



TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS EN AMÉRICA LATINA

PROMOVIENDO IGUALDAD A TRAVÉS DE
TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Transparency International es la organización global de la sociedad civil que lidera la lucha contra la corrupción en el mundo a través de más de 100 capítulos en todo el mundo y una secretaría internacional en Berlín, crea conciencia acerca de los efectos nocivos de la corrupción y trabaja junto a distintos socios del gobierno, las empresas y la sociedad civil para desarrollar e implementar medidas efectivas para combatirla.

www.transparency.org

Author: Jacopo Gamba

ISBN: 978-3-943497-76-2

Except where otherwise noted, this work is licensed under CC BY-ND 4.0



© Cover photo: Acción Ciudadana

Every effort has been made to verify the accuracy of the information contained in this report. All information was believed to be correct as of December 2014. Nevertheless, Transparency International cannot accept responsibility for the consequences of its use for other purposes or in other contexts.

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS	3
RESUMEN EJECUTIVO	4
HALLAZGOS	4
RECOMENDACIONES GENERALES	5
INTRODUCCION	6
METODOLOGÍA EELA	9
Fase 1. Selección de casos	10
Fase 2. Análisis de procesos e identificación de componentes	10
Fase 3. Análisis de vulnerabilidades estructurales y desempeño	11
Fase 4. Análisis de vulnerabilidad en la práctica: mapeo de actores y relaciones	14
HALLAZGOS	16
MIRADA REGIONAL	16
Vulnerabilidades estructurales	16
Vulnerabilidades en la práctica – una mirada a las relaciones entre actores	21
DE LOS HALLAZGOS A LAS RECOMENDACIONES	24
RECOMENDACIONES REGIONALES, TRES EJES PARA TRABAJAR	24
DE RECOMENDACIONES A RESULTADOS: PASOS CLAVES	26
Eje 1: Fortalecer mecanismos de auditoría social y de veeduría ciudadana a nivel local	26
Eje 2: Fortalecer gestión de y mecanismos para atención a usuarias (esp. quejas y reclamos)	28
Eje 3: Campañas electorales	29
PALABRAS FINALES	31
APPENDIX: RECOMENDACIONES Y HALLAZGOS PUNTUALES PARA LOS PAISES ANALIZADOS	32
HALLAZGOS NACIONALES	32
Argentina	32
Bolivia	35
Colombia	37
Guatemala	40
República Dominicana	43
Honduras	46
Perú	50

AGRADECIMIENTOS

Este documento es el resultado de los datos recogidos por el proyecto EELA a partir de 2012 y hasta principios de 2014. El proyecto, en esta etapa, ha sido coordinado por Jacopo Gamba, bajo la supervisión de Zoë Reiter.

Deseamos agradecer el compromiso y la dedicación de los capítulos nacionales de Transparency International involucrados, a saber: Acción Ciudadana (Guatemala), Participación Ciudadana (República Dominicana), Poder Ciudadano (Argentina), Transparencia por Colombia (Colombia), Proética (Perú), Transparencia Bolivia (Bolivia)¹ y Asociación para una Sociedad más Justa (Honduras). En particular, quisiéramos mencionar la invaluable contribución de sus Directores Ejecutivos y los Coordinadores, que han dado forma y contenido al trabajo local y aportado comentarios y ajustes en cantidad.

Es preciso recordar que el aporte metodológico, la evaluación y la coordinación para el monitoreo en el proyecto han sido proporcionados por ZIGLA Consultores, que, en particular en las personas de Marina Ollari y Maximiliano Luