC. En México, el programa Oportunidades selecciona las familias en las localidades elegidas por medio de un instrumento de recolección de datos homogéneo en todo el territorio nacional, que recoge información

6 El puntaje es producido de manera automática por el aplicativo diseñado por el Departamento Nacional de Planeación de Colombia, luego de ingresar los datos de la encuesta aplicada. Según el puntaje las personas encuestadas quedan clasificadas en uno de los seis niveles del SISBEN (Alcaldía Mayor de Bogotá, s/a).

socioeconómica y demográfica de cada hogar. Originalmente, en el área rural, se encuestaba a todas las familias, pero en las localidades mayores a 50 mil habitantes las familias tienen que solicitar, directamente, el ingreso en los Centros de Atención y Registro (CAR) y en las mesas de atención. La selección de los hogares se realiza a través de la estimación de puntajes obtenidos, de manera ponderada, sobre la base del nivel de carencias y otras características o variables de la familia, y no sólo en función de los ingresos. La principal ventaja de este sistema es que prioriza una visión multidimensional de la pobreza y, de este modo, facilita la determinación de la importancia relativa de cada factor. Además, permite estimar los puntajes de las familias que no reportan sus ingresos, incrementa la confiabilidad del proceso de identificación, disminuye el riesgo de sesgos en la evaluación por mediciones erróneas de los ingresos, y facilita la identificación de casos atípicos (Cohen, Franco y Villatoro, 2006). En Brasil, para entrar al programa Bolsa Familia una familia debe estar empadronada en el CadÚnico. El proceso de incorporación al CadÚnico lo realiza de manera permanente el municipio a través de gestores municipales. En este caso, el principal indicador es el ingreso de la familia. Una vez que la familia está en el padrón, en función de las posibilidades financieras, el Bolsa Familia establece los cupos de ingreso por municipio e incorpora, de manera automatizada, primero a los que menos renta tienen (Hevia de la Jara, 2007).

En ocasiones, los PTC han combinado el uso de censos poblacionales con pedidos de inscripción por demanda. En un número reducido de programas, entre los que se encuentra el Jefes y Jefas de Hogar de Argentina, el instrumento de focalización ha sido exclusivamente por demanda. En este caso, las personas que se enteraban del programa y creían que cumplían con los requisitos mínimos debían acercarse a los gobiernos locales y/o a las oficinas del gobierno nacional que administraban la inscripción al programa. Este instrumento de focalización presenta algunos problemas. Entre ellos, los grandes costos que enfrentan las personas en pobreza extrema para acceder a la información necesaria para inscribirse en un programa social, lo cual puede terminar favoreciendo a las personas con mayores recursos sobre aquellos en condición de indigencia (Vos et ál., 2003). En este sentido, esta modalidad puede dificultar el acceso a la información y crear, de esta manera, oportunidades para fortalecer el poder de las redes de clientelismo.

La **tabla 3** resume los principales mecanismos de focalización de hogares utilizados en cada uno de los PTC relevados.

**Tabla 3. Indicadores de focalización por hogares.
Programas seleccionados**

País	Programa	Tipo de selección hogares / titulares	Indicadores de pobreza	Indicadores de ciclo de vida
Argentina	Programa Familias / Jefes y Jefas de Hogar	Autofocalización y estratificación (SINTyS)*	Nivel de empleabilidad (SINTyS) / Condición de desempleo y declaración jurada de ingresos	Titulares con hijos menores de 18 años (y, recientemente, mayores de 60 años)
Brasil	Bolsa Familia	CadÚnico	Ingresos del hogar (CadÚnico)	Madres gestantes e hijos/as menores de 18 años.
Chile	Chile Solidario	FPS	Puntaje FPS (variables de recursos, necesidades y riesgos sociales del hogar)	No
Colombia	Familias en Acción	SISBEN	Puntaje SISBEN (Nivel 1)	Madres gestantes e hijos/as menores de 18 años.
México	Programa Oportunidades	Censo	Puntaje basado en ingresos y análisis de características socioeconómicas	Madres gestantes, hijos/as menores de 18 años, jóvenes, adultos mayores y personas con capacidad reducida

* El caso de Argentina es particular. Los/as titulares del Plan Familias son aquellos/as que ingresaron al Plan Jefes y Jefas por autofocalización y que, luego, fueron considerados/as elegibles para traspasarse al Plan Familias (por su condición de "empleables", en función de cálculos desarrollados por el SINTyS).

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Cohen y Franco (2006), Cohen, Franco y Villatoro (2006), Rivarola (2006), Familias en Acción (2005), Nuñez y Cuesta (2006), Jones, Vargas y Villar (2006), Francke y Mendoza (2006, Veras Soares y Britto (2007).

La administración de los registros de titulares ha sido variable, con operaciones completamente centralizadas en México, y administración descentralizada, aunque consolidada de manera central, en otros países, como Brasil, Chile y Colombia. En estos tres casos, las fichas de identificación de hogares y familias que integran el registro se completan a nivel municipal, ya sea directamente por empleados municipales mediante un convenio de colaboración (como en Brasil y Chile) o a través de encuestadores contratados por el municipio (caso de Colombia); y, en todos los casos, se combina la actualización del sistema por medio de visitas a la familias y actualizaciones por demanda.

El debate sobre la centralización/descentralización de los procesos de inscripción en los registros de titulares ha abordado, entre otras temáticas, las oportunidades de clientelismo y corrupción presentes en la etapa de inclusión de personas en los registros a nivel local⁷. En este sentido, en México el programa Oportunidades ha priorizado la centralización en la inscripción y recertificación de los/as titulares del sistema. En la práctica, independientemente de que el padrón de titulares del PTC sea realizado de manera centralizada o descentralizada, a través de registros únicos de titulares o directamente por parte de las unidades ejecutoras de los PTC, las oportunidades de clientelismo y corrupción en la inscripción de los/as titulares han estado relacionadas con los niveles de acceso a la información, transparencia, y rendición de cuentas. En este sentido, el grado de acceso a la información sobre los padrones de titulares, la capacidad para efectuar controles y cruces de datos que certifiquen el cumplimiento de las reglas operativas del programa, junto con la creación de sistemas de monitoreo y estrategias de fiscalización, y canales institucionales para recibir quejas y reclamos, son todas herramientas prácticas y efectivas para aumentar la fiabilidad, reducir las posibilidades de manipulación, y limitar los errores de inclusión y exclusión de estos sistemas.

7 Algunas denuncias de clientelismo en los procesos de inscripción en los PTC, pueden ser consultadas en http://www.semana.com/wf_InfoArticulo.aspx?idArt=112421, para el caso de sistemas descentralizados, como el colombiano, o bien en Hevia de la Jara (2007), para el sistema centralizado de México.

Un paso hacia la transparencia ha sido la posibilidad de cruzar los padrones de titulares con otras bases de datos. En este sentido, los registros de titulares han buscado controlar errores de inclusión y exclusión, de forma cruzada, con otras bases de datos de empleo formal, registro de defunciones y pensiones, entre otros, con el fin de garantizar la calidad de los registros (Rawlings y De La Brière, 2006). En Argentina, por ejemplo, el ejercicio de cruzar los padrones del programa Jefes y Jefas de Hogar con otras bases de datos permitió identificar que varios empleados municipales y policías federales cobraban el plan, a pesar de que esto no estaba permitido en las reglas de operación del programa (**recuadro 4**).

Recuadro 4. Los riesgos de la focalización sin controles: el caso del Jefes y Jefas de Hogar en Argentina

El plan Jefas y Jefes de Hogar fue lanzado en mayo de 2002. A pesar de haber sido presentado como un *derecho universal de inclusión social*, surgió con limitaciones en su diseño institucional y en los mecanismos de implementación adoptados para garantizar su realización. En la práctica, la urgencia con la que se implementó dispuso la autofocalización, y los/as titulares debieron inscribirse directamente, ya sea mediante las autoridades municipales o bien ante organizaciones sociales o comunitarias. La discrecionalidad durante la etapa de adjudicación de los planes, junto a las dificultades del sistema para detectar con celeridad estas irregularidades, es una llamada de alerta sobre el tipo de problemáticas que se presentan en esta etapa de los PTC. Además, la inexistencia de un registro único de titulares y las demoras en los procesos de carga y control de los datos, en un contexto de urgencia social, han provocado la asignación y pago de los planes antes de que fueran realizadas las verificaciones. Como resultado, se ha identificado la cobranza de miles de planes por un período de varios meses para luego detectar que sus titulares carecían de identidad o violaban los requisitos.

Una de las irregularidades más recurrentes en esta etapa fue la adjudicación de los planes a personas que no cumplían con los requisitos. Según consta en los informes de la Comisión para el Tratamiento de Denuncias de los Programas de Empleo (CODEM), entre junio de 2003 y mayo de 2004, un 73,51% de las denuncias efectuadas se referían a la postulación y entrega de beneficios sin requisitos, para el período mayo 2002-

diciembre 2003 el porcentaje era 72,89%. La postulación sin requisitos incluye, entre otros, la introducción de hijos ajenos como propios en la solicitud del plan, la inscripción en el plan aun a pesar de percibir jubilaciones, aportes patronales, estar inscripto en varios planes sociales de manera simultánea, o ser menor de edad.

En los años 2003 y 2004, la Unidad Fiscal de Investigaciones de la Seguridad Social (UFISES) cruzó información proveniente de los planes sociales adjudicados por el Ministerio de Trabajo y las nóminas de los empleados municipales y miembros del cuerpo de la Policía Federal. Este cruce demostró que una cantidad considerable de planes estaban siendo cobrados por empleados municipales y miembros de la Policía Federal. Los resultados señalan que de todos los planes sociales, el de mayor abuso fue el Plan Jefes y Jefas de Hogar. En la provincia de Buenos Aires, 319 policías cobraban el plan mensualmente. La inclusión de policías como titulares del Plan Jefes y Jefas de Hogar ocurrió en 1.093 casos, los que se distribuyen en todas las provincias del país, aunque los casos de abuso han sido mayoritarios en Santa Fé (110 casos), Santiago del Estero (105 casos) y Mendoza (66 casos).

La adjudicación de planes sociales a empleados municipales fue constatada en los 134 municipios de la provincia de Buenos Aires. Desde el hallazgo de un caso en los municipios de Rojas, Pila, y Pellegrini, los casos de cobro del beneficio de \$150 mensuales por parte de empleados municipales llegó a un total de 260 en el municipio Islas Malvinas. En ciertos gobiernos locales, hasta el 15% de los planes otorgados eran cobrados por los empleados municipales.

La investigación de UFISES no se limitó a los municipios de la provincia de Buenos Aires sino que también analizó, en julio de 2003, a otras seis provincias. En Santiago del Estero, por ejemplo, se descubrió que 1.249 empleados provinciales cobraban el subsidio; en Córdoba, eran 295; en Río Negro, 145; en Catamarca, 183; en Salta, 71, y en San Juan, 37.

Fuente: Christian Gruenberg y Victoria Pereyra Iraola (2005).

El acceso a la información por parte de los/as titulares, de manera directa y sin intermediarios, de su inclusión y/o exclusión es también un elemento clave que permite crear una herramienta de control social del padrón de titulares y, de este modo, prevenir la manipulación política. Algunos de los principales PTC de la región, como el Bolsa Familia en Brasil, el programa Oportunidades en México, y Chile Solidario, permiten la consulta pública del padrón de titulares como una herramienta clave para asegurar la transparencia de su implementación.

En México, a partir de la sanción de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental de 2003, se publica el listado con los nombres de las titulares y de los/as becarios/as del programa Oportunidades en su página de Internet. Durante los primeros años, esta difusión se hacía en riguroso orden alfabético por municipio y estado. A partir de 2005, el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) resolvió que el padrón debería presentarse organizado también por localidad (y no sólo por municipio), por lo que a partir de esa fecha el padrón, incluyendo monto de apoyos entregados, bajas y altas, con nombre y en orden alfabético, se encuentra disponible en Internet, organizado por localidad, municipio y estado, como parte del “Portal de Obligaciones de Transparencia” (POT) del programa Oportunidades (**recuadro 5**). Al igual que en el caso de México, en Brasil, se puede consultar el padrón del Bolsa Familia (y demás programas sociales nacionales) a través del *Portal da Transparencia*⁸, que incluye la identificación de los/as titulares por número de identificación y monto del subsidio anual. El Ministerio de Planificación de Chile, bajo la iniciativa *Gobierno Transparente*⁹, también publica nombre, apellido y localidad de los/as titulares del programa Chile Solidario en su página de Internet. Asimismo, ha creado un sistema virtual para que los/as titulares puedan obtener información sobre su puntaje en la Ficha de Protección Social (FPS) y los demás programas a los que pueden acceder. En Argentina, el manejo de la transparencia ha sido parcial: mientras que el principal PTC en el país, el Jefes y Jefas de Hogar, que es administrado por el Ministerio de Trabajo, publica los padrones del programa y permite la consulta pública, el Plan Familias, administrado por el Ministerio de Desarrollo Social, no publica los

8 <http://www.portaltransparencia.gov.br> .

9 <http://ris.mideplan.cl/transparencia/views/listados/index.php> .

listados ni permite la consulta de los/as titulares. Unas semanas antes de la publicación de este trabajo, se lanzó el programa Asignación Universal por Hijo, en donde la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) permite la consulta de los/as titulares del programa a través de su número de documento de identidad.

Una de las principales resistencias a la publicación de los padrones de titulares se basa en un argumento construido en torno de la definición de datos personales de las distintas legislaciones nacionales. En particular, uno de los cuestionamientos ha sido el hecho de que la publicación de los nombres de los/as titulares atentaría contra la dignidad de las personas. Sin embargo, distintos estudios cualitativos realizados en la región a partir de las experiencias de PTC concluyen que la sensación de estigma social por recibir asistencia del Estado, propia de la literatura norteamericana o europea, no se traduce de la misma manera en América Latina, en donde se registran elevados índices de pobreza e indigencia (Fiszbein y Schady, 2009). Por el contrario, un análisis de las quejas y reclamos de los/as titulares de distintos países de la región muestra que un reclamo frecuente se relaciona con la falta de información sobre el proceso y resultado de su inclusión en el registro. En este sentido, varios países, como Colombia, han creado reformas intermedias en las que los/as titulares, mediante un número de identificación personal, pueden chequear su inclusión en un programa social y/o puntaje en el registro de titulares sin necesidad de intermediarios locales.

Recuadro 5. El acceso a la información en México: la obligación de publicar los padrones completos

En México, el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), cumplió un rol muy importante en el proceso de transparentar la gestión de los programas sociales al obligar a los funcionarios a otorgar información presupuestaria y las listas de titulares, dos elementos clave para limitar la manipulación clientelar.

La ley de transparencia incluye la obligación de publicar en la página web de las distintas instituciones públicas “el diseño, ejecución, montos asignados y criterios de acceso a los programas de subsidio. Así como los padrones de titulares de los programas sociales que establezca el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación” (artículo 7 XI).

El IFAI ha interpretado este apartado de manera amplia, lo que ha plasmado en sus notificaciones sobre recursos de revisión. De hecho, la mayoría de los recursos de revisión presentados al programa Oportunidades se relaciona con el acceso público al detalle presupuestario y a la lista de titulares del programa.

Frente a una solicitud de información sobre el padrón de titulares en la localidad de Sinaloa realizada en 2006, los responsables del programa Oportunidades respondieron que sólo una parte de la información era pública y que se había decidido no difundir detalles de los nombres de los/as titulares. En agosto de ese mismo año, como respuesta a un recurso de revisión solicitado, el IFAI determinó la obligación de que se hiciera público el padrón completo, con detalle de los nombres de los/as titulares, lugares de residencia, y el monto y duración temporal de las ayudas. El argumento dado fue que si se utilizan recursos públicos en el programa, los datos debían estar disponibles para el público en general, sin restricciones.

Fuente: Instituto Federal de Acceso a la Información (2007).

Algunos PTC también han intentado incorporar medidas de control social en los procesos de focalización. En esta línea, una iniciativa que han realizado algunos programas es llevar a cabo una reunión comunitaria a la cual se recurre para convalidar el padrón de titulares preparado en la etapa anterior

o, en su lugar, introducirle modificaciones a partir de las sugerencias de los participantes. La justificación de este paso en la focalización se sostiene en la idea de que a ese nivel se conoce mejor la situación de cada familia, y se acepta que los participantes en la reunión actúan con altruismo y no persiguen intereses personales. Estas experiencias, sin embargo, enfrentan varias dificultades. En primer lugar, no tienen en cuenta las asimetrías de poder que existen a nivel local. El diseño de estas asambleas se basa en supuestos que no siempre son válidos, como que los miembros de la comunidad conocen mejor a sus pares con necesidades y que los participantes en estas reuniones actúan según criterios altruistas. La asistencia es voluntaria, por lo cual se genera un sesgo derivado de esta voluntariedad: en realidad no suele participar toda la comunidad sino sólo una parte de los habilitados que, en general, son los que tienen mayor poder relativo en la comunidad y no los más pobres y socialmente excluidos. Además, presenta riesgos como las posibilidades de apropiación de los beneficios por parte de las elites locales en entornos caracterizados por corrupción, clientelismo político y una distribución muy desigual del poder (Cohen y Franco, 2006). Esta dificultad se agrava en localidades de gran escala en las que la organización de una asamblea no resulta viable. Otra alternativa ha sido publicar el padrón en los municipios y/o centros locales a fin de mejorar la accesibilidad de la información a la población, como en el caso de Brasil y México.

(c) Focalización e inclusión: problemas de medición y selección

Los procesos de focalización de los PTC también han encontrado problemas considerables en el diseño de los instrumentos y la selección de medidas de inclusión/exclusión. En la práctica, los diversos procedimientos de focalización implican marginar a una determinada proporción de pobres o indigentes del programa. En particular, dependiendo del método de focalización escogido, quedan fuera las siguientes personas: (a) las que habitan en unidades geográficas dejadas de lado; (b) aquellas que viven en localidades que no están dotadas de efectores de salud y/o educación; (c) el grupo que excede la cuota fijada para la respectiva unidad geográfica; (d) las personas que viven en localidades que carecen de una entidad bancaria, y (e) en general, las familias que no incluyan dentro del grupo familiar a bebés y/o lactantes, niños o adolescentes en edad escolar, niños desnutridos, mujeres embarazadas, entre otros. En este sentido, algunos autores afirman que los

PTC (o algunos de ellos) no constituyen una política general para superar la extrema pobreza, por cuanto atienden sólo una parte de ella (Franco, 2006; Rawlings et ál., 2001; Cohen y Franco, 2005; Nuñez y Cuesta, 2006).

En particular, una de las principales críticas a los procesos de focalización ha sido el carácter de exclusión que conlleva su definición. En muchos de los PTC, la estrategia de focalización ha sido poco eficaz para alcanzar a los hogares situados cerca o en el límite de la línea de pobreza. En este sentido, una crítica ha estado dirigida a que se miden variables asociadas a la pobreza estructural, lo que dificulta el ingreso al programa de los hogares que enfrentan un riesgo imprevisto (como la pérdida de los ingresos, la enfermedad de un miembro de la familia, entre otros). El sistema de estratificación geográfica y por hogar puede ser eficiente para la identificación de los sectores extremadamente pobres, pero parece ser menos efectivo cuando se busca distinguir localidades y familias ubicadas en una situación intermedia o en el límite de la línea de pobreza. Esto se ha vuelto más relevante conforme este tipo de programas se han ido extendiendo hacia localidades urbanas, más heterogéneas que las rurales. En este sentido, varios países, como Chile y Brasil, han avanzado en el diseño de encuestas de inclusión en los registros, más abarcativas y que incorporan nuevos indicadores para medir los riesgos sociales y vulnerabilidades específicas de las familias censadas.

En síntesis, los procesos de construcción de registros de titulares presentan desafíos, tanto en términos del diseño del instrumento de recolección de información como en cuanto al desarrollo de un andamiaje que promueva el control de los registros, limite la manipulación y promueva la transparencia del sistema al mismo tiempo que democratice el acceso a la información pública. Mientras que algunas acciones son de fácil instrumentación, como la publicación de padrones, otras iniciativas demandan el desarrollo de negociaciones con otros organismos del Estado, a fin de poder fortalecer los procesos de gestión y control de la información.

2.2 Permanencia en el programa

2. *Condicionalidades*

Las consecuencias de la transmisión intergeneracional y efectos acumulativos de la pobreza han sido ampliamente documentadas por distintos estudios sobre la dinámica de la pobreza y la pobreza estructural. Los efectos negativos de la desnutrición materna e infantil en el desarrollo cognitivo de los/as niños/as, la relación estrecha entre la falta de educación y una inserción laboral precaria, entre otros aspectos, sugieren que un mayor acceso a la educación y a la salud estaría íntimamente relacionado con el desarrollo de las capacidades de las personas para responder a los riesgos de la pobreza y mejorar sus oportunidades de vida.

Estos hallazgos fueron un factor fundamental en el diseño de los PTC. En teoría, la condicionalidad de las transferencias busca relacionar el objetivo de corto plazo de aliviar la pobreza actual con el objetivo de más largo plazo de promover el desarrollo humano y mitigar la transmisión intergeneracional de la pobreza. El principal argumento a favor de las condicionalidades supone que, al requerirles a las/os titulares que lleven a sus hijas/os a la escuela y a los centros de salud, se favorecen sus resultados educativos y se promueve la salud al tiempo que se les brindan mayores oportunidades de salir de la pobreza en el futuro.

La definición de las condicionalidades entre los distintos PTC en América Latina es muy similar. En la mayoría, se requiere un nivel de asistencia escolar del 80% al 90%, y la realización de visitas a los centros de salud para recibir atención nutricional y materno-infantil. En algunos programas también se incluye la condición de participar en talleres y sesiones de aprendizaje sobre distintas habilidades de cuidado. En la mayoría de los programas se ha definido un esquema de “arriba-abajo”, donde la administración central decide las acciones que deben cumplir las familias titulares (Villatoro, 2007).

Sin embargo, un análisis más profundo revela que, a pesar de compartir definiciones comunes, la implementación y la verificación de las condicionalidades varían significativamente a través de los distintos países y experiencias. Es posible identificar un amplio abanico de enfoques: desde

versiones que refuerzan la responsabilidad de los/as titulares hasta modelos que buscan identificar y corregir los obstáculos que les limitan o impiden el acceso a los servicios sociales. Así, algunos PTC han promovido estrategias más enfocadas en monitorear el cumplimiento de las condicionalidades por parte de las familias, mientras otros han reformulado el concepto mismo de “condicionalidad”. En estos casos, se introdujo la noción de *corresponsabilidad*, que pone el acento tanto en el cumplimiento por parte de las familias como en el desarrollo de estrategias estatales tendientes a facilitar y mejorar el acceso y la provisión pública de los servicios de salud y educación. Desde una mirada más amplia de los sistemas de protección social, la idea de la corresponsabilidad llama la atención sobre la necesidad de articular la demanda con intervenciones sobre la calidad y el acceso a la oferta de servicios públicos de salud y educación con el fin de promover el fortalecimiento del capital humano.

En este sentido, los sistemas de información, participación, transparencia y rendición de cuentas cumplen un rol esencial no sólo para identificar los obstáculos que inhiben el acceso a los servicios públicos sino también para crear los canales necesarios que fortalezcan la exigibilidad de los derechos sociales y el cumplimiento de las responsabilidades estatales. En la práctica, la implementación de las condicionalidades/corresponsabilidades implica tres pasos diferenciados: (a) la difusión de información a los/as funcionarios/as públicos/as y a los/as titulares; (b) la verificación de su cumplimiento, y (c) la implementación de respuestas en caso de no cumplimiento (Bastagli, 2008). Todos los pasos, a su vez, implican una fuerte inversión en procesos de coordinación interinstitucional con los servicios de salud y educación, a fin de garantizar la oferta de servicios y la verificación de los compromisos asumidos.

(a) La difusión de información

Uno de los mecanismos más usuales para difundir información a los/as titulares ha sido la incorporación de talleres al funcionamiento del programa. Entre estas actividades, se destacan la organización de reuniones para informar y orientar a los/as titulares sobre cómo hacer trámites, solicitudes y sugerencias ante el programa, y la convocatoria de los/las titulares para que asistan a reuniones de incorporación, recertificación, talleres de salud,

entre otros, y/o a sesiones de orientación y a talleres de capacitación convocados por el personal de los programas (Hevia de la Jara, 2007).

El programa Oportunidades de México ha sido precursor en la implementación de distintas acciones tendientes a aumentar la transparencia y el acceso a la información. Para evitar la discrecionalidad en el cumplimiento de las corresponsabilidades, ha desarrollado una amplia campaña de información y capacitación para los/las titulares del programa, en la que se les explica la operación del sistema, sus derechos, corresponsabilidades y causales de suspensión del beneficio. Por otro lado, se han creado, publicado y difundido reglas de operación que previenen la discrecionalidad y uniforman la actuación de los/as funcionarios/as involucrados/as. Asimismo, se han realizado campañas masivas de capacitación a médicos y profesores encargados de certificar el cumplimiento de las condicionalidades, y se incluyó un monitoreo para asegurar su correcta verificación (Hevia de la Jara, 2007).

Si bien el derecho de acceso a la información pública en México está amparado por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), y obliga a las dependencias gubernamentales a publicar una amplia gama de información en su página de Internet, el programa Oportunidades (**recuadro 6**) ha complementado estos mecanismos con otros, orientados a satisfacer el derecho de los/as titulares. Entre ellos, se destacan las jornadas por la transparencia (en donde las titulares del programa son informadas de sus derechos y corresponsabilidades¹⁰), la carta compromiso (que consiste en la entrega de información a cada titular sobre los estándares mínimos de atención a los que se compromete el programa) y la publicación de cuadernillos que detallan los derechos y responsabilidades de las familias.

10 Estas jornadas incluyen información sobre el origen público de los recursos con que opera el programa, las corresponsabilidades de las titulares, los procesos para darse de baja, la acción de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE) e instrucciones para denunciar actos de proselitismo, entre otras acciones.

Recuadro 6. Democratizar el acceso a la información: el caso del programa Oportunidades en México

Si bien los avances en las normas de acceso a la información en la región han sido impresionantes en los últimos años (Cunill Grau, 2005), la puesta en práctica de estos mecanismos conlleva un sesgo contra las personas pobres. Un análisis de los perfiles de los/as solicitantes de información a través de los mecanismos tradicionales de acceso a la información en México (derivados de la ley de transparencia), por ejemplo, demuestra que estos están siendo utilizados principalmente por solicitantes urbanos con niveles de educación e ingresos superiores a la media nacional (IFAI, 2008). Aunque la información estadística del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) no permite establecer el perfil específico de los solicitantes de información sobre programas sociales es posible suponer un déficit en la utilización de este sistema por parte de las organizaciones sociales de base y los/as titulares de los programas (Pereyra Iraola, 2005).

El programa Oportunidades ha diseñado mecanismos específicos para que las titulares y potenciales titulares puedan solicitar información sobre el programa. El Sistema de Atención Ciudadana (SAC) recibe solicitudes telefónicas, presenciales o por escrito. De 2003 a 2005, el SAC recibió más de 194 mil solicitudes de información, una cantidad mucho mayor de las que recibió el programa Oportunidades a través de los canales tradicionales de acceso a la información pública (siguiendo los procedimientos estipulados por la LFTAIPG). En este sentido, el diseño institucional del SAC resulta mucho más apropiado como canal para garantizar el acceso a la información pública de las titulares y potenciales titulares del programa. De hecho, casi el 100% de las llamadas al SAC son realizadas por personas que se encuentran en el último quintil de ingresos de la población (Gruenberg y Pereyra Iraola, 2008).

Desde 2003, el SAC ha cumplido un rol importante en la difusión de información sobre las corresponsabilidades. En efecto, las quejas/denuncias sobre problemas con la emisión incompleta de apoyos o suspensión de los mismos han estado dentro de las más numerosas (Oportunidades, 2005). Estas quejas se han referido, básicamente, a los problemas de falta de información sobre los efectos del incumplimiento de las corresponsabilidades (la causa central de la emisión incompleta o la suspensión de apoyos). En este sentido, un aspecto que aún no ha sido estudiado en profundidad es

la potencialidad que tiene un sistema como el SAC de contribuir con la identificación de los obstáculos que inhiben el cumplimiento de las condicionalidades y, en definitiva, de contribuir con la creación de canales alternativos para fortalecer la exigibilidad del cumplimiento de las corresponsabilidades estatales. De 2003 a 2005, el 8,9% y 4,3% de las quejas y reclamos realizados por las titulares se vinculan con el sector de salud y educación, respectivamente (Hevia de la Jara, 2007).

Los resultados de estas iniciativas de transparencia, en términos de la difusión de información parecen ser positivos. Según las evaluaciones externas, el 97% de las titulares conocen las corresponsabilidades que tienen que cumplir (Meneses et ál., 2005). De hecho, según evaluaciones de la Secretaría de la Función Pública (2005) el 95% de las titulares han recibido algún tipo de información sobre el programa (Hevia de la Jara, 2007). A pesar de estos avances, también parecen existir oportunidades de mejora. Si bien el programa atiende a 1.236.671 hogares en 16.558 localidades indígenas (Oportunidades, 2006), la información sólo está disponible en español y hasta el momento no existe un plan operativo para traducir a lenguas indígenas información básica sobre el programa (Hevia de la Jara, 2007). Además, aunque existen mecanismos explícitos que enfatizan la noción del derecho de los/as titulares de acceder a la educación y a la salud, los avances para crear canales, definir con mayor precisión y hacer efectivas las responsabilidades del Estado hacia los/as titulares han sido aún limitados.

Fuente: Hevia de la Jara (2007).

(b) Estrategias de verificación de las condicionalidades y corresponsabilidades

La mayoría de los PTC ha incorporado mecanismos para verificar las condicionalidades del programa, es decir, la asistencia escolar y la atención sanitaria de los/as niños/as y mujeres titulares. Las dificultades que presenta esta verificación están íntimamente relacionadas con la existencia (o no) de sistemas de información previos que permitan a los órganos ejecutores de los PTC montarse sobre ellos para facilitar la verificación. En general, la experiencia ha demostrado que mientras la mayoría de los sistemas educativos

tiene listas de asistencia que pueden ser enviadas a los PTC, los centros de salud, en general, deben implementar sistemas nuevos para monitorear las visitas de los/as titulares de los PTC, lo que supone una nueva carga de trabajo para el personal médico y/o de apoyo en el sector. En ambos casos, los sistemas de información cumplen un rol esencial en la verificación de las condicionalidades.

¿Por qué es importante, también, incorporar sistemas de transparencia y rendición de cuentas en estas instancias? Si analizamos las quejas y reclamos de los PTC en México y Argentina, podemos observar que muchas de ellas están relacionadas con el uso de la amenaza en el momento de realizar la condicionalidad. De hecho, se destaca un núcleo duro de denuncias relacionadas con el cobro de dinero, la obligación de realizar acciones ajenas a las reglas del programa, el proselitismo y/o maltrato por parte de funcionarios/as de los sectores de educación y salud (Oportunidades, 2006). Cuanto mayor es la complejidad en la verificación de las condicionalidades, mayor serán las oportunidades para una implementación discrecional. Distintas evaluaciones reportan que el personal médico y de salud de los países en los que se han desarrollado PTC concibe la verificación de las condicionalidades como una nueva sobrecarga de tarea no remunerada por el programa, lo que puede, en ciertos casos, derivar en cobros irregulares a los/as titulares a cambio de que verifiquen el cumplimiento de las mismas (Adato, et ál., 2000b; Franco 2009).

El proceso de verificación de las condicionalidades involucra distintos actores. Sin embargo, cuanto mayor sea el número de actores, mayores serán los espacios y oportunidades de discrecionalidad, corrupción y clientelismo. En algunos casos, los centros de salud y las escuelas envían la información directamente a las oficinas de los PTC; en otros, como en el caso colombiano, son los/as titulares quienes tienen que llenar los formularios, obtener la certificación de la escuela y/o del centro de salud y presentarlo al enlace municipal que, a su vez, lo envía a la oficina central del programa. Los PTC más avanzados en la región han buscado simplificar y agilizar el sistema de verificación, incorporando distintas tecnologías para reducir los tiempos y costos. En la actualidad, los PTC utilizan distintos soportes tecnológicos para la verificación de las condicionalidades, desde listados en lápiz y papel y/o formularios troquelados enviados periódicamente a los/as funcionarios/as de

los PTC, a formularios informatizados (en México) y la implementación de distintos tipos de tarjetas-inteligentes (en el caso de Brasil).

La verificación de las condicionalidades ha estado básicamente enfocada en observar el nivel de cumplimiento (o incumplimiento) de las familias de sus compromisos, pero también ha permitido – en algunos casos– la activación de presiones para aumentar la cantidad y calidad de la oferta educativa y de salud. En particular, una verificación integral de las responsabilidades de los PTC tiene la potencialidad de identificar, por ejemplo, en qué zonas geográficas los servicios no cuentan con los recursos suficientes (como aulas, equipos, médicos y/o maestros) para responder al aumento de la matrícula (Veras Soares y Britto, 2007). En este sentido, la verificación de responsabilidades, en especial en el caso de un PTC con alto impacto en la opinión pública, puede promover presiones positivas para la expansión de la cobertura de servicios y la visibilización de comunidades antes rezagadas, y –de este modo– contribuir a mejorar el acceso a sus derechos básicos. Además, está información también puede ser un instrumento de presión interesante para fortalecer los procesos de coordinación interinstitucional y lograr que los servicios de educación y de salud prioricen sus inversiones en las áreas geográficas más rezagadas.

Otro factor que ha estado en el centro del debate sobre la verificación de condicionalidades ha sido el de sus costos. Aunque los estudios efectuados sobre este tema son pocos, Caldes et ál. (2004) realizan una comparación del costo de verificación en tres PTC (Oportunidades de México, Red de Protección Social –RPS– de Nicaragua y Programa de Asignación Familia –PRAF– de Honduras) y concluyen que varían de 2% a 24% sobre el costo administrativo total de cada programa (excluyendo el costo de las transferencias). Por su parte, Coady et ál. (2004) estiman que los costos administrativos representan entre 4% y 12% de los costos totales de los PTC. De esta manera, otro estudio combina ambos cálculos, y afirma que el gasto total de la verificación se situaría entre 1% y 3% del presupuesto total de los PTC (Fizbein y Schady, 2009).

El diseño de la metodología de monitoreo no es ajeno a los riesgos de corrupción y clientelismo en la implementación de los PTC. En contextos descentralizados, con bajos niveles de transparencia y escasos mecanismos

de rendición de cuentas, las prácticas clientelares son mucho más que un simple intercambio de favores por votos. Un estudio desarrollado en Argentina (**recuadro 7**), muestra que el 79% de las denuncias sobre clientelismo se localizan en la etapa de cumplimiento de la condicionalidad. Franco (2009) parece confirmar estos datos cuando describe el riesgo de que los maestros y médicos responsables de ratificar las condicionalidades demanden de manera ilegal dinero a los/as titulares.

Recuadro 7. Etapas críticas de implementación de los PTC y oportunidades para el clientelismo en Argentina

El clientelismo y la corrupción son esencialmente contradictorios e incompatibles con cualquier política pública que pretenda garantizar los derechos sociales de las personas excluidas por la pobreza. Los PTC, en particular, por su amplia cobertura nacional, demandan altos niveles de coordinación intra e interinstitucional a nivel nacional, provincial y municipal y, a su vez, establecen condicionalidades que, normalmente, son difíciles de monitorear.

El diseño de estrategias efectivas y reformas institucionales para mitigar el clientelismo político exige contar con datos objetivos sobre el grado de incidencia de las prácticas clientelares en cada una de las etapas de la gestión de los programas sociales. A este efecto, es ilustrativa la investigación realizada por Gruenberg y Pereyra Iraola (2008) sobre las denuncias recibidas por la Unidad Fiscal de la Seguridad Social (UFISES) de Argentina.

A partir del estudio cuantitativo y cualitativo de las 5 mil denuncias de clientelismo político investigadas por la UFISES entre 2002 y 2007 en relación con la gestión de dos programas de empleo de transferencias condicionadas, Jefes y Jefas de Hogar y Empleo Comunitario, se pudo observar que el 79,46% de las denuncias se refería a la etapa de cumplimiento de la condicionalidad necesaria para la permanencia en el programa, el 8,26% a la etapa de inscripción en el plan y el 10,94% con el proceso de pago de la transferencia.

Las denuncias referidas a la etapa de control de las condicionalidades incluyen distintos delitos: cobro de dinero (45,45% de los casos), exigencia de condicionalidades

irregulares (como participar en marchas políticas, realizar tareas domésticas en los domicilios particulares de los/as funcionarios/as u otros, 19,64%) y amenazas (de suspender las transferencias si los/as titulares no cumplen con las exigencias ilegales impuestas, 21,59%), entre otros. Sin embargo, estos delitos no se realizan de manera aislada: el 32,84% de las denuncias son producto de la combinación de dos delitos, mientras que el 13,58% incluyen tres o más delitos. En general, las amenazas operan instrumentalmente para poder alcanzar otros fines, como el cobro de dinero o una contraprestación irregular.

Las denuncias de acoso sexual (0,5%) merecen un análisis aparte. Se trata de un tipo de violencia de género que se caracteriza por presentar un importante subregistro de denuncias, ya que muy pocas víctimas de violencia sexual presentan la denuncia por temor a ser revictimizadas. La literatura especializada sobre violencia de género estima que las denuncias representan sólo un 10% de la incidencia real del problema (Segato, 2003). Por esa razón la aparición de denuncias por violencia sexual en la gestión debe tomarse como una señal de alarma para diseñar y tomar medidas efectivas desde una perspectiva de género.

Los datos de la investigación también demuestran que las prácticas clientelares no son neutrales a las relaciones de género. El mayor número de denuncias (32%) corresponde a mujeres que fueron víctimas de un varón, mientras que sólo 6% de las denuncias son realizadas por varones victimizados por mujeres.

Fuente: Gruenberg y Pereyra Iraola (2008).

(c) Respuesta institucional al incumplimiento: hacia un enfoque basado en derechos

¿Cuáles han sido las estrategias de los distintos PTC frente a la evidencia de incumplimiento de las corresponsabilidades por parte de las familias (es decir, la falta de asistencia de los/as titulares a las escuelas y/o centros de salud)?

Las respuestas institucionales han variado desde la discontinuación automática de las transferencias a los/as titulares hasta la activación de dispositivos específicos para averiguar y buscar resolver los obstáculos que

enfrentan las familias en el acceso a los servicios sociales. En varios de los PTC, la estrategia adoptada frente a una primera instancia de incumplimiento de la corresponsabilidad de las familias ha sido la suspensión temporaria de parte o toda la transferencia en el pago siguiente a la verificación, y la suspensión total luego de varios periodos de incumplimiento. Este es el caso, por ejemplo, de los PTC en Colombia y México (Fiszbein y Schady, 2009). A este efecto, el programa Oportunidades optó por el control de las condicionalidades a través de la presentación de certificados de matriculación en la escuela y asistencia regular a clases, de constancias de registro en los centros de salud de atención primaria, cumplimiento de las citas médicas, y asistencia a las charlas educativas mensuales que se llevan a cabo en dichos centros. Las transferencias y apoyos se entregan bimestralmente luego de comprobado el cumplimiento por cada familia.

Algunos programas han diseñado estrategias específicas para indagar sobre las razones del incumplimiento y asistir a las familias. En Colombia, por ejemplo, se ha desarrollado un programa especial de acompañamiento a las familias pobres (el programa Juntos) que, eventualmente, puede ser utilizado por las familias de los PTC (Fiszbein y Schady, 2009). En esta línea, el caso de Brasil es interesante. Las corresponsabilidades en el Bolsa Familia son concebidas como una herramienta para que los/as titulares promuevan el derecho gratuito a la educación y a la salud. En otras palabras, el incumplimiento se interpreta como un síntoma de la existencia de algún obstáculo que enfrentan las familias más vulnerables para acceder a estos servicios, y es razón suficiente para derivarlas a una red de socio-asistencia que se haga cargo de atenderlas. Si bien este diseño del Bolsa Familia es alentador, su implementación presenta algunos desafíos de coordinación con la red de socio-asistencia que limitan su efectividad (Hevia de la Jara, 2009).

Un caso a destacar es el del Bono Solidario de Chile. En contraste con la mayoría de los PTC, las condicionalidades de este programa son fijadas desde un esquema de co-construcción, que busca ajustarse a las necesidades de cada familia. De manera conjunta, las familias y los/as trabajadores sociales del programa proponen y establecen distintas acciones necesarias para salir de la pobreza. Este proceso permite realizar un diagnóstico situacional y establecer mínimos sociales específicos sobre la base de las distintas dimensiones priorizadas por el programa (documentación legal y de identidad,

dinámicas familiares, educación, salud, vivienda, trabajo e ingreso). De esta manera, se intentan tomar en cuenta los diferentes costos diferenciales que enfrentan las distintas familias para asegurar el acceso a los derechos y, de este modo, diseñar estrategias específicas para solucionarlas. Durante los años que participan del programa, por ejemplo, los/as titulares del Bono Solidario reciben acceso preferencial a los distintos programas sociales de asistencia social disponibles en el sistema nacional (Villatoro, 2007; Fiszbein y Schady, 2009).

Un aspecto que ha sido descuidado en el análisis de las condicionalidades son los costos que deben enfrentar los/as titulares para cumplir con ellas. Barrientos (2007) afirma que los “costos de cumplimiento” no son triviales y pueden profundizar las condiciones adversas de las personas en situación de pobreza. Distintos estudios han dado cuenta de estos costos, que incluyen los costos de transporte que deben enfrentar las familias que viven alejadas de los centros de salud, los costos de oportunidad del tiempo de las mujeres cuando son las únicas responsables de participar en los talleres del programa, conseguir los turnos para ser atendidas en centros de salud y mantener a sus hijos/as en la escuela¹¹, y los costos asociados a la corrupción y/o clientelismo de los/as funcionarios/as públicos/as encargados/as de corroborar y/o verificar las condicionalidades. En este sentido, un costo importante, pero muy a menudo invisibilizado, es el costo de discriminación y abuso que pueden sentir las familias vulnerables al intentar cumplir con las condicionalidades. Distintos estudios etnográficos realizados en La Paz (Bolivia) y Chaco (Argentina) sobre las barreras que enfrentan los pueblos originarios para recibir atención médica en los centros de salud muestran que éstas se deben mucho más a los cobros de dinero “informales”, a la discriminación étnica y al maltrato que sufren cuando intentan obtener el tratamiento médico que a un desconocimiento (o descreimiento) de los beneficios de la medicina alopática (Greene, 2004; Isla y Colmegna, 2005). Otros estudios, en este caso de México, muestran que las titulares del pro-

11 Los costos asociados al cumplimiento de las condicionalidades suelen estar asociados con el ciclo de vida de las familias, y pueden crecer exponencialmente a medida que aumenta la edad de los/as niños/as, y se incrementan, por ejemplo, los riesgos de deserción escolar, ya sea por el costo de oportunidad de que ingresen al mercado laboral o porque surgen nuevos riesgos, como la drogadicción, la violencia juvenil y/o el embarazo adolescente, entre otros.

grama Oportunidades que pertenecen a los pueblos originarios tienen una mayor probabilidad de ser suspendidas del programa por incumplimiento que otras titulares (Alvarez et. ál, 2006).

Algunas conclusiones. La definición de las condicionalidades/corresponsabilidades ha estado en el centro de la discusión de los PTC, ya sea por discrepancias conceptuales sobre la racionalidad de su uso, por la carencia de evidencia empírica sistemática que las fundamente o por los costos relacionados con su monitoreo (Villatoro, 2007).

Una de las críticas más importantes que han recibido los PTC es el *pater-nalismo* implícito sobre las familias en situación de pobreza que existe en el uso de la condicionalidad¹². Desde su diseño, las condicionalidades implican una concepción de la pobreza que enfatiza la responsabilidad individual de las familias por su condición de pobreza, y asume que la “miopía o asimetría de información” sobre las ventajas de la atención prenatal, la implementación del cuidado preventivo de la salud o la importancia de la educación limita el desarrollo de las capacidades y las oportunidades de las nuevas generaciones. En este sentido, el Estado vendría a cumplir el rol de “protector” de los/as niños/as, al resguardar su derecho a acceder a la educación y la salud (Bastagli, 2008)¹³.

Esta concepción, sin embargo, invisibiliza la responsabilidad del Estado de garantizar los derechos sociales, ya que no profundiza en la calidad y el nivel de la oferta educativa y de salud disponibles para estas familias. Además, no reflexiona sobre los variados obstáculos (que incluyen costos monetarios y no monetarios, formales e informales) que enfrentan las familias para asegurar su acceso a estos derechos. En particular para el caso de las

12 Para ampliar sobre este argumento, consultar el capítulo 2 de Fiszbein y Schady (2009).

13 Este argumento sustenta otros esgrimidos sobre la *política económica* del presupuesto social que afirman la necesidad de incorporar condicionalidades para justificar el programa frente a la opinión pública. Estas visiones, que analizan las determinaciones políticas del financiamiento redistributivo, realizan algunas suposiciones (supuestamente inamovibles) sobre las percepciones de los “votantes y los que pagan impuestos” sobre los pobres, y concluyen que aquellos estarían más dispuestos a favorecer un aumento en el presupuesto social si a cambio de las transferencias que reciben las personas pobres “invierten en la educación y la salud de sus hijos/as”. Desde un enfoque de derechos, sin embargo, este argumento no parece tener mucho sentido.

mujeres, principales responsables del cumplimiento de las condicionalidades, el modelo básico de los PTC no prevé los costos asociados a la doble (o triple) jornada laboral que las condicionalidades promueven ni sus efectos en su desarrollo personal. En este sentido, Serrano (2005) afirma que la condicionalidad asociada a los PTC promueve un proceso de debilitamiento de los derechos ya que la garantía de los derechos sociales no debería estar sujeta al cumplimiento de condición alguna por parte del titular. Distintos autores han criticado la imposición de condicionalidades y, en su lugar, han abogado por un ingreso social universal por hijo.

Otra de las corrientes conceptuales que ha analizado el uso de condicionalidades en las políticas sociales enfatiza sobre la existencia de un *contrato* implícito entre los integrantes de las familias y el Estado en el cumplimiento de los derechos sociales. En este sentido, CEPAL (2006) afirma que las condicionalidades son una herramienta que se suscribe en las relaciones entre obligaciones y derechos. Una aproximación hacia este debate fue realizado a partir de la inclusión del concepto de “corresponsabilidad”, en reemplazo del la noción de “condicionalidad”. Bajo esta nueva concepción, se enfatiza la responsabilidad conjunta, del Estado y las familias, de asegurar el acceso a servicios de educación y de salud apropiados para responder a las necesidades de los/as titulares de los PTC. Sin embargo, la noción de *contrato* no es una innovación de los PTC. De hecho, la mayoría de los ordenamientos jurídicos de los países de América Latina incluye la obligatoriedad de la educación primaria y en varios de ellos también de la secundaria. A su vez, muchos países cuentan con leyes específicas de inmunización obligatoria para la infancia y/o para garantizar la atención materno-infantil en sus distintas etapas. Si bien la obligatoriedad de la educación impone responsabilidades al Estado y a los/as ciudadanos/as, el análisis del cumplimiento de estos mandatos constitucionales ha tendido a estar más centrado en las responsabilidades estatales de asegurar el acceso al derecho. Por el contrario, muchos de los PTC de la región siguen poniendo un énfasis diferencial en las responsabilidades de las familias sin atender los obstáculos que éstas enfrentan al intentar acceder a estos derechos.

Otra de las principales críticas a las condicionalidades deriva de la falta de evidencia sustantiva que fundamente la relación causal entre su inclusión en los PTC y el aumento del capital humano. Estudiar esta relación implica tres

cuestiones concatenadas: (1) comprobar que los PTC efectivamente aumentan el acceso de las familias a los centros educativos y de salud, (2) demostrar que este aumento es causado por la imposición de una condicionalidad (y no simplemente por la existencia de un aumento en los ingresos familiares), y (3) corroborar que un mayor acceso a los centros educativos y de salud efectivamente promueve un aumento en el capital humano.

La primera cuestión ha sido ampliamente explorada. Brauw y Hoddinott (2004), por ejemplo, no encontraron evidencia sustantiva de que el programa Oportunidades haya logrado el aumento de la matrícula en la escuela primaria, pero sí en los años inferiores de la secundaria. Otros estudios han demostrado un aumento relativo en la permanencia de los/as niños/as en la escuela y una reducción en la deserción escolar (Villatoro, 2007; IFPRI, 2002; Schady y Araujo, 2006; Rios Netto, 2007; Schultz, 2000; Morley y Coady, 2003).

Otro grupo de estudios ha intentado contestar la segunda cuestión. Estas evaluaciones buscan identificar el efecto diferencial de la transferencia (efecto “ingreso”) respecto de la imposición de una condicionalidad (efecto “precio”) en el aumento de la demanda de servicios de salud y educación. Los hallazgos de estos estudios no son concluyentes. Mientras que algunos indican que la principal causa de una mayor matrícula escolar se debe a que las familias reciben un ingreso suplementario (Handa et ál., 2008), otros buscan demostrar que este efecto está asociado a la existencia de la condicionalidad (De Janvry y Sadoulet, 2004; Schady y Araujo, 2006; Tood y Wolpin, 2003).

El tercer ítem cuestiona que el énfasis en el cumplimiento de las condicionalidades, es decir, que el énfasis en la demanda de los servicios públicos, sea el instrumento adecuado para garantizar el aumento del capital humano. Si bien las evaluaciones de los PTC en distintos países han podido verificar que la inscripción y la retención escolar, y la atención sanitaria de los/as niños/as inscriptos en el programa han aumentado, los estudios sobre los aportes a los niveles de aprendizaje y condiciones de salud no son concluyentes (Cohen y Franco, 2007). En este sentido, el acceso es una condición necesaria (pero no suficiente), que debería ser complementada con una mayor atención a la oferta de los servicios de salud y educación.

Finalmente, una última crítica remite al estudio de los costos directos e indirectos que enfrentan los gobiernos y los distintos integrantes de las familias en el ejercicio de la implementación y verificación de las condicionalidades/corresponsabilidades. En relación con los costos de los gobiernos, se destacan los costos administrativos relacionados con los sistemas de información asociados a la verificación de las condicionalidades. Las críticas asociadas con los costos gubernamentales están relacionadas, básicamente, con las limitaciones administrativas y de capacidad institucional para monitorear la atención escolar y sanitaria de las familias (Schubert y Slater, 2006). Los costos que enfrentan las familias para cumplir con las condicionalidades incluyen entre otros, los monetarios (de alimentación, transporte, útiles escolares), no monetarios (tiempos de espera, falta de cupos, discriminación y acoso, falta de atención), e inclusive, los costos informales o ilegales (coimas, clientelismo) que atraviesan las distintas etapas relacionadas con el cumplimiento de las condicionalidades necesarias para mantener el plan.

Frente a estas críticas, y en la búsqueda de atender los dos objetivos fundantes de los PTC (aliviar la pobreza y promover el capital humano), distintos autores han enfatizado en la necesidad de situar a los PTC en el marco de una mirada más amplia sobre los sistemas de protección social. A este efecto, se propone fomentar una interrelación más cercana entre los distintos sectores de educación y salud, y los PTC. Mientras que las estrategias que favorecen una estrategia no condicionada (y abogan por el ingreso social, universal o ciudadano) se concentran en el cumplimiento del primer objetivo (aliviar la pobreza), esta nueva mirada enfatiza el aporte que han promovido los PTC en acentuar la necesidad de articular la demanda con intervenciones sobre la calidad y el acceso a la oferta de los servicios públicos de salud y educación, y así promover el fortalecimiento del capital humano (Gómez Hermosillo, 2006). En efecto, existe una oportunidad para trasladar el eje de atención desde un monitoreo basado en las condicionalidades hacia un monitoreo más centrado en las responsabilidades estatales, tanto para mejorar la calidad y la oferta de los servicios de salud y educación, como para remover los obstáculos y costos específicos que enfrentan las familias en situación de pobreza para acceder a ellos.

Como mencionamos anteriormente, los sistemas de transparencia y rendición de cuentas cumplen un rol múltiple en la etapa de control de las

condicionalidades. Bien diseñados, permiten que las personas conozcan sus compromisos y generan información clave para mejorar las intervenciones, y trabajan sobre los obstáculos intrafamiliares y de coordinación interinstitucional para mejorar el acceso a los servicios de educación y salud. Como contrapartida, y tal como vimos en los distintos casos de estudio, la falta de acceso a la información y de mecanismos de control puede atentar contra los objetivos de los PTC, reforzar las asimetrías de poder a nivel local y crear oportunidades para la manipulación política.

3. *Monitoreo y evaluación*

Como mencionamos anteriormente, una dimensión clave del concepto de rendición de cuentas es la obligación de los políticos y funcionarios públicos de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público. En este sentido, no sólo deben generar información sobre la gestión y sus impactos sino que también tienen que garantizar el libre acceso a la información pública. Desde este enfoque, uno de los principales avances en la gestión de los distintos PTC de la región ha sido incluir sistemas de monitoreo y evaluación como parte de sus diseños de intervención.

Desde México a Chile, la mayoría de los programas de transferencias condicionadas (con algunas excepciones) ha incorporado distintos tipos de monitoreo y ha (o está en proceso de) realizar evaluaciones. El monitoreo y la evaluación de los PTC han cumplido con dos objetivos interrelacionados: (1) medir el impacto del programa en distintos indicadores de pobreza, vulnerabilidad y exclusión social, y (2) proveer información sobre el funcionamiento de los distintos componentes y procesos de gestión, y sobre la satisfacción de los/as titulares.

Los estándares de calidad en el diseño de los instrumentos de monitoreo y evaluación, junto a las políticas de transparencia que los han acompañado, han contribuido fuertemente con la difusión internacional y la replicabilidad de los PTC en varios países de la región (Fiszbein y Schady, 2009). Además, han sido esenciales para obtener los apoyos políticos necesarios para garantizar la continuidad de los distintos PTC frente a cambios de gobierno.

Los sistemas de monitoreo y evaluación de los programas sociales son un elemento clave frente a los retos de implementación de la gestión de los PTC. Si bien los PTC son diseñados e implementados desde el nivel central, promueven un rol preponderante de los actores locales. Los procesos de coordinación transversal (entre áreas funcionales, y servicios de salud y educación) y vertical (entre los gobiernos central, estatal y municipal) que enfrentan los PTC demandan esfuerzos especiales para delimitar, designar y monitorear el cumplimiento de las responsabilidades de cada área y nivel gubernamental.

Los desafíos son aún mayores en países federales, en los que el buen funcionamiento de los programas depende de la existencia de incentivos que impidan que los gobiernos locales utilicen indebidamente los programas. Consecuentemente, la creación de sistemas de control es vital para minimizar los riesgos de manipulación política y asegurar que los PTC promuevan una mejora en las condiciones de vida de las personas. En este sentido, los sistemas de evaluación y monitoreo son una herramienta clave para gestionar una compleja gama de actores y sujetos de rendición de cuentas, así como para obtener información certera sobre la gestión del programa y sobre los impactos que genera en los niveles y la extensión de la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social.

Ahora bien, pese a que la evaluación de impacto y el monitoreo se realizan durante la operación de los PTC no son procesos paralelos y tienen objetivos diferentes. El monitoreo se orienta al análisis de los componentes de la gestión y, en este sentido, analiza los procesos y productos derivados de la administración de los programas. Por su parte, la evaluación de impacto, que se realiza en un paso posterior, analiza la relación entre los productos y los objetivos de impacto perseguidos (Cohen y Franco, 2006). En este sentido, los insumos de los sistemas de monitoreo suelen ser un aporte esencial para el desarrollo de las evaluaciones.

Instrumentos de monitoreo

Los instrumentos de monitoreo pueden brindar información relevante sobre distintos temas críticos para la gestión de los PTC. Entre ellos: la gestión interna del programa (registro de titulares, condicionalidades, etc.); el

monitoreo del cumplimiento de las reglas de operación y de los principales procesos, y el desempeño de los sectores de educación y salud y/o de organismos locales involucrados en el programa.

Los instrumentos y la metodología de los monitoreos pueden tomar varias formas, y tener distintos objetivos, marco conceptual, métodos de recolección, procesamiento y análisis de datos, modalidades de implementación (centralizadas o descentralizadas), y productos. Los distintos PTC de la región han creado una amplia gama de instrumentos, desde bases de datos centralizadas hasta la construcción de índices de desempeño y encuestas. La **figura 1** muestra algunos ejemplos clave de instrumentos de monitoreo que han sido diseñados por distintos PTC de la región y que serán desarrollados a continuación.

Figura 1. Principales instrumentos de monitoreo

OBJETIVO	Produce información de gestión sobre la cobertura territorial, institucional y poblacional	Monitorea el cumplimiento de las reglas de operación y procesos del programa en sus distintas etapas	Mide el desempeño de los sectores de educación y salud, y del gobierno local
EJEMPLOS	Sistemas integrales de información de titulares	Análisis de puntos focales	Índices de desempeño
APORTES PARA LOS PTC Y SISTEMAS DE PROTECCION SOCIAL	Monitorea el ciclo de vida, de los/as titulares en el PTC, y crea una herramienta esencial para promover la intersectorialidad y mejorar la cobertura	Produce información sobre la operación de los distintos procesos y acciones del PTC, lo que permite corregir errores y problemas de implementación y descubrir buenas prácticas	Facilita la administración descentralizada del programa monitoreando de manera sistemática los objetivos y metas de cada sector

Fuente: Elaboración propia.

(a) Sistemas integrales de información de titulares

Los sistemas de información de titulares monitorean el cumplimiento de las condicionalidades y la situación de las familias a lo largo de su participación en el programa. Estos sistemas, que complementan los registros de titulares, se transforman en herramientas de gestión del programa que permiten, en un primer nivel, monitorear el paso de los/as titulares por los distintos procesos del programa. Además, tienen la potencialidad de ser un instrumento clave para identificar los riesgos y vulnerabilidades de los/as titulares de una manera dinámica. En la práctica, un sistema de información de titulares que incluya indicadores múltiples sobre la situación de los/as titulares y sus familias resulta un insumo esencial para la construcción de un sistema de protección social integral que promueva la intersectorialidad, así como la prevención y mitigación de los riesgos multidimensionales de la pobreza. Sin embargo, también presentan grandes desafíos para su implementación y actualización periódica.

La mayoría de los PTC en América Latina han creado un sistema de información específico para su gestión, a partir del cual se actualizan de manera periódica los procesos de inscripción, verificación de compromisos y pago de subsidios. En Colombia, por ejemplo, el Sistema de Familias en Acción (SIFA) busca generar información que sea oportuna para fortalecer la toma de decisiones y la solución de los problemas frente a las operaciones y el funcionamiento del programa. El SIFA tiene el objetivo de actualizar los datos del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN) a nivel municipal, a partir de los procesos de inscripción, verificación de compromisos y pagos de los subsidios. Con estos datos, provee la información necesaria para liquidar el valor de los subsidios a las familias y gestionar los reportes de seguimiento interno, así como los que se requieran para el seguimiento externo y la evaluación de impacto. El seguimiento interno actual permite identificar los procesos que presentan problemas, lo que posibilita la definición de estrategias de resolución.

Uno de los países que más ha avanzado en la creación de sistemas de información de titulares es Chile. Chile Solidario, a través del programa Puente, tiene uno de los dispositivos más completos e integrales, tanto por la cantidad de indicadores que releva como por la metodología dinámica e interactiva

que ha desarrollado, para recoger información sobre los/as titulares. A través de un mecanismo con soporte web, el sistema tiene la potencialidad de actualizar diariamente el grado de avance de cada familia en las condiciones mínimas que se buscan superar, y los obstáculos que ellas enfrentan para su desarrollo. La información de cada familia es recogida en las sesiones de trabajo realizadas por los operadores locales en las visitas domiciliarias y completada mediante un formulario *on line* en una base de datos común que puede ser consultada tanto desde el nivel central como desde los niveles provinciales y locales. Una vez ingresados los datos en el sistema, la información puede desagregarse por comuna, provincia y región, lo que facilita la realización de análisis estadísticos sobre las características de las familias atendidas. Una de las grandes potencialidades de este sistema es que la información relevada y sistematizada permite diseñar la arquitectura de prestaciones sociales complementarias según las necesidades de cada familia y región.

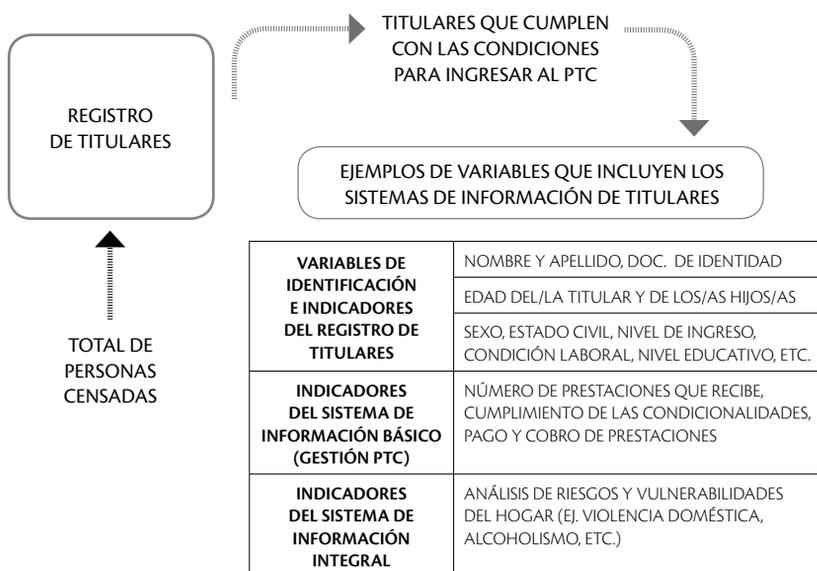
Sin embargo, no puede obviarse una limitación importante de este sistema: los grandes esfuerzos y recursos económicos, técnicos y humanos que requiere la actualización de la información de titulares en contextos sociales en permanente dinamismo (donde las familias migran, se separan y vuelven a unirse, crecen en número y extensión, y enfrentan distintos tipos de riesgos –algunos esperables y otros imprevistos– a lo largo de su ciclo de vida en los PTC y fuera de ellos). En este sentido, existe una tensión entre el grado de actualización necesario para la toma de decisiones y los recursos humanos y económicos que se necesitan para mantener las bases actualizadas. A su vez, la intensidad que adquiere esta tensión está condicionada por el número de titulares y familias que integra el sistema, y la cantidad de indicadores y condiciones mínimas que se busca relevar.

Otro tema esencial para la efectividad de este tipo de sistemas es la inclusión de estructuras de incentivos, y de control de la veracidad y calidad de la información en el proceso de actualización de la información. El desarrollo de estos sistemas se basa en las capacidades técnicas y humanas para realizar una buena y veraz actualización de los datos de las familias. Esto implica atender las variables político electorales propias de los gobiernos locales con alta rotación de funcionarios públicos y recursos técnicos escasos, entre otras limitaciones. Desde el lado de los incentivos, una experiencia innovadora es la de Brasil, donde se incorporó el índice de gestión descentralizada (IGD) como mecanismo para

la actualización del sistema de información del CadÚnico. Además, también se han desarrollado sistemas de auditoría y de control. Varios países, como Chile y Colombia, han incorporado como parte integral del sistema de información de titulares mecanismos de control y auditorías aleatorias para verificar el cumplimiento de los estándares de transparencia y veracidad en la actualización de los registros. Otro factor clave es la incorporación de sistemas de acceso a la información y sistemas de quejas y reclamos para todos aquellos, titulares o no de los programas, que vean vulnerados sus derechos por falta de actualización o actualización errónea de su situación social.

Si se encuentran bien diseñados, estos sistemas tienen un enorme potencial para la gestión social, tanto a nivel municipal como nacional. En Chile, por ejemplo, la herramienta está comenzando a ser utilizada por algunas comunas como un insumo clave para el diseño de la intervención social, la priorización económica de la inversión social comunal y para generar acciones concretas que promuevan la intersectorialidad frente a los problemas detectados. En la **figura 2** se presenta el esquema básico y algunas variables clave que incluyen los sistemas de información de titulares en la región.

Figura 2. Esquema y variables clave de los sistemas de información de titulares



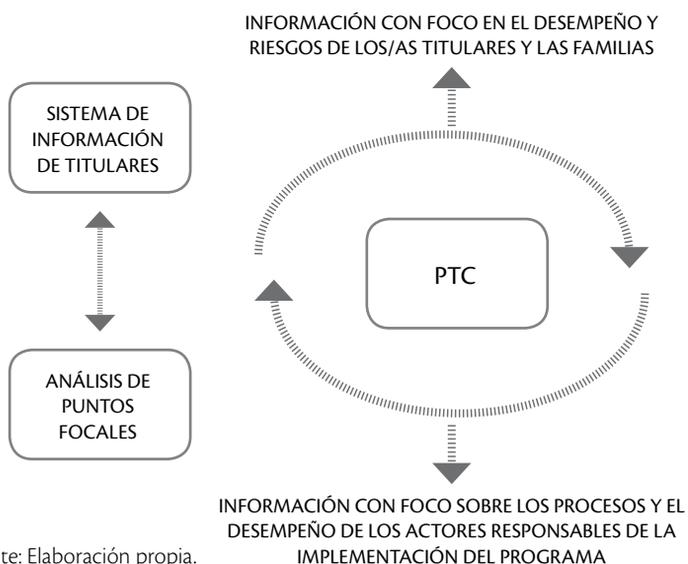
Fuente: Elaboración propia.

(b) Análisis de puntos focales

Mientras que los sistemas de información de titulares se centran en el análisis de la situación de los/as titulares y sus familias durante su ciclo de vida y en relación con su participación en los PTC (y en algunos casos, aún incipientes, respecto del sistema de protección social), el monitoreo de indicadores mediante encuestas periódicas permite generar información veraz y oportuna sobre la operación del programa en las distintas unidades de servicio (tanto desde el gobierno central y municipal, como en las escuelas y unidades de salud).

Las encuestas periódicas evalúan el funcionamiento de los distintos componentes del programa a través de las percepciones y opiniones de los/as titulares. De esta forma, este sistema, que complementa la información relevada en los sistemas de información de titulares, permite descubrir las fortalezas y aspectos que deben mejorarse respecto de la operación del programa y en relación con la coordinación con los sectores de educación y de salud (Cohen, Franco y Villatoro, 2006).

Figura 3. Complementariedad entre los sistemas de información de titulares y las encuestas periódicas



Fuente: Elaboración propia.

La implementación de este tipo de encuestas ha sido principalmente motivada por la experiencia de los “puntos centinela” en el programa Oportunidades de México y los “puntos de chequeo” (*spot checks*) en el caso del programa Familias en Acción de Colombia. En ambos casos, los hallazgos de las encuestas han funcionado como sistemas de alerta temprana, y han permitido identificar los principales problemas operativos del programa, así como también las responsabilidades y compromisos de cada uno de los actores que intervienen en su ejecución. Además, esta estrategia ha posibilitado analizar la calidad de los servicios ofrecidos y el funcionamiento de los componentes del programa, a su vez que evaluar el funcionamiento del programa desde las percepciones y opiniones de los/las titulares.

El diseño de los puntos focales incluye la selección de una muestra aleatoria representativa, y utiliza dos fuentes de información: (1) encuestas muestrales a los/as titulares, y a los responsables de las escuelas, los servicios de salud, y enlaces municipales, entre otros actores clave, y 2) relevamiento de documentación de los centros educativos, de salud, entidades bancarias y/u oficinas de los enlaces municipales. Como parte del trabajo de relevamiento se recogen datos, por ejemplo, sobre las condiciones físicas del plantel de escuelas y centros de salud, la asistencia de los profesores y las prácticas de certificación de la corresponsabilidad. En las unidades de salud se obtiene información respecto de la suficiencia de los recursos humanos y materiales, las actividades de orientación a los/as titulares y la verificación de las corresponsabilidades. Sobre esta base, se descubren fortalezas y aspectos que pueden llegar a mejorarse.

Para poder medir los cambios en el tiempo y servir como una herramienta de gestión dinámica, el monitoreo basado en puntos focales requiere de periodicidad. En el caso de Colombia, el monitoreo es realizado por una firma consultora externa en tres mediciones anuales, una cada cuatro meses. En México, se realiza dos veces al año y es llevado a cabo por la coordinación centralizada del programa.

Los indicadores relevados en cada caso pueden variar. En Colombia, se aplica un cuestionario de 400 indicadores que cubre varios aspectos del programa y busca dar respuesta a preguntas relacionadas con tres indicadores básicos: exactitud, validez y eficiencia. Los hallazgos encontrados en

el operativo de campo también miden diligenciamiento, procedimiento, disponibilidad, actualización, legibilidad, utilización, conocimiento, organización, infraestructura, control, cobertura y otros indicadores descriptivos de los procesos operativos del programa. En el caso mexicano, los indicadores han ido cambiando para responder a las necesidades específicas del programa y a las principales debilidades identificadas en los sistemas de evaluación. Las últimas mediciones se han centrado en el grado de conocimiento de los/as titulares sobre aspectos de la contraloría social. A este efecto, se ha analizado el acceso a la información y el grado de manipulación político partidaria para recibir los apoyos, así como se ha preguntado a los/as titulares si saben de la existencia de buzones para presentar quejas, denuncias o reconocimientos, y si conocen que los trámites y servicios de Oportunidades son gratuitos, entre otros temas clave.

El grado de publicidad que se otorga a los hallazgos relevados por medio de las encuestas es, sin lugar a duda, una muy buena práctica en la materia. El monitoreo produce informes evaluativos que identifican, a través de indicadores de desempeño por sector y según localidad, material pertinente a los efectos de conocer las localidades que presentan mayores dificultades y problemas.

(c) Índices de desempeño

Un desafío clave al analizar los sistemas de rendición de cuentas en programas sociales coordinados a nivel nacional, pero implementados a nivel descentralizado, como es el caso de muchos de los PTC, radica en el desarrollo de incentivos para que los gobiernos municipales cumplan con los objetivos y las reglas de operación de los programas. Esto es aún más importante en países federales, en los cuales los gobiernos nacionales tienen facultades limitadas –al menos desde lo formal– para incidir sobre los gobiernos locales.

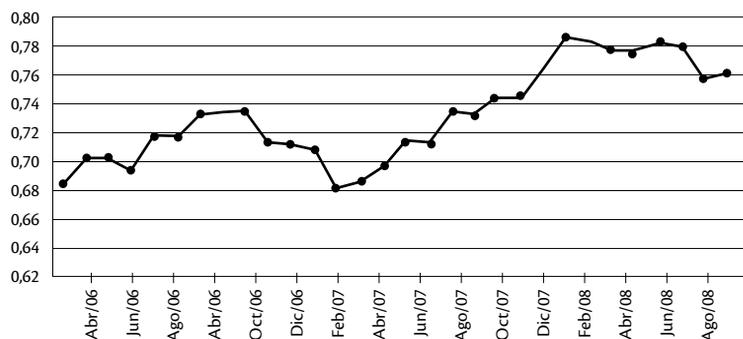
Una innovación en este sentido es la estrategia iniciada hace unos años por el programa Bolsa Familia de Brasil, para corregir y mejorar los problemas de implementación del programa a nivel local a través de la creación del índice de gestión descentralizada (IGD). Mientras que los sistemas de información de titulares y los puntos focales cumplen con la obligación

de generar información sobre la gestión del programa, el IGD incorpora, a su vez, la segunda dimensión de la rendición de cuentas descrita por Schedler (2007): la capacidad de generar premios al buen cumplimiento y sanciones (representadas, en este caso, por la falta de premios) al bajo cumplimiento de los gobiernos locales. En este sentido, el IGD funciona como un instrumento de verificación de la calidad de la gestión del PTC en cada municipio, y determina el monto de recursos financieros que el gobierno federal transfiera a los municipios y estados que participan del programa para su gestión.

El IGD está compuesto por cuatro indicadores que varían de 0 a 1, y cuanto mayor es el valor del índice, mayor es el valor de la transferencia de dinero que recibe cada gobierno local. Los indicadores incluyen: (1) la calidad e integridad de las informaciones del CadÚnico, (2) el grado de actualización de la base de datos del CadÚnico, y el nivel cumplimiento de las responsabilidades en las áreas de educación (3) y salud (4). A través de estos dos últimos indicadores se busca medir no sólo el grado de cobertura de los centros de salud y las escuelas a nivel local sino también el esfuerzo de los gestores municipales para realizar visitas familiares y realizar los apoyos correspondientes para promover y facilitar el cumplimiento de los compromisos del programa. Para recibir recursos financieros del IGD, el municipio tiene que haber adherido al programa Bolsa Familia y al CadÚnico, y alcanzar al menos un puntaje de 0,55 en el valor total del IGD y de 0,2 en cada una de las tasas que componen el Índice. Se espera, de esta manera, que los municipios apliquen estos fondos a mejorar los procesos de implementación del Bolsa Familia, y que se generen, en consecuencia, círculos virtuosos para ir mejorando la gestión municipal del programa y, por ende, su valor en el IGD.

El IGD parece haber tenido éxito en la mejora de los niveles de respuesta de los municipios. Un análisis de la evolución del puntaje del índice de todos los municipios del país muestra una tendencia ascendente entre abril de 2006 y agosto de 2008, lo que demuestra que durante estos dos años el promedio general de los gobiernos locales en Brasil mejoró su desempeño en la gestión del programa (**figura 4**).

Figura 4. Evolución del índice de gestión descentralizada (IGD). Total municipios, programa Bolsa Familia, Brasil (abril 2006- agosto 2008)



Fuente: Bolsa Familia.

De esta manera, el IGD, al incentivar a los gobiernos locales a minimizar los errores de focalización del programa mediante la actualización y corrección de los registros de titulares, y al motorizarlos a mejorar los niveles de acceso a las escuelas y los centros de salud, se constituye a la vez que en un instrumento de monitoreo en una herramienta de incidencia. La identificación de municipios con valores bajos en su IGD es una señal de alerta para el programa, que genera acciones de orientación para mejorar las capacidades de actuación de los gobiernos locales y para promover la calidad en la gestión del Bolsa Familia y del CadÚnico. Por estos motivos, el diseño de esta herramienta dispone que el IGD sea actualizado mensualmente y divulgado en la página de Internet del Ministerio de Desarrollo Social, que es el ámbito de dependencia funcional del programa Bolsa Familia (Bartholo, 2007).

Evaluaciones

Los PTC han sido evaluados por su impacto en una gran variedad de cuestiones como el consumo, la participación en el mercado laboral, los índices de pobreza, el estado nutricional, la retención escolar y los resultados cognitivos, entre otros muchos temas. El rigor metodológico de las evaluaciones realizadas a los principales PTC en la región, junto a la transparencia

y accesibilidad pública de los resultados y los datos recolectados, las han convertido en un modelo tanto para otros PTC como para otras intervenciones y programas sociales.

Uno de los principales aportes de los sistemas de evaluación de los PTC ha sido el esfuerzo por su institucionalización. En particular, para asegurar el compromiso de la administración de los programas con los hallazgos de las evaluaciones, se ha promovido una planificación oportuna de las mismas en vistas de los procesos de toma de decisiones, y se han seleccionando entidades externas para su desarrollo. En este sentido, la evidencia muestra que la institucionalización de la práctica de la evaluación de los PTC ha permitido generar información valiosa para apoyar la gestión, mejorar los procesos y perfeccionar sus diseños (Mackay, 2007).

A continuación, se describen brevemente algunas de las experiencias pioneras que incorporaron a la evaluación como parte del ciclo de implementación de los PTC en México, Brasil y Chile, para luego dar una revisión básica de los principales métodos utilizados por las evaluaciones, sus costos, y principales fortalezas y desafíos frente a la necesidad de construir sistemas de protección social más amplios.

(a) De las experiencias pioneras a la institucionalización de la evaluación

En México, la decisión de evaluar el programa Progresá, la versión previa del Oportunidades, en 1997 fue un ejemplo innovador para la política social de la región. La evaluación fue motivada por los diseñadores del programa, quienes sin presiones externas afrontaron el costo económico de su implementación. A este efecto, se contrató una agencia para la recolección de datos, que fueron publicados a fin de que puedan ser utilizados por académicos, funcionarios y todos aquellos interesados en replicar y extender la experiencia (Fiszbein y Schady, 2009). Este ejemplo marcó un hito de buenas prácticas con respecto a la evaluación en programas sociales, y fue seguido de una docena de estudios sobre el Progresá y el Oportunidades. Siete años más tarde, en 2004, se sancionó en México la Ley de Desarrollo Social, que dispuso la obligatoriedad de que todos los programas sociales sean evaluados, y a este efecto creó el Consejo Nacional para la Evaluación de

la Política de Desarrollo Social. Paralelamente, se sancionó la Ley de Transparencia, que ordena que todos los resultados de las evaluaciones sean públicos (Fiszbein y Schady, 2009).

En Brasil, tras la creación del Ministerio de Desarrollo Social en enero de 2004 y la unificación de los PTC existentes (Bolsa Escola, Auxilio Gas, Beca Alimentación y Tarjeta Alimentación) en el Bolsa Familia se creó la Secretaría de Evaluación y Gestión de la Información (SAGI), que se constituyó en la primera secretaría con esa finalidad exclusiva en el ámbito del Poder Ejecutivo del Gobierno Federal de Brasil. Si bien la SAGI evalúa una gran variedad de programas, el Bolsa Familia –por su nivel de financiamiento y relevancia para la política social– fue el programa más evaluado entre 2004 y 2007 (15 evaluaciones¹⁴) (Vaitsman et ál., 2006). Los resultados de todas las evaluaciones realizadas fueron divulgados, en cumplimiento del decreto ministerial que así lo dispone.

A diferencia de los casos de Brasil y México, en donde la institucionalización del sistema de evaluación de programas sociales ha promovido un enfoque sectorial, en Colombia la evaluación de los PTC ha sido englobada dentro de un sistema integral de evaluación de programas del Poder Ejecutivo. El sistema, conocido como Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública (SINERGIA) contiene un componente que desarrolla una serie de evaluaciones, que incluyen elementos de impacto, gestión y evaluaciones institucionales. En el marco del SINERGIA, la evaluación realizada al programa Familias en Acción fue muy influyente para asegurar su continuidad y ampliación en 2002 (Mackay, 2007).

El sistema de evaluación y seguimiento de Chile es uno de los más desarrollados de América Latina. El sistema lo lidera la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda e incluye seis componentes: análisis costo-beneficio ex-ante, medición de indicadores de desempeño, balances de gestión integral, evaluación de programas gubernamentales, evaluación de impacto rigurosa, y evaluación comprehensiva del gasto. Distintos análisis

14 El Bolsa Familia fue seguido por el programa de Beneficio de Prestación Continuada (BPC) que, aunque tiene una inversión monetaria mayor que el Bolsa Familia, sólo ha sido objeto de siete evaluaciones en este mismo período.

del caso chileno muestran que el sistema de evaluación ha sido exitoso por el alto grado de utilización que se le ha dado para la toma de decisiones y el análisis del presupuesto, para impulsar mejoras en la gestión, y para informar a la sociedad civil y al Congreso sobre el desempeño del gobierno (Mackay, 2007).

(b) Las evaluaciones de impacto: combinación de métodos cuali y cuantitativos

Un aspecto clave para la evaluación de los PTC consiste en definir las técnicas que se utilizarán. Dado que existen múltiples métodos, tanto cualitativos como cuantitativos, cualquier evaluación puede incluir una combinación diferente de métodos, lo que dependerá del presupuesto, de los objetivos y de la naturaleza de la intervención. En la mayoría de las evaluaciones de los PTC de la región, esto ha implicado, por un lado, la recolección de datos de panel a nivel de hogar y, por el otro, el relevamiento de información cualitativa por medio de estudios de casos.

Generalmente, las evaluaciones más completas son capaces de integrar las técnicas cualitativas y cuantitativas de forma complementaria. Mientras los componentes cuantitativos establecen el logro de objetivos numéricos y demuestran de forma convincente el impacto mensurable de un programa; los métodos cualitativos, cuando se aplican correctamente, ayudan a entender las razones del impacto y la forma en que se fueron produciendo los cambios medidos. Los métodos cualitativos también son más apropiados para evaluar ciertos aspectos de los programas, que los métodos cuantitativos no siempre pueden capturar, por ejemplo la influencia de la política y la corrupción en la implementación del programa, las cuestiones de género y los incentivos que motivan el comportamiento de los/as titulares como respuesta a la intervención.

Los estudios de evaluación de impacto a menudo utilizan metodologías que se denominan experimentales o cuasi experimentales. El método experimental realiza comparaciones entre dos situaciones: una población que recibe el programa y otra que no lo recibe, y que a los efectos del ejercicio de evaluación pasa a denominarse “grupo control”. Este grupo se constituye a partir de la selección de un grupo poblacional distinto pero representativo de las

características distintivas del grupo de titulares¹⁵. A pesar de la utilidad de este método para realizar mediciones verificables, este tipo de evaluaciones son por lo general difíciles de implementar por razones políticas o institucionales. Abstenerse de entregar las transferencias del programa a individuos u hogares elegibles para constituir un grupo control resulta poco ético y es muy difícil de justificar políticamente (Skoufias y Parker, 2001).

Por estas razones, en muchos casos, la práctica predominante para las evaluaciones recientes ha sido la modalidad cuasi experimental, que implica la utilización de un grupo de control no seleccionado al azar. A este efecto, la mejor estrategia es la elección de comunidades (u hogares o algún otro grupo) excluidas del programa por razones presupuestarias o administrativas. Una segunda estrategia consiste en “crear” los grupos de control a través de técnicas econométricas, tales como la técnica de emparejamiento de puntuación de la propensión, que construye el grupo de control comparando a los participantes del programa con los no participantes, basándose en las similitudes de las características observadas que pueden pronosticar la participación en el programa (Heckman et. ál., 1997 y 1998). Si bien este tipo de diseño es a menudo más rápido y más barato, puede requerir la recopilación de datos originales y sólo constituye la segunda mejor alternativa, ya que los métodos econométricos son complejos y los resultados dependen, a veces, de suposiciones estadísticas excesivamente rigurosas. **La tabla 4** presenta las características principales y provee ejemplos de ambos métodos de evaluación: cuantitativos y cualitativos.

15 Las diferencias observables entre los titulares y los no titulares (ubicación, composición demográfica, acceso a infraestructura, riqueza, etc.) o las características inobservables (capacidad natural, voluntad para trabajar, etc.) pueden incidir en los resultados medidos, razón por la que es condición necesaria que ambos grupos (de titulares y de control) sean lo más semejantes posibles. La característica distintiva de la nueva generación de evaluaciones, que tiene la aspiración de establecer correctamente estos grupos de control, es que ha desarrollado una variedad de diseños, cada uno con diferentes ventajas y desventajas en términos de facilidad de uso, costo y solidez de los resultados. Al respecto, ampliar en: Baker (2000); Ñopo y Robles (2001).

Tabla 4. Métodos de evaluación. Objetivos y aportes de los enfoques cuanti y cualitativos

Tipo de evaluación	Descripción	Ejemplos
CUANTITATIVA	Busca la representatividad estadística. Procura medir las consecuencias de estar incorporado o no al grupo de titulares del programa social utilizando muestras representativas de la población.	Modelo experimental clásico, modelo cuasi experimental y modelos no experimentales
CUALITATIVA	No busca representatividad estadística. Otorga detalles y riqueza a los datos/ conclusiones cuantitativos y estudia en profundidad temas que no resultan tan fáciles de captar mediante técnicas cuantitativas (como incidencia de la violencia de género, entre otros temas relevantes).	Grupos de muestra, entrevistas abiertas, opiniones de los expertos

Fuente: Elaboración propia.

(c) ¿Y cuánto cuesta?

El costo de las evaluaciones ha sido un tema de debate frente a la decisión de realizarlas. El mayor gasto de las evaluaciones de impacto lo representa la recolección de datos; ya que cuando se necesitan datos originales los costos aumentan substancialmente. El valor de las evaluaciones de impacto varía enormemente, dependiendo de los componentes y de las metodologías empleadas. Por regla general, los diseños experimentales implican la recopilación de datos originales, pre y ex post, lo que hace de esta alternativa una opción cara en términos relativos en los casos en que no se pueden aprovechar los esfuerzos de la recopilación regular de datos. Por su parte, el costo de los diseños cuasi experimentales también tiene fuertes variaciones en función de la necesidad de recolectar datos originales. Los métodos cualitativos, que necesitan una recopilación primaria de datos, aunque más concentrada y menos extensiva, son comparativamente bastante más baratos. Como tales, casi invariablemente justifican el valor agregado que proveen a los datos cuantitativos.

Los casos analizados de evaluación de PTC muestran que las evaluaciones han sido costo-efectivas en relación con el valor de la inversión total de cada programa. En Brasil, la relación entre los recursos invertidos en la evaluación y los recursos del Bolsa Familia fue del 2% (Vaitsman et. ál., 2006). En Colombia, la evaluación del Familias en Acción representó un 1,5% de la inversión total del programa (Mackay, 2007).

(d) Fortalezas y desafíos de los sistemas de evaluación: hacia un sistema de protección social

La experiencia obtenida hasta la fecha a partir de las evaluaciones realizadas a los PTC existentes en la región provee algunas pautas para mejorar el diseño de los sistemas de evaluación de programas sociales.

En primer lugar, marca la importancia de incluir a la evaluación como parte del diseño original de la intervención. La planificación temprana de evaluaciones de impacto permite aplicar diseños experimentales y lograr recopilar datos de línea de base (Rawlings y Rubio, 2003). El programa Oportunidades (previo Progresá) es reconocido internacionalmente porque desde su

diseño inicial se consideró la recolección regular de datos para que sirvieran de insumo para los evaluadores de impacto. En el caso de Brasil, por ejemplo, no se incluyó esta previsión y el Bolsa Familia inició sus operaciones sin contar con una línea de base preestablecida (Correa, 2009). Las evaluaciones ex post constituyen un desafío técnico mucho más difícil, y en la mayoría de los casos el análisis resultante es insuficiente si no se tienen datos previos.

En segundo lugar, es necesario construir y fortalecer el compromiso del gobierno, del Congreso y de las autoridades de los programas con el desarrollo de prácticas completas de evaluación, para que los resultados se analicen y sean tomados en cuenta en el proceso de formulación de políticas (Mackay, 2007). En este sentido, una crítica esbozada sobre las evaluaciones es que han generado una agenda propia y múltiples publicaciones académicas pero han tenido poca utilidad práctica para la gestión. Un desafío por delante es, entonces, promover preguntas de evaluación que sean útiles para los responsables del diseño e implementación de los programas y se conviertan, de este modo, en insumos clave para la gestión (Banco Mundial, 2007).

En tercer lugar, las evaluaciones de impacto cuantitativas, sean éstas experimentales o cuasi experimentales, implican un desafío enorme desde el punto de vista técnico. Esto es así, en la medida en que se necesitan profesionales expertos en técnicas de muestreo, de encuesta y de análisis, lo que a menudo genera fuertes dependencias de expertos de otros países. De todos modos, en algunos de los países con mayores ingresos medios y/o más grandes de la región, como México y Brasil, el número de expertos de origen nacional está aumentando.

En cuarto lugar, y en relación con los dos comentarios anteriores, las evaluaciones efectuadas con asistencia internacional deberían incluir la participación en los gastos y tener como objetivo crear competencias dentro del país y de las instituciones nacionales.

Cohen y Franco (2006) señalan, adicionalmente, que la lógica subyacente a las evaluaciones de impacto consiste en mejorar el proyecto evaluado, lo que es legítimo pero insuficiente. Si observamos a los PTC en el contexto

de sistemas de protección social más amplios, resulta esencial que la evaluación abra espacios para iniciar evaluaciones objetivas de los programas sectoriales, vinculadas con sus condicionalidades (educación y salud) y con el primer anillo de programas asociados al PTC. La evaluación de impacto tiene potencialidades en la medida en que se uniformen las metodologías y unidades de análisis en todos los programas sociales, para hacer posible comparar los resultados de cada uno de ellos en las diferentes áreas de la intervención (nutrición, salud, educación, etc.) y en los distintos espacios y ámbitos territoriales donde cada programa actúa.

En los últimos años, han comenzado a surgir evaluaciones que combinan saberes de diferentes disciplinas (especialmente entre economistas, nutricionistas y sociólogos/antropólogos) lo que se traduce en el uso conjunto de métodos cualitativos y cuantitativos en forma innovadora. En este sentido, el gran desafío está en la búsqueda de indicadores capaces de dar cuenta de la multidimensionalidad del fenómeno de la pobreza, y que puedan servir como insumo para evaluaciones de impacto de un conjunto integrado de programas, tanto a nivel macro (nación, subunidades nacionales o región metropolitana) como en relación con un área geográfica menor (localidad o comunidad), y al nivel micro de una unidad familiar.

Correa (2009) señala que existen retos compartidos entre los PTC de diferentes generaciones. Uno de ellos se refiere a que las evaluaciones han tendido a explorar la eficiencia y los efectos de la implementación de los componentes programáticos. Por ejemplo, el uso de la transferencia, cobertura y cumplimiento de las condicionalidades. Aunque esta información ayuda a conocer los efectos de los PTC en la disminución de desigualdades y en el alivio de la pobreza en el corto plazo, dice poco sobre los impactos en términos de superación de la pobreza en el largo plazo. Por otro lado, existen dimensiones que han sido muy poco tratadas en las evaluaciones de los PTC, como por ejemplo su impacto en la composición familiar, la violencia intrafamiliar y en las estrategias de supervivencia, entre otros.

4. Sistemas de quejas, reclamos y denuncias¹⁶

Dado que los PTC cuentan con un gran número de titulares y comparten la responsabilidad de su implementación entre distintos niveles de gobierno, plantean varios desafíos a la hora de promover una implementación acorde a las reglas de operación elegidas para cada programa.

En la sección anterior se describieron algunas experiencias de rendición de cuentas horizontal (entre e intra-agencias) para detectar desviaciones y problemas de gestión en los distintos procesos de implementación de los PTC.

En esta sección, analizaremos un sistema de rendición de cuentas particular: el sistema de quejas, reclamos y denuncias. Como mencionamos anteriormente, rendir cuentas significa generar las condiciones institucionales para que los funcionarios expliquen y justifiquen sus acciones a los/as ciudadanos/as, y/o estén expuestos a sufrir sanciones. Para el caso de los sistemas de quejas, esto implica generar las condiciones para reducir los costos de realizar una denuncia en caso de que un derecho sea vulnerado y aumentar las posibilidades de un efectivo tratamiento de la denuncia para que, en caso de comprobarse la violación del derecho, se generen sanciones a los/as funcionarios/as públicos responsables.

El avance que se ha desarrollado en la región sobre estos temas es aún limitado. Sin embargo, existen algunas experiencias positivas en México y Argentina que pueden destacarse. Los casos que presentamos a continuación muestran dos modelos distintos de sistemas de rendición de cuentas aplicados a la gestión de los programas sociales en estos países. Aunque los casos son recientes y se encuentran en proceso de experimentación, son útiles como pasos iniciales para una discusión más profunda sobre los factores y condiciones que favorecen y/o obstaculizan la rendición de cuentas centrada en garantizar los derechos sociales de los/as titulares.

16 Esta sección está basada en Gruenberg y Pereyra Iraola (2008 y 2009).

(a) El caso mexicano: múltiples entradas

El caso mexicano es, sin duda, el más completo de América Latina en términos de los distintos canales que tienen los ciudadanos (titulares de programas sociales y no titulares) para presentar quejas y denuncias que presuman manipulación de programas sociales. El gobierno federal en México cuenta con distintos sistemas de atención ciudadana para que, por medio de una queja y/o denuncia, los ciudadanos puedan ejercer control social sobre los funcionarios gubernamentales encargados de implementar los programas sociales. En el caso de que se cometan irregularidades, pueden presentar una denuncia para que el órgano interno de control del Poder Ejecutivo inicie una investigación y determine las eventuales responsabilidades. A su vez, existen tres canales principales de atención ciudadana: la Dirección General de Atención Ciudadana de la Secretaría de la Función Pública (DGAC-SFP), el Sistema de Atención Ciudadana (SAC) del programa Oportunidades, y los sistemas de atención de denuncias de la Fiscalía Especial para Delitos Electorales (FEPADE).

La DGAC-SPF recibe peticiones ciudadanas respecto de la actuación de todos los servidores públicos del Gobierno federal, y sobre la calidad de los trámites y servicios gubernamentales. Las peticiones se clasifican en denuncias por incumplimiento de obligaciones, quejas y sugerencias sobre el servicio, solicitudes y reconocimientos. Tras registrar las peticiones en el Sistema Electrónico de Atención Ciudadana (SACTEL), se envía el tema al órgano interno de control del área correspondiente para que se inicie la investigación y, en el caso de ser necesario, el procedimiento administrativo de responsabilidades. El sistema no se especializa en la captación de peticiones relacionadas con programas sociales, sino que abarca la totalidad de peticiones y solicitudes de información de los ciudadanos sobre cualquier tema que atañe el Gobierno federal. Cuando se presume un caso de corrupción, se envía a la unidad especializada en la SFP para su investigación, y si se presume un delito electoral se registra la denuncia y se la envía a la FEPADE.

El principal PTC de México, el programa Oportunidades, cuenta con un sistema de atención ciudadana especializado, el Sistema de Atención Ciudadana (SAC), que recibe y atiende dudas, solicitudes y quejas/denuncias sobre el programa. El SAC recibe peticiones ciudadanas desde sus oficinas centrales y desde cada una de las oficinas estatales del programa. La

demanda ciudadana que llega al programa es clasificada en tres grandes rubros: solicitudes/consultas, quejas/denuncias y otros.

Finalmente, la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales (FEPADE), creada en 1994, es la máxima autoridad para atender e investigar denuncias en materia electoral federal. Dentro de estas denuncias, se encuentran las relacionadas con conductas vinculadas con programas sociales, tales como la compra y coacción del voto por medio del uso de recursos públicos asignados a la lucha contra la pobreza. La FEPADE cuenta con seis servicios de atención ciudadana: el sistema FEPADETEL, que recibe llamadas telefónicas, FEPADENET, que recibe correos electrónicos, Fiscal en Línea, para enviar denuncias por la red, Sistema de Predenuncias PREDEF, Módulos de Atención Personalizada y Módulos Itinerantes. Además, también recibe denuncias, vía oficio, de otros sistemas de atención ciudadana. Tanto la DGAC como el SAC seleccionan, y envían a la FEPADE (vía oficio), las denuncias que llegan a sus oficinas sobre delitos electorales vinculados a prácticas proselitistas.

La **tabla 5** presenta las principales particularidades de los tres sistemas de recepción de denuncias en México.

Tabla 5. Mecanismos de recepción de denuncias y fiscalización. México

	SAC Oportunidades	DGAC-SFP (SACTEL)	FEPADE
Dependencia	Programa Oportunidades, SEDESOL, Poder Ejecutivo Federal (PEF)	SFP, PEF	Fiscalía del Procuraduría General de la República (PGR), PEF
Descripción	Atención ciudadana, asesoramiento y entrega de información y recepción de quejas y denuncias sobre el programa Oportunidades	Atención ciudadana, asesoramiento y entrega de información y recepción de quejas y denuncias a servidores públicos	Recepción de denuncias sobre delitos electorales
Organización	Dos niveles geográficos: cuenta con una oficina central pero también recibe e investiga quejas en todas las unidades desconcentradas del programa en los estados	Dos niveles de organización: la SFP mantiene el control central, pero cada contraloría interna de cada dependencia federal también recibe e investiga las quejas y denuncias de su dependencia.	Centralizado, aunque existen módulos itinerantes y cualquier Ministerio Público puede tomar denuncias de manera descentralizada.

	SAC Oportunidades	DGAC-SFP (SACTEL)	FEPADE
Principal denunciante	Titulares del programa Oportunidades	Titulares de otros programas sociales y otros ciudadanos	Cualquier ciudadano incluyendo organismos públicos y el IFE, el SACTEL y SAC Oportunidades
Perfil del denunciante	Ciudadanos en condiciones de pobreza o exclusión	Todo ciudadano	Mayoritariamente, ciudadanos con nivel educativo universitario
Formas de recepción de las denuncias	Correspondencia, buzones, e-mail, central telefónica, fax, audiencia y web	Correspondencia, e-mail, central telefónica, fax, audiencia y web	Correspondencia, e-mail, central telefónica, fax, audiencia, web, otros
Porcentaje de denuncias sobre programas sociales sobre el total de denuncias que recibe	100% de las denuncias que recibe son sobre el programa Oportunidades	Del 5 al 10% de las denuncias que recibe son sobre programas sociales	Un 19% de las denuncias son sobre manipulación de programas sociales con fines electorales
Competencia de resolución y/o judicialización de las denuncias	Quejas y denuncias regulares del programa Oportunidades son enviadas a las oficinas estatales del programa. Delitos de corrupción de funcionarios federales son derivados a la SFP. Delitos electorales son derivados a la FEPADE	Quejas y denuncias regulares sobre funcionarios públicos federales. Delitos de corrupción de funcionarios federales son derivados a unidad especial de la SFP que investiga y presenta los casos a la PGR. Delitos electorales son derivados a la FEPADE	Delitos electorales. Los delitos son investigados por Ministerios Públicos (MP) de la Fiscalía. Los MP construyen los casos para ser presentados al Poder Judicial y lograr la aprehensión de las personas denunciadas
Otros delitos que quedan fuera de su competencia de resolución	Quejas y denuncias sobre el programa que involucren a organismos y personas que no sean funcionarios federales	Quejas y denuncias sobre programas sociales que involucren a organismos y personas que no sean funcionarios federales	Quejas y denuncias que no entren dentro de la tipificación del Código Federal Electoral

Fuente: Gruenberg y Pereyra Iraola (2008).

Si analizamos la manera en que se diseñan los mecanismos de entrada y salida de las denuncias, observamos que en cada sistema son diferentes los criterios para definir quiénes son los ciudadanos con derecho a presentarla, lo que condiciona las oportunidades de acceso en este sentido por parte de los/as titulares de programas sociales.

El diseño del SACTEL está enfocado al ciudadano como usuario de servicios públicos, al que el Estado le debe una respuesta por la mala o deficiente atención de los servicios. Por este motivo, sólo entre el 5% al 10% de las denuncias son sobre programas sociales. El servicio que ofrece FEPADE está diseñado para el ciudadano como elector y, por tanto, pone el eje en la vulneración del derecho a votar libremente. Como resultado, sólo el 19% de las denuncias son sobre programas sociales. Finalmente, el SAC es el único que trabaja principalmente con el último quintil de la población y se enfoca en el ciudadano como titular de un programa social, y en particular, como titular del programa Oportunidades. En este caso, el 100% de las denuncias son relativas a programas sociales.

(b) El caso argentino: enfocado en los programas de empleo

La gran mayoría de los programas sociales en Argentina no incluye instancias formales para la recepción de quejas y reclamos. Sin embargo, se registraron ciertos avances para promover la rendición de cuentas en el marco de la implementación del plan Jefes y Jefas de Hogar. En este programa funciona una Comisión de Tratamiento de Denuncias de los Programas de Empleo (CODEM¹⁷), que recibe reclamos y denuncias por medio de cuatro canales: (a) telefónicamente, a través de una central creada a este efecto, (b) por escrito, sea por correo postal o por derivaciones internas de otras áreas del Ministerio, (c) personales, por parte de quienes se acercan a la Comisión, y (d) otros canales, que contempla los casos en que la CODEM actúa de oficio cuando toma conocimiento de posibles irregularidades a través de la prensa u otras formas de difusión.

Los reclamos y denuncias son directamente realizados ante las oficinas de la CODEM¹⁸ o por medio de las oficinas de las Gerencias de Empleo y Capacitación Laboral (GECAL), presentes en todo el país. Las denuncias hacen referencia a irregularidades en los siguientes casos y situaciones: (a) el otorgamiento irregular del beneficio del programa, (b) el incumplimiento de requisitos, (c) la eventual aparición de gestores o intermediarios, (d) el incumplimiento de las contraprestaciones, (e) faltas graves cometidas por los organismos ejecutores en perjuicio de los/as titulares, entre otras

17 La página de la CODEM es: www.trabajo.gov.ar/programas/sociales/jefes/codem.htm.

18 Para ver en detalle el circuito de denuncias, www.siglen.gov.ar/documentacion/res_se_121-03.asp.

cuestiones. Las denuncias, que pueden ser anónimas, son ingresadas al sistema mediante un programa informático que las clasifica en las siguientes categorías: (a) extorsión, (b) corrupción, (c) titulares de programas sociales sin requisitos, (d) inscripción irregular, (e) consejos consultivos, (f) contraprestación irregular, (g) proceso de pago irregular, y (h) otros.

Cuando estas denuncias implican un delito, la CODEM transfiere el expediente a la Unidad Fiscal de Investigación de la Seguridad Social (UFISES)¹⁹, que pasa a investigar el caso según las disposiciones del Código Procesal Penal de la Nación. De los distintos tipos de denuncias tipificadas sólo cuatro son consideradas como delitos, y derivadas a la UFISES. Ellas son: corrupción, extorsión, inscripción irregular y contraprestación irregular, siendo las dos primeras las principales denuncias transferidas a la UFISES. Por “extorsión” se comprende a aquellas denuncias que refieren a la exigencia de una suma de dinero o de una contraprestación no establecida por la reglamentación del programa para permitir su acceso al beneficio o su continuidad. En la clasificación adoptada, las denuncias por corrupción comprenden aquellos casos en que el sujeto activo de las conductas extorsivas es un funcionario público.

La UFISES, además de recibir las denuncias que le transfiere la CODEM, recibe denuncias directamente por parte de los particulares (en persona y por teléfono) y desarrolla investigaciones propias. Asimismo, la UFISES rea-

19 La UFISES es la unidad del Ministerio Público de la Nación encargada de todos los casos relacionados con delitos implicados en la adjudicación, distribución e implementación de los planes sociales. El origen de la UFISES está asociado a una investigación sobre un fraude de 20 millones de dólares por la asignación de jubilaciones falsas en la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), un organismo descentralizado del Ministerio de Trabajo que administra los fondos de jubilaciones, pensiones y asignaciones familiares. El impacto y los resultados de esa investigación llevaron a la creación de la UFISES a través de un convenio firmado (mayo de 2002) entre la Procuración General de la Nación y la ANSES, con el doble objetivo de optimizar la coordinación de las áreas de investigación preventiva y judicial de ambas instituciones, y crear mecanismos institucionales que permitan mejorar la eficiencia en la persecución y represión de los delitos contra el sistema público de reparto y los recursos previsionales. La UFISES siguió adelante con las investigaciones sobre cobro indebido de jubilaciones y pensiones y seis meses después de su entrada en funcionamiento, en medio de numerosas denuncias de clientelismo en la gestión del plan Jefes y Jefas, se ampliaron sus competencias para que pudiera investigar irregularidades en la gestión de ese plan social. Para mayores detalles, ver: www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-27616-2003-11-02.htm].

liza cruces de datos entre los listados de titulares de programas sociales de distintos planes sociales y las nóminas de empleados municipales, policías provinciales, y otros funcionarios públicos para detectar irregularidades.

En la **tabla 6** se presentan las características distintivas de los principales sistemas de recepción de denuncias relativas a programas sociales en Argentina.

Tabla 6. Mecanismos de recepción de denuncias relativas a programas sociales. Argentina

	CODEM	UFISES
Dependencia	Secretaría de Empleo, Ministerio de Trabajo	Ministerio Público Fiscal
Descripción	Recepción de quejas y denuncias sobre el plan Jefes y Jefas y, desde 2003 también sobre el Programa de Empleo Comunitario (PEC)	Recepción de denuncias sobre delitos en el plan Jefes y Jefas y, desde el 2003, también del PEC
Organización	Dos niveles geográficos: cuenta con una oficina central pero también recibe e investiga quejas en todas las Gerencias de Empleo y Capacitación Laboral (GECAL) provinciales	Centralizado
Principal denunciante	Titulares del plan Jefes y Jefas	Titulares del plan Jefes y Jefas
Perfil del denunciante	Ciudadanos en condiciones de pobreza o exclusión	Todo ciudadano, pero principalmente ciudadanos en condiciones de exclusión y pobreza
Formas de recepción de las denuncias	Correspondencia, e-mail, central telefónica y audiencia	CODEM, audiencia, e-mail. También realiza investigaciones propias
Porcentaje de denuncias sobre programas sociales sobre el total de denuncias que recibe	99% de las denuncias que recibe son sobre el plan Jefes y Jefas	Recibe muchas denuncias sobre el plan Jefes y Jefas y el PEC, aunque también recibe denuncias sobre otros delitos de la seguridad social
Competencia de resolución y/o judicialización de las denuncias	Quejas y denuncias regulares del plan Jefes y Jefas son notificadas a la GECAL o al municipio correspondiente. Delitos de corrupción y extorsión del plan jefes y Jefas son derivados a la UFISES	Investiga y construye los casos para presentar ante el Poder Judicial

Fuente: Gruenberg y Pereyra Iraola (2008).

(c) Argentina y México en perspectiva comparada: algunos aspectos básicos de los canales de entrada y salida de quejas y reclamos sobre programas sociales

¿Qué elementos básicos debe incluir un sistema de rendición de cuentas que se proponga abordar las asimetrías de poder en la implementación de los programas sociales? Para poder responder esta pregunta es útil analizar el sistema de quejas y reclamos desde sus dos niveles: la entrada y la salida de quejas y reclamos.

Canales de entrada. La entrada del sistema debe tener en cuenta la capacidad de instalar canales accesibles y seguros para promover la presentación de reclamos. Se pueden distinguir dos categorías principales de reclamos. La primera tiene que ver con las quejas operativas del programa, es decir, con todos aquellos reclamos vinculados con fallas de implementación. Estos reclamos no conllevan, necesariamente, una presunción de delito. La segunda categoría incluye a todos los reclamos que pueden estar describiendo un posible delito, ya sea por maltrato, solicitudes de dinero o faenas a cambio de la asignación de los planes, amenazas o manejo político de los planes. A este tipo de reclamos los llamaremos denuncias o denuncias de “núcleo duro”.

En este sentido, un sistema de quejas y denuncias debería contar con varios canales para recibir reclamos, tanto a nivel central como descentralizado, y mecanismos para garantizar la confidencialidad del denunciante. La implementación directa de estos programas es, en general, responsabilidad del gobierno local. Este es también, en muchos casos, el promotor del delito, por acción u omisión. En general, la mayoría de las denuncias de clientelismo político y de abuso en programas sociales atañe a líderes locales y barriales, que tienen un contacto directo con el/la titular del beneficio social. Esta evidencia coincide con la literatura especializada en clientelismo político, que describe los peligros que enfrentan las víctimas de abuso de poder al denunciar al victimario. En este sentido, el sistema de entrada de las denuncias debería intentar minimizar estos riesgos y otorgar confianza a las víctimas. Tanto en el caso de México como en el de Argentina el teléfono se presenta como un canal despersonalizado y directo para fomentar la confianza de la víctima. De allí surge que la instalación de centrales telefónicas gratuitas sea un canal atractivo para este tipo de sistemas.

Otro factor de importancia al diseñar la entrada de los sistemas de quejas y reclamos es garantizar su flexibilidad y adaptación a la demanda. Por un lado, esto significa proyectar la demanda potencial del sistema y, a partir de allí, intentar equilibrarla con el número de puestos de trabajo y líneas telefónicas, la amplitud del horario de atención, y la generación de sistemas de georeferencia de denuncias si fuera necesario. La experiencia empírica demuestra que los sistemas telefónicos enfrentan un alto nivel de subregistro de denuncias aún en los casos de poca difusión del sistema. En las experiencias de México y Argentina se han implementado distintos mecanismos para abordar el problema del subregistro de denuncias, desde la instauración de opciones automáticas para proporcionar información básica a los/as titulares hasta sistemas de derivación de las llamadas para descongestionar las líneas.

Por otro lado, estos sistemas también requieren de inversiones en el área de capacitación de los/as operadores para que puedan recibir, contener e informar a las personas que utilizan el servicio. El perfil deseado de este tipo de sistemas es generalmente profesionales del área de trabajo social y/o psicología, ya que deben cumplir un rol de atención y escucha a los problemas de los/as titulares. Muchas de las denuncias presentadas por los/as titulares de programas sociales son motivadas por la manipulación de su propia desinformación, lo que los pone en una situación de extrema vulnerabilidad, sobre todo frente a los poderes locales. Este es el caso, por ejemplo, de algunas autoridades municipales en México, que amenazaban a titulares del programa Oportunidades con retirarles el plan si no votaban por el alcalde en las siguientes elecciones, sin ninguna posibilidad de aplicar la amenaza ya que las autoridades municipales no tienen ninguna posibilidad de incidir en el padrón de titulares. El sistema de atención ciudadana sirve, en estos casos, como fuente de información a los/as titulares de programas sociales, y como contención frente a los temores de los denunciantes.

En relación con este punto, es importante la creación de protocolos y tipologías acordes a las potenciales quejas y reclamos que puedan ingresar al sistema. En este sentido, deben ser lo suficientemente claros y comprensibles como para poder clasificar el flujo de llamados y denuncias que ingresan al sistema, al mismo tiempo que, una vez ingresados los reclamos y denuncias, estos puedan ser derivados, evaluados y respondidos. Asimismo, la

definición de tipologías claras y comprensibles permite generar estadísticas e información relevante que puede retroalimentar los procesos de diseño e implementación de los PTC y, de este modo, posibilitar correcciones y ajustes en el tiempo.

La tipología diseñada para la percepción y clasificación de denuncias en el caso del plan Jefas y Jefes de Hogar en la Argentina adopta un enfoque distinto a la del programa Oportunidades en México. Si bien en ambos casos se puede realizar una distinción entre denuncias duras, y quejas o reclamos, la forma en la que se tipifican las denuncias es distinta. El sistema del programa Oportunidades distingue las denuncias según el sujeto que estaría realizando el hecho delictivo, lo que termina involucrando a los principales actores del programa: vocales y responsables del programa, enlaces municipales, autoridades municipales, y referentes de los sectores de educación o salud. Asimismo, el sistema especifica cuatro clases de denuncias de núcleo duro: proselitismo, maltrato, demanda de dinero y faenas.

En el caso del plan Jefes y Jefas de Hogar de Argentina, si bien el sistema recibe denuncias similares al caso mexicano, cuando se publican las estadísticas de las denuncias sólo se muestra su distribución en función de una tipología particular, que las clasifica según si se trata de: corrupción, extorsión, contraprestación irregular o inscripción irregular. En este sentido, cuando se denuncia a un funcionario público por maltrato, proselitismo, demanda de dinero, faenas u otra contraprestación no establecida por la normativa del plan Jefas y Jefes de Hogar como medio para acceder al beneficio o continuar gozando de él, las denuncias son ingresadas al sistema como denuncias de corrupción. Cuando esta misma denuncia es realizada respecto de personas que no son funcionarios públicos, se ingresa al sistema como extorsión. Cuando la denuncia señala irregularidades producidas en razón de la asignación, el contenido, el cumplimiento y/o la ejecución de la contraprestación, se ingresan al sistema como contraprestación irregular. Y, finalmente, cuando las denuncias refieran al funcionamiento administrativo y operativo del municipio o comuna en tanto obstáculo al normal acceso de los postulantes al programa Jefes y Jefas de Hogar se las denomina inscripción irregular. Como queda visto, estos dos últimos tipos de denuncias de núcleo duro no responden al sujeto que estaría realizando el hecho delictivo, como ocurre con la clasificación de las denuncias

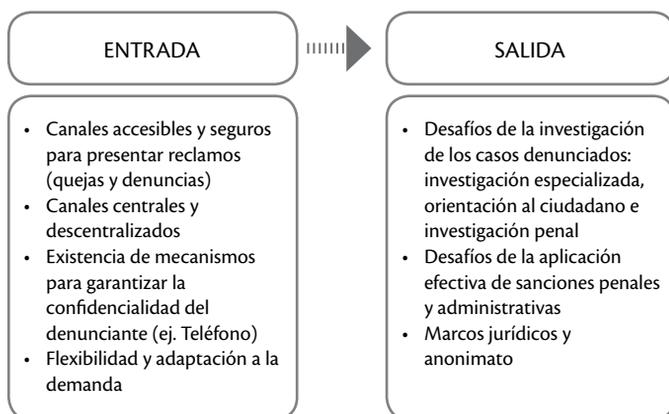
en el caso mexicano, sino que están relacionadas con el tipo de denuncia particular. La tipología argentina presenta algunos problemas. Las categorías no son excluyentes, por lo que es probable encontrar dos denuncias muy parecidas ingresadas en el sistema bajo tipos diferentes. Los mismos funcionarios encargados de ingresar las denuncias al sistema afirmaron que muchas veces la selección del tipo de denuncia no es clara y, por lo tanto, se vuelve discrecional y arbitraria.

Canales de salida. La salida del sistema presenta varios desafíos importantes. En primer lugar, se encuentran aquellos relacionados con la investigación de los casos. Los sistemas presentados aquí muestran una variada combinación de estrategias institucionales: desde la creación de unidades de investigación hasta la transferencia hacia fiscalías especializadas y la resolución de las denuncias por medio de la orientación al ciudadano. En términos generales, se observa una mayor efectividad en los sistemas que promueven la investigación especializada de las denuncias.

Un segundo desafío del circuito de salida es la aplicación efectiva de sanciones. A primera vista identificamos dos retos principales. Uno de ellos tiene que ver con la aplicación de sanciones administrativas y penales. Mientras que los tiempos de la justicia suelen ser más largos que los de las necesidades de las personas que sufren la privación de sus derechos, el fomento de sanciones alternativas paralelas a los procesos penales puede ser un instrumento útil a los efectos de promover una mayor confianza sobre la efectividad de los sistemas de recepción de quejas, reclamos y denuncias.

El tercer desafío se relaciona con los marcos jurídicos en los que están insertos este tipo de sistemas. Una paradoja de los sistemas de investigación de denuncias sobre los programas sociales es que mientras deben minimizar el temor de los denunciadores y, por este motivo, permitir el ingreso de denuncias anónimas, no logran luego procesar o investigar penalmente estas denuncias por la falta de datos. De esta forma, el desafío pendiente es crear sistemas de salidas más eficientes pero también más eficaces, que logren simultáneamente garantizar el derecho de los/as titulares de los beneficios sociales y desincentivar a aquellos que quiebren la ley.

Figura 5. Circuitos de entrada y salida en sistemas de quejas y reclamos



Fuente: Gruenberg y Pereyra Iraola (2008).

5. Participación

La participación social, en sí misma, es un elemento clave para el ejercicio de la rendición de cuentas en programas sociales, en general, y en programas de transferencias condicionadas, en particular. Sin embargo, a pesar de que se la reconoce como un elemento clave (Acuña y Repetto, 2006), la participación es aún un concepto amplio y ambiguo que contempla en su seno diversas prácticas, desde procesos meramente formales hasta instancias que promueven el empoderamiento, la ciudadanía y los derechos sociales. Así, la participación en las políticas sociales se puede implementar con distintos niveles de intervención e inclusión: desde los procesos consultivos no vinculantes hasta el control directo sobre el diseño y la gestión de los programas sociales (Gruenberg y Pereyra Iraola, 2008).

A pesar de que en su diseño básico los PTC de la región no han incluido acciones tendientes a fortalecer la participación comunitaria ni el capital social a nivel de la comunidad (Adato et ál., 2000), algunos han añadido en sus reglas de operación instancias de participación comunitaria orientadas a cubrir algunas cuestiones instrumentales, como mejorar el vínculo

entre las/os titulares o fortalecer el control y monitoreo ciudadano del programa.

Asimismo, también han surgido algunas iniciativas ciudadanas de contraloría social de los PTC, orientadas a aumentar la transparencia y limitar la manipulación política. Por “contraloría social” nos referimos al mecanismo de participación ciudadana que remite al conjunto de acciones que son llevadas a cabo autónomamente por la sociedad sobre el ámbito de lo público (Cunill Grau, 2009) y que incluye distintas iniciativas generadas desde la sociedad civil, en conjunto o no con el gobierno. En esta sección analizaremos brevemente algunas de estas experiencias.

(a) Los consejos consultivos: espacios de poder público-sociedad civil

Algunos PTC de la región han promovido la creación de consejos locales en el ámbito de los gobiernos municipales, como instancias de deliberación, control y monitoreo de la implementación de los programas. El carácter distintivo de estos consejos ha sido la amplia representación de la sociedad civil local.

En Argentina, una de las principales innovaciones del plan Jefes y Jefas de Hogar fue la implementación de mecanismos institucionales para promover el empoderamiento ciudadano en dos dimensiones fundamentales de la gestión: (1) la transparencia y el control en la asignación y la distribución de las transferencias monetarias, y (2) el control ciudadano de la asignación de la contraprestación a los/as titulares del plan. Con este objetivo se establecieron en poco tiempo más de 1.800 consejos consultivos a lo largo y a lo ancho del país (Gruenberg, 2006). En Brasil, en el año 2005 el Bolsa Familia estableció por reglamento que el control y la participación social del programa serían realizados en el ámbito local por un consejo o comité establecido por el gobierno municipal²⁰. Los consejos, denominadas en este caso “instancias de control social”, tienen la responsabilidad de asegurar el control del programa. A este efecto, se ocupan de observar que no se cometan errores de exclusión ni de inclusión en los padrones, verificar que

20 Portaria N° 246, 20 de maio de 2005; Instrução Normativa SENARC N° 01, de 20 de maio de 2005.

se ofrezcan servicios de salud y educación adecuados para el cumplimiento de las condicionalidades y de asistir con la fiscalización del programa (Hevia de la Jara, 2008).

En ambos casos, el diseño de los programas, desde el nivel central, incluyó el requisito de creación de consejos, conformados por miembros de las organizaciones sociales y de los gobiernos municipales, para que actuaran como auditores sociales del cumplimiento de las reglas de operación de los programas. Sin embargo, los resultados de ambas experiencias han sido limitados. En este sentido, algunos estudios muestran que en varios casos los consejos fueron cooptados por los gobiernos municipales, lo que limitó fuertemente la autonomía de los representantes de la sociedad civil (Lupica et ál., 2003; De Janvry et ál., 2005; Smulovitz, 2003; Pinheiro, 2007). En el caso argentino, un estudio muestra que el 70% de los consejos no cumplen con su tarea de control y auditoría, y revela que sólo el 9% de los entrevistados durante la investigación afirmó que el consejo tenía lazos con la comunidad (Lupica et ál., 2003).

La creación de los consejos consultivos en Argentina y de instancias de control social en Brasil fue justificada por la necesidad de aumentar la auditoría social y la participación de las organizaciones sociales en la asignación e implementación de los programas sociales. Sin embargo, el diseño de instancias participativas desde el ámbito federal se enfrenta con la paradoja de las asimetrías de poder en los niveles locales. En este sentido, si la responsabilidad de formar los consejos reside en el ámbito municipal, el grado de apertura de la convocatoria y la legitimidad pública del gobierno local influirán fuertemente en la conformación representativa y plural de los consejos. Cunill Grau (2009) afirma la necesidad de promover una institucionalidad social que priorice la autonomía y la representatividad social de las organizaciones y consejos de control social como única posibilidad para limitar la exclusión de organizaciones y la cooptación de las iniciativas de auditoría social.

Un aspecto aún poco observado por los promotores de este tipo de iniciativas en el contexto de los PTC ha sido la inclusión de organizaciones de mujeres y la promoción de la equidad de género en el seno de la participación local. A pesar de que la gran mayoría de las titulares de estos

programas son mujeres, en contextos locales permeados por estructuras patriarcales y desigualdad en la distribución de los recursos de poder, la participación femenina ha estado subrepresentada.

(b) Vocales y líderes comunitarias: ¿fomento del poder local?

En otros países de la región, como México y Colombia, los PTC buscaron promover la participación directa de las titulares de los programas mediante la selección de titulares líderes. En el programa Oportunidades, cada comunidad de titulares selecciona un Comité de Promoción Comunitaria formado por cuatro vocales, entre quienes se distribuyen las siguientes áreas: salud, educación, nutrición, y control y vigilancia²¹. En Colombia, en el programa Familias en Acción existe un esquema similar mediante la figura de la Madre Líder, que es nombrada en una asamblea por el resto de las titulares del PTC. Se selecciona a una Madre Líder cada 50 titulares.

Si bien en ambos PTC las vocales o madres líderes tienen el rol de actuar como auditoras sociales, sus funciones no están claramente definidas y, en la práctica, cumplen un rol meramente instrumental, casi como una extensión voluntaria de las acciones del programa. A este efecto, asisten, por ejemplo, en la orientación a las titulares para la realización de trámites, en la entrega de la información que el programa difunde (o debiera difundir) o toman asistencia en las charlas de salud, entre otras acciones específicas (Hevia de la Jara, 2007). Las asimetrías de poder a nivel local, los obstáculos para acceder a la información de manera oportuna y sin intermediarios, y la escasez de recursos para hacer efectiva la participación limitan fuertemente el alcance de estos esquemas.

21 La figura del Comité de Promoción Comunitaria surge en 2003 como respuesta a los problemas que comenzaron a evidenciarse con el sistema de participación comunitaria implementado en el programa Progresá en 1997. En este sentido, la creación de una figura colegiada (con cuatro vocales) suplantó a la vocalía unipersonal del Progresá con el fin de limitar los procesos de cooptación política de las titulares. Como paso previo al esquema actual el programa seleccionaba una representante titular beneficiaria por cada grupo de beneficiarias para cumplir el rol de contralor social. Sin embargo, hacia 2002 ya se evidenciaban serios problemas de manipulación y cooptación de estas representantes por parte de los líderes políticos locales.

Finalmente, un tema esencial que debiera ser tenido en cuenta al analizar estas experiencias de participación es que si bien las titulares tienen incidencia en la ejecución del programa, su papel es casi nulo respecto de las decisiones sobre su diseño y operación. En este sentido, no existen procesos para que las titulares opinen sobre la modificación de las reglas de operación o los temas que les interesaría incluir en las charlas de salud, entre otros aspectos relevantes.

**(c) Iniciativas de contraloría social desde la sociedad civil:
algunos apuntes**

Como mencionamos anteriormente, la contraloría social es un mecanismo de participación ciudadana, que remite al conjunto de acciones que son llevadas a cabo autónomamente por la sociedad sobre el ámbito de lo público (Cunill Grau, 2009), e incluye distintas iniciativas que surgen desde la sociedad civil en forma independiente y/o en conjunto con el gobierno.

Un aspecto aún poco explorado en los análisis sobre la participación en los PTC es la potencialidad y el desafío de la intersectorialidad para la contraloría social como medio para fortalecer la calidad de los servicios de salud y educación ofrecidos a nivel local. En este sentido, la participación social se constituye como una propuesta institucional significativa para fortalecer la institucionalidad social de los PTC (Acuña y Repetto, 2006), y contribuir a la intersectorialidad de los programas sociales.

Desde un enfoque basado en derechos sociales y promoción de ciudadanía (ver capítulo 1), la participación social es una condición necesaria para los programas de lucha contra la pobreza. En este marco, Cunill Grau (2009) afirma que la capacidad de incidencia de la contraloría social está en directa relación con la asunción de esta herramienta como un derecho ciudadano, incluido en la integralidad de lo social, así como en el manejo de la dependencia o independencia que se tenga del Estado.

Desde una perspectiva que tenga como horizonte la construcción de un sistema de protección social, y que asuma como supuesto la integralidad de las problemáticas de la pobreza y de la exclusión social, no sólo debe

exigirse rendición de cuentas a los programas sociales sino también a los servicios sociales ya que, según afirma Cunill Grau (2009) es allí donde se zanján los derechos económicos, sociales y culturales. En esta línea, la contraloría social no sólo debe estar limitada al seguimiento de los PTC sino que debería insertarse también en los procesos de formación y evaluación de las políticas públicas, tanto de los PTC como de los servicios sociales de educación y salud y demás programas sociales del sistema de protección social.

Como vimos, la participación social sigue siendo un tema pendiente en la implementación de PTC (Cunill Grau, 2009). Frente a los desafíos de la descentralización, distintos PTC de la región están evaluando la posibilidad de transferir mayores responsabilidades a los niveles subnacionales. En este sentido, un desafío pendiente radica en evaluar las condiciones de este traspaso de atribuciones, con el fin de que contribuya a profundizar los niveles de acceso a la información pública, transparencia y contraloría social a nivel local, y a propiciar, de esta manera, procesos participativos genuinos que tengan en cuenta las inequidades de poder y permitan ejercer la rendición de cuentas en sistemas integrales e intersectoriales de protección social.

(e) Descentralización y participación: una oportunidad para redefinir el rol de la contraloría social

La invocación a la participación social ha sido una de las mayores promesas para transformar las relaciones de poder y mejorar los contenidos de las acciones de lucha contra la pobreza. Sin embargo, como vimos, en contextos descentralizados con fuertes asimetrías de poder, los discursos y prácticas de participación en las políticas sociales enfrentan fuertes dificultades para promover el fortalecimiento de una ciudadanía plena, activa y capaz de controlar a la gestión pública, lo que provoca, en algunos casos, novedosas expresiones de clientelismo (Acuña y Repetto, 2006).

Si situamos a la participación en el ámbito de la implementación local de los PTC encontramos varios desafíos. Por un lado, el diseño de los procesos participativos desde la administración central se enfrenta, al momento de su implementación, con realidades sociales y políticas diversas en el ámbito

local, lo que puede obstaculizar fuertemente el alcance de las estrategias de participación ciudadana. Por este motivo, la promoción de una institucionalidad social para mejorar las acciones de combate a la pobreza no resulta en procesos neutros en términos de relaciones de poder. En la práctica, el diseño de estructuras de participación sin la correspondiente dotación de recursos que posibilitan su funcionamiento autónomo (como el acceso a la información, recursos técnicos e inclusión formal e informal en los espacios de toma de decisiones) reifica las asimetrías de poder más allá del discurso y del diseño formal de estrategias de participación social. Por otro lado, Irrarázaval (2005) señala que si bien en los diseños de los PTC pueden destacarse los componentes participativos, en la práctica estos se materializan sobre todo en la gestión de los programas, más no en los momentos de definición de alternativas de cursos de acción y de toma de decisiones estratégicas sobre el rumbo y el contenido seleccionado (Irrarázaval 2005 en Acuña y Repetto, 2006).

2.3 Salida del programa

El análisis de los mecanismos de salida de los PTC, y de sus niveles de transparencia y acceso a la información, es clave para la construcción de sistemas de protección social en la región. La multidimensionalidad de los problemas sociales requiere de un abordaje que supere las intervenciones sectoriales, integrándolas entre ellas y en los distintos niveles de gobierno. A este efecto, Repetto (2009b) señala que la generación de incentivos para cooperar, basados en el sistema de reglas (formales e informales), habrá de resultar en una “coordinación pro-integralidad” en la medida en que derive en la fijación de prioridades compartidas y en una implementación con acciones complementarias. En este marco, la discusión sobre los mecanismos de salida de los PTC cobra relevancia para el diseño de programas sociales preocupados por abordar la multidimensionalidad de la pobreza durante el ciclo de vida de las familias.

Distintos autores (Villatoro, 2007; Handa y Davis, 2006) han buscado relacionar los mecanismos de salida con la superación de los riesgos sociales asociados a los objetivos de los PTC. Estos autores señalan que existe una dualidad, a la hora de diseñar los mecanismos de salida, entre los distintos riesgos de corto y largo plazo que buscan enfrentar los PTC. Así, el egreso de un programa encargado de *aliviar la pobreza en el corto plazo* debería suspenderse cuando los/as titulares superen un umbral predefinido de ingreso, mientras que un programa centrado en *incrementar el capital humano a largo plazo* debería continuar apoyando a los/as titulares hasta que todos los/as niños/as del hogar finalicen la educación obligatoria y/o hayan recibido la totalidad de los servicios de prevención sanitaria, momento en el que la “graduación” debería ser automática (Handa y Davis, 2006; Veras Soares y Britto, 2007). Frente a esta situación, otros autores (Cohen y Franco, 2006) han sugerido la creación de mecanismos para que las familias puedan egresar del programa en el *mediano plazo*, con el objetivo de que se fortalezca la autoconfianza, la autonomía y la incorporación al mercado laboral de los/as titulares.

Sin embargo, la notable variabilidad de plazos (y mecanismos) contemplados en los distintos PTC de la región parece estar más relacionada con criterios financieros que con un desarrollo teórico o comprobación empírica sobre la ocurrencia y persistencia de la vulnerabilidad de las familias frente a los riesgos sociales.

6. Mecanismos de salida

En términos generales, los PTC han utilizado tres mecanismos de egreso diferenciados. Un primer mecanismo se activa con el egreso por superación de cierto umbral predefinido de la pobreza. Otro mecanismo alternativo es el egreso por lo que se denominan “reglas de transición”, con límites predefinidos y transferencias decrecientes. Un tercer mecanismo que ha sido adoptado por algunos programas de la región es el egreso automático una vez cumplido un tiempo predefinido de permanencia. A continuación, se repasan brevemente cada uno de ellos.

(a) Egreso por superación de ciertos umbrales de pobreza

Un primer enfoque adoptado por algunos PTC ha sido el egreso del programa por superación de la situación de pobreza, a partir de la certificación de que el ingreso de las familias supera cierto umbral preestablecido. En estos casos, los/as titulares ingresan al programa sin un límite de tiempo de permanencia preestablecido, y se mantienen como beneficiarios/as mientras persista la condición de pobreza. Éste es el caso, por ejemplo, del Plan Familias de Argentina, del Plan Familias en Acción de Colombia, del Bolsa Familia de Brasil y del Bono de Desarrollo Humano de Ecuador (Villatoro, 2007).

Estos PTC utilizan distintos mecanismos de verificación para identificar a los hogares titulares que “superaron” la pobreza. Algunos PTC cuentan con sistemas de registro de las familias atendidas, los que permiten monitorear el mantenimiento de los criterios de elegibilidad y el análisis de las causas de egreso de las familias titulares, entre otros aspectos (ver ítem 1, en este mismo capítulo). Así, en algunos países se efectúan validaciones de los registros de titulares y se realizan cruces con otras bases de datos, que identifican posibles superposiciones del programa con las bases de datos de la seguridad social (el empleo formal propio o del conyugue, recepción de otros programas, etc.). En algunos casos también se realizan encuestas a los/as titulares o visitas a los hogares para verificar los cambios en las condiciones de vida. En este sentido, la transparencia y la fiabilidad de las bases de datos de titulares son fundamentales para garantizar la credibilidad de las intervenciones y mantenerlas al margen de fenómenos como el clientelismo y la corrupción.

El mecanismo de egreso por superación de la pobreza trae a colación algunos problemas relacionados con la inestabilidad de los ingresos de los hogares y las consecuencias que esto genera para el objetivo de acumulación de capital humano de los PTC. Si la salida del programa se produce antes de que las familias logren asegurar una estabilidad laboral que les permita prescindir de las transferencias en el mediano y largo plazo, es verosímil argumentar que existe una alta probabilidad de que recaigan en la pobreza (Franco, 2006). En este sentido, se hace ineludible volver a situar la discusión de los PTC en el marco del enfoque de protección social y mercado de trabajo. Esto es así, en la medida en que para que el acceso a un empleo les garantice a las familias la efectiva superación de la pobreza este empleo debería cumplir los requisitos de trabajo formal y decente, lo que –como hemos visto– pareciera ser bastante difícil en la región (ver capítulo 1).

Un problema adicional asociado con los mecanismos de egreso por superación de la pobreza tiene que ver con la visión estática con la que este modelo evalúa los ingresos familiares, sin considerar las frecuentes y profundas fluctuaciones que pueden darse a lo largo del tiempo. Esto resulta especialmente importante para las familias cuyo ingreso se encuentra cerca del límite establecido como condición para la permanencia y que, entonces, pueden perder la condición de titulares por motivos coyunturales antes que por razones estructurales (Francke y Mendoza, 2006). En este sentido, resulta importante asociar el cálculo de los ingresos familiares con las variaciones de la intensidad de la relación de dependencia (entre los/as adultos/as y menores de edad en el hogar), que se da en función de los cambios que los hogares experimentan en su estructura familiar y en el ciclo doméstico. Entre ellos, la participación de miembros del grupo familiar en actividades generadoras de ingresos que en el pasado no eran tales o la salida del hogar de miembros no generadores de ingresos. De esta forma, el número de miembros activos e inactivos que queden en el hogar será determinante para evaluar la probabilidades de que éste caiga (o no) otra vez en la pobreza. Los datos analizados sugieren que las posibilidades que los PTC tienen de transformar las condiciones de pobreza parecen adquirir un papel secundario ante los factores dominantes del ciclo doméstico y la estructura familiar (González de la Rocha, 2005).

Un efecto indeseado de los mecanismos de egreso por superación de la pobreza ha sido reportado en los casos en que se crea una incompatibilidad

entre la titularidad del programa y la inserción laboral de los padres y las madres de familia. Al respecto, Suárez y Libardoni (2007) señalan que en la experiencia del Bolsa Familia de Brasil, dada la inestabilidad inherente de cualquier alternativa de ingresos originadas en fuentes laborales, las familias suelen ver a los PTC como la única protección segura y estable en el tiempo. Esta evidencia, en contextos normativos que promueven la incompatibilidad entre la inserción en el mercado de trabajo y los PTC, advierte sobre los posibles incentivos indeseados de estos programas, que terminan por limitar el desarrollo laboral de las familias. Esto es así, en la medida en que el ingreso de las familias en el mercado laboral podría ser visto como un riesgo para las familias titulares de los PTC ya que, en caso de fracasar, también las dejaría sin el ingreso del programa. En esta línea, algunos PTC han intentado acompañar la evolución demográfica de las familias, y adaptar el monto de los apoyos monetarios a sus necesidades. En este sentido, resulta necesario adoptar un enfoque que se pregunte sobre las causas y consecuencias de la vulnerabilidad y que, a partir de este diagnóstico, defina las estrategias para evitar que las familias que egresan pierdan en capital humano.

(b) Egreso por reglas de transición

Entre los PTC que emplean reglas de transición cabe destacar los casos del programa Oportunidades y de Chile Solidario. Ambas iniciativas definen un tiempo límite que funciona como referencia para proceder a una reevaluación de la situación de las familias y, de corresponder, asignarlas a intervenciones diferenciadas con beneficios recortados.

En el programa mexicano, una vez cumplidos los tres años de permanencia, las familias que según la certificación superen el umbral de pobreza pasan a recibir un esquema diferenciado de apoyos (EDA). Un riesgo de este tipo de aproximación es que el paso de las familias “exitosas” a esquemas con transferencias recortadas podría funcionar como un incentivo a no cumplir con la meta planteada por el programa (González de la Rocha, 2005). Una situación similar podría verificarse en Chile, donde las familias que no alcanzan determinados umbrales mínimos de bienestar mantienen algunos apoyos, mientras que los hogares “exitosos” dejan de recibir las transferencias.

Pese a estas advertencias, según Cohen, Franco y Villatoro (2006), el EDA en Chile Solidario constituye una estrategia para facilitar los procesos de egreso de las familias, lo que es un aspecto relevante cuando se pretende evitar la creación de lazos de dependencia. Al respecto, González de la Rocha (2005) explica que el EDA se aplica a familias que han participado seis o siete años en el programa y que durante la encuesta de recertificación normalmente aplicada en el curso del tercer año, mostraron no ser elegibles para permanecer en el programa porque habían superado no sólo la línea de elegibilidad sino el propio intervalo de confianza.

En el caso de Chile Solidario, el EDA suprime el apoyo alimentario y las becas de educación primaria, pero las familias que son transferidas siguen recibiendo los mismos subsidios nutricionales, de educación en becas de secundaria y educación media superior, y de salud, y deben cumplir con todas las corresponsabilidades. En este sentido, el esquema consiste en la entrega de transferencias decrecientes, vinculadas con un apoyo para que las familias puedan encontrar las puertas de salida. El objetivo del programa es que las familias alcancen los 53 mínimos planteados mediante un trabajo intensivo durante un periodo de 24 meses. En función de estas metas, el Ministerio de Planificación de Chile (MIDEPLAN) estima que la permanencia total en el sistema de protección será de al menos cinco años para garantizar que las familias accedan a y mantengan los mínimos acordados. Pese a esto, hay dos tipos de salidas: (a) la “exitosa”, cuando se alcanzan los 53 mínimos y las familias superan la extrema pobreza, y (b) el simple egreso, que se da cuando las familias cumplen el tiempo de permanencia aún teniendo mínimos sin cumplir. Más allá del tipo de egreso, los ex titulares acceden automáticamente a un bono, que equivale al valor de un subsidio único familiar (SUF), y mantienen el acceso preferente a los programas de promoción. Inclusive, las familias que alcanzaron todos los mínimos mantienen algunos apoyos, particularmente en materia de empleo, ingresos y vivienda, dimensiones que presentan el mayor riesgo de retroceso una vez que se ha producido la salida del programa (Cohen y Villatoro, 2006).

(c) Egreso automático, una vez cumplido un tiempo predefinido de permanencia

Veras Soares y Britto (2007) advierten que muchos PTC incluyen al menos como principio un período límite de tiempo de permanencia luego del cual los/as titulares pueden ser reevaluados. Rivarola (2006) considera este principio como un elemento positivo para el diseño de los PTC dado que la definición de una limitación en el tiempo para la percepción de la transferencia evita que el apoyo sea visto por parte de los/as titulares y de la sociedad en general como una intervención paternalista del Estado.

Tres años es el período más común, aunque existe variabilidad y esta elección no está ni teórica ni empíricamente justificada. En algunos casos, es definida más bien por consideraciones fiscales o políticas, asociadas con el miedo de que las transferencias puedan volverse insostenibles financieramente o sean percibidas como algo permanente y generen dependencias por parte de los/as titulares. En otros, se explica por cuestiones estratégicas vinculadas con la intención de otorgarle al programa un tiempo de vigencia suficiente como para que gane el apoyo político necesario para continuar. A su vez, en países en los que los PTC dependen en gran medida de financiación externa, su duración podría estar relacionada con las pautas fijadas en las líneas de préstamo internacionales.

Franco (2006) reflexiona sobre los criterios que habría que tener en cuenta para fijar los plazos de permanencia. Por un lado, puede suponerse que luego de “n” años de relación con el programa se hayan alcanzado determinados objetivos: que las familias titulares habrían ejercitado su libertad de elección respecto del destino de los recursos y fortalecido su autoconfianza. Además, Franco (2006) afirma que tras ese período el cumplimiento de las contraprestaciones habría promovido la disciplina y establecido rutinas ordenadoras de la vida cotidiana. Sin embargo, la notable variabilidad de los plazos fijados para el egreso hace difícil aceptar que exista algún fundamento válido que los respalde. Es fundamental que cada programa tenga clara y sólidamente justificada la estrategia de egreso o “graduación”.

(d) Los mecanismos de salida de los PTC en un sistema de protección social integral

Sin lugar a duda, fortalecer la transparencia y el acceso a la información sobre una oferta programática integrada y coherente, con esfuerzos de coordinación e inversiones en la oferta de los servicios de salud y educación debería permitir profundizar el impacto de los PTC. En este sentido, los mecanismos de salida de los PTC en el contexto de un sistema de protección social integral no deberían equivaler al egreso del marco de una cobertura social, sino a la profundización de la integralidad de las acciones, de modo tal de profundizar la relación con los sectores de educación y salud.

En este sentido, la construcción del sistema de protección social demanda invertir en estrategias de acceso a la información sobre los mecanismos de salida y entrada a los distintos programas del sistema. Para ello, debiera centrarse no sólo en el acceso a estos servicios sino también en garantizar mejoras en la calidad de la oferta en salud y educación brindada a los/as titulares de los programas. A este efecto, se destaca la necesidad de fortalecer los procesos de coordinación con programas que atiendan temas clave para las mujeres titulares, como los derechos sexuales y reproductivos y el derecho a una maternidad por elección; y para los/as niños/as titulares, con dispositivos que promuevan la estimulación temprana, atención a los componentes nutricionales y a la calidad educativa.

Asimismo, la creación de mecanismos que fortalezcan el acceso a la información pública de los/as titulares sobre los mecanismos de salida es una estrategia clave para dotarlos/as de poder frente a los posibles abusos de los operadores locales. En este sentido, permite fortalecer la voz de los/as titulares para demandar mejores y mayores políticas sociales que puedan responder a los desafíos multidimensionales de la pobreza que enfrentan diariamente.

Reflexiones finales

A lo largo de estas páginas hemos revisado cada una de las etapas centrales del ciclo de vida de los/as titulares en los PTC: entrada, permanencia y salida. En este recorrido, describimos los distintos sistemas de rendición de cuentas (y mecanismos de información y transparencia asociados) presentes en cada una de estas etapas. Para ello, tomamos los casos de los PTC de mayor trayectoria en la región.

Los sistemas de información, transparencia y rendición de cuentas cumplen un rol esencial en el diseño de los PTC: limitar los principales puntos de discrecionalidad en su implementación. Al mismo tiempo, como hemos visto, estos sistemas también contribuyen a dotar de una coherencia sistémica a los PTC en el contexto de la siempre difícil construcción de sistemas de protección social más amplios.

En este marco, los sistemas de rendición de cuentas tienen una doble función que debe ser resaltada. Por un lado, permiten desarrollar herramientas clave para identificar y corregir los problemas de gestión, y –de este modo– mejorar la efectividad, eficiencia y calidad de las intervenciones públicas. Sin embargo, estos sistemas no sólo mejoran la efectividad de las políticas sociales. También son un medio para proteger los derechos civiles, políticos y sociales, toda vez que promueven que los/as ciudadanos/as y titulares de programas sociales demanden a los/as funcionarios/as públicos/as que se comprometan a dar explicaciones y a justificar sus decisiones y acciones.

Por estos motivos, la lupa que evalúa los mecanismos e instrumentos de rendición de cuentas y transparencia debería seguir dos principios interrelacionados: mejorar la eficiencia de las intervenciones, y, a su vez, incidir en las relaciones de poder y, de esta manera, promover los derechos de las personas que viven en situación de pobreza.

La investigación que nutre este libro permitió identificar lecciones y desafíos pendientes para el fortalecimiento de los PTC de la región en el contexto de la búsqueda de una política social integral. En la etapa de

entrada de los/as titulares a los programas, el diseño de sistemas de información para identificar los riesgos sociales tiene el potencial de generar datos clave para los gestores de las políticas. De esta manera, posibilitan la adaptación de la oferta de programas sociales a las necesidades y vulnerabilidades de la población. Además, los mecanismos de rendición de cuentas y transparencia asociados a un registro de titulares permiten definir los mecanismos y términos de inclusión en los sistemas de protección social en construcción (y, en particular, de los PTC), de forma tal que moldean el estatus de ciudadanía de las personas que viven en situación de pobreza (Kabeer, 2004). Así, un mecanismo de ingreso al registro de titulares que incluya dispositivos para inhibir la discrecionalidad y aumentar la transparencia en la aplicación y manipulación de las encuestas sociales, y realice esfuerzos institucionales para mejorar los niveles de empadronamiento de las personas que viven con mayor rezago tiene el potencial de limitar, de una mejor manera, las posibles intermediaciones clientelares. En este marco, iniciativas clave, como mejorar los niveles de acceso a la información pública, incluir canales de reclamos y denuncias, y promover incentivos para la actualización de los padrones, como en el caso del CadÚnico en Brasil, el SELBEN en Colombia y el padrón del programa Oportunidades en México, son herramientas prácticas, que al limitar la manipulación política en la crucial etapa de entrada al sistema, son ampliamente beneficiosas en comparación con los sistemas de inclusión que descansan en la autofocalización.

De la misma manera, los sistemas de rendición de cuentas también cumplen un rol esencial para asegurar que la permanencia de los/as titulares en los PTC permita cumplir con los objetivos de acumular capital humano y aliviar la pobreza por ingreso. En efecto, la incorporación de mecanismos que fortalezcan la transparencia, el control social y la rendición de cuentas en esta etapa cumplen con dos objetivos interrelacionados. Por un lado, como en el caso de los puntos focales en México y Colombia y el índice de gestión descentralizada en Brasil, permiten identificar errores en los distintos procesos de implementación de los PTC e impulsar reformas para mejorarlos. Por el otro, también tienen el potencial de moderar las asimetrías de poder existentes en el nivel local entre los/as titulares y los/as encargados/as de certificar las condicionalidades, y dotar a los primeros de mecanismos para limitar la intermediación y el clientelismo

político. Un caso innovador en este sentido lo constituye el programa Oportunidades de México, que a través de la incorporación de sistemas de monitoreo permanentes, evaluaciones periódicas transparentes y sistemas de acceso a la información diseñados específicamente para las necesidades de los/as titulares ha creado oportunidades para limitar los abusos de los operadores del programa a nivel local. De esta manera, bien diseñados, los sistemas de rendición de cuentas de los PTC tienen el potencial de favorecer el funcionamiento de sistemas de protección social desde un enfoque basado en derechos, y de prevenir y responder a las múltiples causas de la discriminación asociada con el nivel de ingreso, ciclo vital, educación, clase social, sexo, orientación sexual, género, y etnia y/o raza de los/as potenciales titulares.

En esta línea, un tema que requiere ser explorado con mayor profundidad es la potencialidad de los sistemas de atención de denuncias, quejas y reclamos para actuar como alerta de los principales problemas en las distintas etapas de implementación de los programas. Si bien en los PTC estudiados se han realizado algunos avances significativos para captar las dificultades que pueden enfrentar los/as titulares en la implementación de los programas, una tarea pendiente consiste en explorar los distintos mecanismos de resolución de las posibles denuncias, los que debieran combinar soluciones administrativas y judiciales para responder a las necesidades de los/as denunciantes. En este sentido, resulta imprescindible adoptar una perspectiva de género inclusiva en la implementación de este mecanismo a fin de poder detectar y erradicar los distintos tipos de violencia y discriminación de género que puedan ocurrir en la implementación de los programas.

Asimismo, la existencia de mecanismos de denuncias, quejas y reclamos contribuye con una coordinación y articulación más profunda entre los PTC y otras intervenciones sociales. En el marco de un enfoque integral de protección social, estos mecanismos debieran tener en cuenta tanto las acciones del programa como la calidad de los servicios de salud y educación ofrecidos a los/as titulares. En efecto, tienen el potencial de facilitar su vinculación con una oferta más amplia de servicios y programas sociales coordinados bajo una estrategia común que tenga como eje proveer respuestas a los problemas multidimensionales de la pobreza.

En este contexto, como ya fue indicado anteriormente, aún se observa un déficit en la integralidad de las acciones, que repercute en la propia concepción de contraloría social y rendición de cuentas (Cunill Grau, 2009). A partir de la experiencia y lecciones aprendidas de los PTC, existe en la región una oportunidad estratégica de avanzar hacia una concepción de la rendición de cuentas integral que avance desde una mirada acotada sobre el acceso a los servicios sociales hacia la satisfacción del derecho a la salud y la educación. A este efecto, es prioritario invertir no sólo en el acceso sino también en la calidad del servicio ofrecido a los/as titulares. Para ello, es crucial profundizar y mejorar la articulación con una oferta programática orientada a las mujeres titulares, que incluya temas vinculados con la violencia doméstica, los derechos sexuales y reproductivos, y el derecho a una maternidad por elección, y para los/as niños/as titulares, con dispositivos orientados a la estimulación temprana, la atención de los componentes nutricionales y a la calidad educativa. De este modo, debiera complementarse la estrategia centrada en la demanda de los PTC con esfuerzos de coordinación e inversión en la oferta de los servicios de salud y educación que reciben los/as titulares de los mismos. Y, en esa línea, se deberían fortalecer los esquemas de coordinación de los dispositivos de rendición de cuentas para potenciar su accionar.

La implementación de mejores mecanismos de participación social es otro asunto pendiente. Si bien los PTC existentes han avanzado en este sentido, las distintas evaluaciones realizadas (Hevia de la Jara, 2009; Smulovitz, 2003) coinciden en que existe una debilidad inherente en los mecanismos creados para ejercer la representación de los intereses de los/as titulares y realizar un control efectivo que prevenga, evite y castigue eventuales irregularidades. Siguiendo la argumentación de Cunill Grau (en Hevia de la Jara, 2009), son dos los elementos mínimos necesarios para que puedan tener lugar experiencias de control social: la autonomía de los sujetos que ejercen el control y los recursos de poder que les permiten ejercerlo. La condición de pobreza extrema y de género de los/las titulares demanda diseños de participación y control social específicos que permitan superar los procesos de vulnerabilidad social y política que los/as han mantenido excluidos/as históricamente. Y, por este motivo, conllevan dificultades extremas en materia de implementación de mecanismos de participación y control social.

El mayor desafío está, entonces, en crear un sistema de rendición de cuentas articulado en las distintas etapas de implementación de los PTC, desde una perspectiva integral que tenga como horizonte la construcción de sistemas de protección social inclusivos, que mejoren la calidad y las oportunidades de vida de las personas en situación de pobreza. Desde cualquiera de los enfoques desde los que se avance en este sentido (manejo social de riesgos, mercado de trabajo o enfoque de derechos), los sistemas de rendición de cuentas cumplen un rol esencial para mejorar la eficiencia y la democratización, y son un elemento ineludible para quienes estén comprometidos con el diseño y la implementación de mejores políticas públicas. Todo un desafío por delante.

Referencias bibliográficas

- Ackerman, John y Sandoval, Irma E: Leyes de acceso a la información en el mundo. Cuadernos de Transparencia N° 7, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), México, 2005.
- Acosta, Olga y Ramírez, J.: Las redes de protección social: modelo incompleto. Serie financiamiento del desarrollo N° 141, CEPAL, Santiago de Chile, 2004.
- Acuña, Carlos H. y Repetto, Fabián: "La institucionalidad de las políticas y los programas de reducción de la pobreza en América Latina", Banco Interamericano de Desarrollo - Diálogo Regional de Política, Septiembre de 2006. Disponible en Internet en: <http://idbdocs.iadb.org/ws-docs/getdocument.aspx?docnum=721041>.
- Consultado el 22/02/2010.
- Adato, Michelle; De la Brière, Benedicte; Mindek, Dubravka; Quisumbing, Agnes: The impact of Progresá on women's status and intrahousehold relations, Final Report, International Food Policy Research Institute, Washington, 2000(a).
- Adato, Michelle; Coady, David y Ruel, Marie: An operations evaluation of Progresá from the perspective of beneficiaries, promotoras, school directors and health staff, Final Report, International Food Policy Research Institute, Washington, 2000(b).
- Aduán, Wanda Engel: "Políticas Integrales de Reducción de la Pobreza: el desafío de la efectividad", VI Foro de Equidad Social, Banco Interamericano de Desarrollo, SDS, Unidad de Pobreza y desigualdad, agosto de 2004.
- Alcaldía Mayor de Bogotá: "Sistema SISBEN", Presentación ante la Secretaría Distrital de Planeamiento, s/a. Disponible en Internet en: http://www.sdp.gov.co/www/resources/yap_presentacion_sisben_33_33.pdf.
- Consultado 22/02/2010.
- Alvarez, C.; Devoto, F. y Winters, P.: Why do the poor leave the safety net in Mexico? A study of the effects of the conditionality on dropouts, Working Paper Series No. 2006-10, Department of Economics, American University, Washington D.C, 2006.

-
- Anderson, M.: Access to justice and legal process: making legal institutions responsive to poor people in LDCs., Institute of Development Studies, Brighton, Sussex, 2003.
- Arraigada, Irma; Miranda, Francisca y Pavez, Thais: "Lineamientos de acción para el diseño de programas de superación de la pobreza desde el enfoque del capital social". Guía conceptual y metodológica. Series manuales No. 36, 2004.
- Baker Judy: "Evaluating the Impact of Development Projects on Poverty. A Handbook for Practitioners". World Bank, Washington D.C., 2000. Consultado en Internet en: www.worldbank.org/poverty . 27/02/2009.
- Banco Mundial (2004) "Minimum Wages in Latin America and the Caribbean: The Impact on Employment, Inequality and Poverty." World Bank Office of the Chief Economist for LAC. Washington, D.C.
- Banco Mundial: "Resumen del Recordatorio de Discusiones", Comunidad de Aprendizaje sobre Programas de Transferencias Condicionadas (CCT), Equipo de Protección Social para América Latina y el Caribe, Cuernavaca, 16 al 19 de enero de 2007.
- Barrientos, Armando: "Understanding Conditions in Income Transfer Programmes: A Brief(est) Note", IDS Bulletin, volume 38, number 3, Institute of Development Studies, 2007.
- Bartholo, Letícia: La Efectividad de las Redes de Protección Social: El Rol de los Sistemas Integrados de Información Social Estudio de Caso: BRASIL, Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Integración y Desarrollo Sostenible, Division de Cooperación Técnica Regional, Diciembre de 2007.
- Bastagli, Francesca: "Conditionality in Public Policy Targeted to the Poor: Promoting Resilience?", en *Social Policy & Society*, Volume 8:1, Cambridge University Press, Reino Unido, 2008. Páginas 127-140.
- Brau, Alan de y Hoddinott, John: *Is the Conditionality Necessary in Conditional Cash- Transfer Programmes? Evidence from Mexico*, International Food Policy Research Institute, 2004.
- CELS (Centro de Estudios Legales y Sociales): *Plan Jefes y Jefas. ¿Derecho social o beneficio sin derechos?*, CELS, Buenos Aires, Argentina, 2003.
- CEPAL: *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*, Montevideo, Uruguay, 2006.
- Coady, David, Grosh, Margaret y Hoddinott, John: "Targeting of Transfers in Developing Countries: Review of Lessons and Experience", The World Bank Publications y The International Food Policy Research, 2004.

-
- Institute. WashingtonCohen, Ernesto y Franco, Rolando: Seguimiento y evaluación de impacto de los programas de protección social basados en alimentos en América Latina y el Caribe, 2005. Disponible en internet en: <http://nutrinet.org/component/remository/func-fileinfo/850/>. Consultado el 24/02/2010.
- Cohen, Ernesto y Franco, Rolando: “Los programas de transferencias con corresponsabilidad en América Latina. Similitudes y diferencias”, en Cohen, Ernesto y Franco, Rolando (comps): *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*. FLACSO, México, 2006.
- Cohen, Ernesto y Franco, Rolando: *Gestión Social. Cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales*, Editorial Siglo XXI, 2007.
- Cohen, Ernesto, Franco, Rolando y Villatoro, Pablo: “México: el programa de desarrollo humano Oportunidades”, en Cohen, Ernesto y Franco, Rolando (comps): *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*. FLACSO, México, 2006.
- Cohen, Ernesto y Villatoro, Pablo: “Chile: Puente – Chile Solidario”, en Cohen, Ernesto y Franco, Rolando (comps): *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*, FLACSO, México, 2006.
- Correa, Norma: “Programas de Transferencias Condicionadas: aportes para el debate público” en *Economía y Sociedad* N° 71, CIES, Perú, Abril de 2009, páginas 74-80.
- Cunill Grau, Nuria: “La transparencia en la gestión pública ¿Cómo construirle viabilidad? Estado, Gobierno, Gestión Pública”, en *Revista Chilena de Administración Pública*, Santiago de Chile, 2005.
- Cunill Grau, Nuria: “Critical Junctures of Social Accountability: Lessons from Latin America” en *Enforcing the Rule of Law- Social Accountability in New Latin American Democracies*, editado por Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz, University of Pittsburgh Press, 2006.
- Cunill Grau, Nuria: “Contraloría social y derechos sociales: El desafío de la integralidad”, en *Gestión y política pública*, Vol. 18, 2009, páginas. 3-37.
- De Janvry, Alain; y Sadoulet, Elizabeth: “Achieving Success in Rural Development: Toward Implementation of an Integral Approach”, en D. Coleman and N. Vink, editores, *Reshaping Agriculture's Contributions to Society*, Blackwell Publishing, Oxford, 2004.
- De Janvry, Alain et. al.: *Brazil's Bolsa Escola Program: The Role of Local Governance in Decentralized Implementation*, World Bank, 2005

-
- Esping-Andersen, G., et ál: *Why We Need a New Welfare State*, Oxford University Press, Oxford, 2002.
- Familias en Acción: Aprendizaje colectivo. Documento de Proyecto. Bogotá, Colombia, 2005.
- Filgueira, Fernando: Cohesión, riesgo y arquitectura de protección social en América Latina. Serie Políticas Sociales, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2007.
- Fenochietto, Ricardo y Pessino, Carola: La Efectividad de las Redes de Protección Social: El Rol de los Sistemas Integrados de Información Social Estudio de Caso: ARGENTINA, Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Integración y Desarrollo Sostenible, Division de Cooperación Técnica Regional, julio de 2006.
- Fiszbein, Ariel y Schady, Norbert: Conditional Cash Transfers: reducing present and future poverty, The World Bank. Washington, 2009.
- Florini, A.: Does the Invisible Hand Need a Transparent Glove? The Politics of Transparency, Carnegie Endowment for International Peace. The World Bank, Washington, 1999.
- Fox, Jonathan A.: "Empowerment and Institutional change: Mapping "Virtuous Circles" of State-Society Interaction". En *Power, Rights, and Poverty. Concepts and Connections*, The World Bank, 2005.
- Franco, Rolando: "Desarrollo social en los países iberoamericanos: Situación Actual y Perspectivas", en Foro Iberoamericano de Desarrollo Social, Secretaría General Iberoamericana, 2006. Páginas 11 - 40.
- Franco, Rolando: "Caja de herramientas para programas alimentarios". Ponencia presentada de San Jose, Flacso, Chile, 2008.
- Franco, Rolando: Presentación sobre PTC, Conferencia de la CEPAL, Guatemala, 2009. Disponible en Internet: <http://media.eclac.cl/presentaciones/dds/repensar/RolandoFranco/RolandoFranco.html>. Consultado el 22/02/2010.
- Francke, Pedro y Mendoza, Armando: "Perú: Programa Juntos", en Cohen, Ernesto y Franco, Rolando (comps): *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*, FLACSO, México, 2006
- Fung, Archon; Graham, Mary y Weil, David: *The Political Economy of Transparency: What Makes Disclosure Policies Sustainable?* Institute for Government Innovation, Occasional Paper OPS-02-03, 2002.
- Goetz, A. y Jenkins, R.: "Voice, Accountability and Human Development: The Emergence of a New Agenda", Human Development Report 2002, UNDP, 2002.

-
- Gómez Hermosillo, Rogelio: "Programa Oportunidades", Presentación frente al Banco Mundial, Washington, 2006
- Gómez Hermosillo, Rogelio: La Efectividad de las Redes de Protección Social: El Rol de los Sistemas Integrados de Información Social Estudio de Caso: MEXICO, Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Integración y Desarrollo Sostenible, Division de Cooperación Técnica Regional, 2007
- González de la Rocha, Mercedes: "Familia y política social en México. El caso de Oportunidades", Reunión de Expertos Políticas hacia la Familia, Protección e Inclusión Sociales, CEPAL, Santiago de Chile, 28 y 29 de junio de 2005.
- González de la Rocha, Mercedes y Escobar A.: Evaluación cualitativa del programa de desarrollo humano oportunidades seguimiento de impacto 2001–2002 en comunidades de 2,500 a 50,000 habitantes, Centro de investigaciones y Estudios superiores de Antropología Social, México, 2002.
- Greene, Jay: "An ethnography of nonadherence: Culture, poverty, and tuberculosis in urban Bolivia", *Culture Medicine and Psychiatry* 28, 2004. Páginas 401-425.
- Grosh, M., C del Ninno, E. Teslivc y A Ouerghi: "For Protection and Promotion. The design and implementation of Effective Safety Nets" The World Bank. Washington, 2008.
- Gruenberg, Christian: En Fighting Clientelism, BID y CIPPEC, 2006.
- Gruenberg, Christian y Pereyra Iraola, Victoria: La realización de los derechos económicos, sociales y culturales frente al desafío del clientelismo político, Fundación Ford, mimeo, 2005.
- Gruenberg, Christian y Pereyra Iraola, Victoria: Manual de estudio de casos: participación, transparencia y rendición de cuentas en la gestión de programas sociales focalizados, Fundación Tinker/Corporación Participa, Buenos Aires, 2008.
- Gruenberg, Christian y Pereyra Iraola, Victoria: "De la teoría promisorio a la práctica concreta: los sistemas de rendición de cuentas en los programas sociales". En David Gómez-Alvarez Candados y contrapesos: La protección de los programas, políticas y derechos sociales en México y América Latina, PNUD, Guadalajara, 2009.
- Handa, Sudhanshu y Davis, Benjamin: The Experience of Conditional Cash Transfers in Latin America and the Caribbean Development Policy Review, Journal compilation. Overseas Development Institute, Blackwell Publishing, Oxford, 2006.

-
- Handa, Sudhanshu; Peterman, Amber; Davis, Benjamín y Stampini, Marco: "Opening Up Pandora's Box: The effect of gender targeting and conditionality on household spending behaviour in Mexico's Progresa Program.", en *World Development*, volumen 37, No. 6, 2008. Páginas 1129-1142.
- Heckman, James, Hidehiko Ichimura, and Petra Todd: "Matching as an Econometric Evaluation Estimator." *Review of Economic Studies* 65(2):261-94. 1997.
- Heckman, James, Lance Lochner, and Christopher Taber: "General Equilibrium Cost-Benefit Analysis of Education and Tax Policies." En *Trade, Growth and Development: Essays in Honor of Professor T.N. Srinivasan*, editado por Gustav Ranis y Lakshmi Raut, 291-349. Amsterdam: Elsevier Science. 1999.
- Hevia de la Jara, Felipe: *El Programa Oportunidades y la construcción de ciudadanía*. Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales, Universidad de Veracruz, CIESAS-Golfo, México, 2007.
- Hevia de la Jara, Felipe: *Los programas de transferencia de renta condicionada en América Latina y la construcción de sujetos sociales*. Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales, Universidad de Veracruz, CIESAS-Golfo, México, 2008.
- Hevia de la Jara, Felipe: "La difícil articulación entre políticas sociales universales y programas focalizados: el caso del Programa Bolsa Familia de Brasil", artículo para la dictaminación *Revista Política y Gobierno*, 2009.
- Holzmann, R. y Jorgensen, S.: *Manejo social del riesgo: un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá*. Banco Mundial, 2000.
- Instituto Federal de Acceso a la Información: *Documentos sobre transparencia*. DF, México, 2008.
- IFPRI: *Nicaragua Social Protection Network. Pilot phase evaluation system: Impact Evaluation*, 2002.
- Irarrázaval, Ignacio, 2005: "Participación Ciudadana en Programas de Reducción de la Pobreza en América Latina", *Diálogo Regional de Política*, Red para la Reducción de la Pobreza y la Protección Social, BID, mimeo, Julio.
- Isla, Alejandro y Colmegna, Paula (comps): *Política y poder en los procesos de desarrollo. Debates y posturas en torno de la aplicación de la antropología*. FLACSO, Buenos Aires, 2005.

-
- Jones, Nicola; Vargas, Rosana y Villar, Eliana: "Conditional cash transfers in Perú: Tackling the Multi-dimensionality of Childhood poverty and vulnerability". *Iniciativas de protección social para niños, mujeres y familias: un análisis de experiencias recientes*, UNICEF / New School, Nueva York, 30-31 de octubre de 2006.
- Kabeer, Naila: *Citizenship and the boundaries of the acknowledged community: identity, affiliation and exclusion*, IDS, Brighton, 2002.
- Kabeer, Naila: *Re-visioning "the social": towards a citizen-centred social policy for the poor in poor countries*, IDS, Brighton, 2004.
- Kaufmann, A. y Bellver, A.: *Transparenting Transparency: Initial Empirics and Policy Applications*, World Bank, WDC, 2005.
- Levy, Santiago y Rodriguez, Evelyne: *Sin herencia de pobreza: el programa PROGRESA-OPORTUNIDADES de México*, Planeta, México, 2005.
- Levy, Santiago: *Productividad, crecimiento y pobreza en México: ¿qué sigue después de Progres- Oportunidades?*, Departamento de Investigación, Banco Interamericano de Desarrollo, 2007.
- Lupica, Carina et ál: *Representatividad y Funcionamiento de los Consejos Consultivos – Programa Jefas y Jefes de Hogar*, Documento de trabajo, Foro del Sector Social, Buenos Aires, 2003
- Mackay, Keith: *How to Build M&E Systems to Support Better Government. The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank*, Washington, 2007.
- Meneses et ál: *Evaluación del cumplimiento de las metas, los costos unitarios y el apego del Programa a las Reglas de Operación*, 2004. *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2004*, INSP / CIESAS / Oportunidades, México, 2005.
- Morley, Samuel y Coady, David: *From Social Assistance to Social Development: Targeted Education Subsidies in Developing Countries*, International Food Policy Research Institute, Washington, DC, 2003.
- Nuñez, Jairo y Cuesta, Laura: "Colombia: programa Familias en Acción", en Cohen, Ernesto y Franco, Rolando (comps): *Transferencias con responsabilidad. Una mirada latinoamericana*. FLACSO, México, 2006.
- Ñopo, Hugo y Robles, Miguel: "Evaluación de Programas Sociales: Importancia y Metodologías. Estimación Econométrica para el caso de PROJOVEN", CIES, Lima, 2002. Disponible en Internet en: <http://cies.org.pe/files/active/0/Pm0127.pdf>. Consultado el 22/02/2010.

-
- O' Donnell, Guillermo: "Notes on various accountabilities and their interrelations" en *Enforcing the Rule of Law- Social Accountability in New Latin American Democracies*, editado por Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz, University of Pittsburgh Press, 2006.
- ONU (Secretaría General): Informe a la 39ª Sesión de la Comisión de Desarrollo Social, ONU, Nueva York, Febrero de 2001.
- OIT - Oficina Internacional del Trabajo: Formación para el Trabajo Decente, Cinterfor, Montevideo, 2001.
- Oportunidades: Sistema de Registro, Control y Seguimiento de la Demanda Ciudadana. Base de datos sistema MS Excel. Dirección General de Atención y Operación. Dirección de Atención Ciudadana y Contraloría Social, 2006.
- Parker, Susan y Skoufias, Emmanuel: The impact of Progresa on work, leisure and time allocation, International Food Policy, Washington, 2000.
- Pereyra Iraola, Victoria: Revisión de experiencias internacionales y recomendaciones sobre las herramientas de control, transparencia y auditoría social en programas sociales, Documento de trabajo para el Gobierno de Guatemala, mimeo, 2005.
- Pinheiro, Paulo Sergio: *World Report on Violence Against Children*. United Nations Secretary-General's Study on Violence against Children, Geneva, 2007.
- Rawlings, L. y Rubio, G.: "Lecciones aprendidas en América Latina: Evaluación del Impacto de los Programas de Transferencias Condicionadas en Efectivo", Serie de Cuadernos de Desarrollo Humano, 10. Secretaría de Desarrollo Social, México, 2003.
- Rawlings, L., Sherbune-Benz, L. y Van Domelen, J. : Letting communities take the lead: A cross-country evaluation of social fund performance. Washington, DC, Banco Mundial, 2001.
- Rawlings, Laura y De la Brière, Bénédicte: Examining Conditional Cash Transfer Programs: a role for increased social inclusion?, SP Discussion Paper, No. 0603, Banco Mundial, 2006.
- Repetto, Fabián: "Protección social en América Latina, ¿de qué estamos hablando?", versión borrador, mimeo, 2009(a).
- Repetto, Fabián: "Congreso Nacional y política social: Algunos desafíos fundamentales (más allá de la coyuntura)", CIPPEC, Buenos Aires, 22 de septiembre de 2009(b).

-
- Repetto, Fabián y Andrenacci, L: "Ciudadanía y capacidad estatal: dilemas presentes en la reconstrucción de la política social Argentina", en Luciano Andrenacci (compilador) *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. UNGS - Prometeo Libros, Buenos Aires, 2006.
- Repetto, Fabián y Sanguinetti, J.: "Inventory of social protection and poverty reduction programs in Latin America and the Caribbean: a first approximation", Primera Reunión de la Red para la reducción de la Pobreza y la Protección Social, BID, Washington, 11 y 12 junio de 2001.
- Rios Netto, Eduardo: "Programas de transferencia condicionada de renda e educacao: O Bolsa Familia numa perspectiva comparada", Foro Latinoamericano de Políticas Sociales, Abordajes y desafíos, Escuela de Gobierno de la Fundación Joao Pinheiro, Belo Horizonte, 8 al 10 de agosto de 2007.
- Rivarola, Domingo: "Paraguay: la red de Protección y Promoción Social", en Cohen, Ernesto y Franco, Rolando (comps): *Transferencias con responsabilidad. Una mirada latinoamericana*. FLACSO, México, 2006
- Schady, Norbert y Araujo, Maria Caridad: *Cash transfers, conditions, school enrollment and child work: evidence from a randomized experiment in Ecuador*, DECRG, Banco Mundial, 2006.
- Schedler, Andreas: *¿Qué es la rendición de cuentas?*, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México, 2007.
- Schubert, Bernd y Slater, Rachel: "Social Cash Transfers in Low-Income African Countries: Conditional or Unconditional?", *Overseas Development Institute (ODI), Development Policy Review*, Vol. 24, No. 5, 2006. Páginas 571-578.
- Schultz, T. Paul: *Progresas' Impact on School Enrollments from 1997/98 to 1998/99*. International Food Policy Research Institute, Washington DC, 2000.
- Serrano, Claudia: "La política social el la globalización. Programas de protección en América latina", *Serie Mujer y Desarrollo*, CEPAL, Santiago de Chile, Agosto de 2005.
- Secretaría de la Función Pública: *Contraloría Social en Oportunidades, Encuesta de opinión 2005*, Subsecretaría de Control y Gestión Pública, Dirección General de Operación Regional y Contraloría Social, México, 2005.
- Segato, Rita Laura: *Las estructuras elementales de la violencia*. Universidad Nacional de Quilmes, Bernal, Buenos Aires, 2003.

-
- Skoufias, Emmanuel y Di Maro, Vincenzo: "Conditional Cash Transfers, Adult Work Incentives and Poverty", en *The Journal of Development Studies*, Volume 44, Issue 7, 2008, Páginas 935 – 960
- Skoufias, Emmanuel y Parker Susan: *Conditional Cash Transfers and Their Impacts on Child Work and Schooling: Evidence from the Progreso Programa in Mexico*. FCND Discussion Paper, N° 123, Instituto Internacional de Investigación de las Políticas Alimentarias (IFPRI), Washington D.C., 2001.
- Smulovitz, C., Informe de consultoría Banco Mundial, "Consejos Consultivos Municipales del Plan Jefes y Jefas de Hogar: Una discusión sobre su desempeño." Mimeo, Buenos Aires, 2003.
- Smulovitz, Catalina y Perruzzotti, Enrique: *Controlando La Política: Ciudadanos y Medios en las Nuevas Democracias Latinoamericanas*, Temas GE, Buenos Aires, 2002.
- Sojo, Ana: "Vulnerabilidad social, aseguramiento y diversificación de riesgos en América Latina y el Caribe.", en *Revista CEPAL* No. 80, Santiago de Chile, agosto de 2003.
- Suárez, Mireya y Libardoni, Marlene. "O impacto do programa Bolsa Família; mudanças e continuidades na condico social da mulheres", en Vaitsman, J. y Paes-Sousa, R. (Org.) *Avaliacao de Políticas e Programas do MDS, Ministerio de Desarrollo Social y combate al Hambre*, Brasilia, 2007.
- Teruel, Graciela y Davis, Benjamín: *Una evaluación de impacto de los apoyos en efectivo de Progreso sobre las transferencias privadas de los hogares*. Progreso Report, International Food Policy Research Institute, Washington, 2000.
- Todd, Petra y Wolpin, Kenneth: "Using a social experiment to validate a dynamic behavioural model of child schooling and fertility: assesing the impact of a school subsidy program in Mexico", Manuscrito no publicado, Universidad de Pennsylvania, 2003.
- Vaitsman, Jeni; Rodrigues, Roberto W. S. y Paes-Sosa, Rômulo: *El Sistema de Evaluación y Seguimiento de las Políticas y Programas Sociales: la experiencia del Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre del Brasil*, Policy Papers N° 17, UNESCO, Brasil, 2006.
- Valencia Lomeli, Enrique: "Las Transferencias Monetarias Condicionadas como Política Social en América Latina. Un balance: Aportes, límites y debates", *Annual Review of Sociology*, N° 34, 2008. Páginas 499 - 521.

-
- Veras Soares, Fabio y Britto, Tatiana: Encarando las limitaciones en la capacidad para transferencias monetarias condicionadas en Latinoamérica: los casos de El Salvador y Paraguay, Documento de Trabajo No. 38, Internacional Poverty Centre, UNDP, Brasilia, 2007.
- Villatoro, Pablo: "Los programas de protección social en América Latina y sus impactos en las familias. Algunas reflexiones.", Reunión de expertos CEPAL: Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 28 y 29 de junio de 2005. (a)
- Villatoro, Pablo: "Programas de transferencias monetarias condicionadas: experiencias en América Latina.", en *Revista CEPAL* No. 86, Naciones Unidas, Santiago de Chile, Agosto de 2005. Páginas 87-101. (b)
- Villatoro, Pablo: "Las transferencias condicionadas en América Latina: luces y sombras", Seminario internacional: Evolución y desafíos de los programas de transferencias condicionadas, CEPAL, Brasilia, 20 y 21 de noviembre de 2007.
- Villatoro, Pablo: "CCTs in Latin America: Human capital Accumulation and Poverty Reduction" en *Revista Poverty in Focus* N° 15, International Poverty Centre, Brasilia, agosto de 2008. Páginas 14 – 15.
- Vos Rob, León Mauricio, Ramírez Rene: "Pobreza, desigualdad y políticas económicas y sociales en el Ecuador", en ¿Quién se beneficia del Gasto social en el Ecuador?, SIISE, Quito, 2003.

Acerca de la autora

VICTORIA PEREYRA IRAOLA

Coordinadora del Programa de Protección Social de **CIPPEC**. Licenciada en Relaciones Internacionales, Universidad de San Andrés. Candidata a máster de la Maestría en Diseño y Gestión de Políticas y Programas Sociales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Ha trabajado en organizaciones nacionales e internacionales en temas de evaluación de políticas públicas, transparencia y rendición de cuentas en programas sociales, y en proyectos para la Comisión Europea, Open Society Institute, Oxfam GB y Fundación Tinker, entre otras. Ha publicado artículos y ponencias sobre estos temas en conferencias nacionales e internacionales.

Si desea citar este libro: Pereyra Iraola, Victoria: *Rendición de cuentas y programas sociales: los programas de transferencias condicionadas en América Latina*, CIPPEC, Buenos Aires, 2010.

Las publicaciones de CIPPEC son de distribución gratuita y se encuentran disponibles en www.cippec.org. No está permitida su comercialización.

Queda hecho el depósito que ordena la ley 11.723.
Esta edición de 300 ejemplares se terminó de imprimir en mayo de 2010,
en Imprenta Ediciones del Cuarto Mundo,
La Roche 583. (1708) Morón. Provincia de Buenos Aires.
Argentina.

Frente al desafío de crear nuevos sistemas de protección social en América Latina, la rendición de cuentas surge como un elemento central para la consolidación de una institucionalidad social de alta calidad.

Este libro, desarrollado por el Programa de **Protección Social** de CIPPEC, analiza los aportes de diseño y gestión de los programas de transferencias condicionadas (PTC) implementados en la región respecto de la integralidad y responsabilización de la administración pública en el marco de la construcción de sistemas de protección social más amplios.

En este sentido, se constituye en un material de consulta para legisladores, funcionarios públicos, investigadores de las ciencias sociales, organizaciones de la sociedad civil y todos aquellos interesados en conocer algunos de los aportes y desafíos de los PTC en términos del desarrollo de sistemas de información, transparencia y rendición de cuentas.

El Programa de **Protección Social** de CIPPEC trabaja para que, desde un enfoque de derechos, el Estado, en los niveles nacional, provincial y municipal, pueda diseñar, gestionar y evaluar políticas públicas integrales de protección social que mejoren la calidad de vida de la población argentina a través de intervenciones equitativas, participativas y eficientes.

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en la Argentina. Su desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de **Desarrollo Social, Desarrollo Económico, Fortalecimiento de las Instituciones y Gestión Pública**, a través de los programas de Educación, Salud, Protección Social, Política Fiscal, Inserción Internacional, Justicia y Transparencia, Desarrollo Local, y Política y Gestión de Gobierno.



Av. Callao 25, 1º piso
C1022AAA - Buenos Aires, Argentina
Tel. (54-11) 4384-9009
Fax: (54-11) 4384-9009 int. 1213
www.cippec.org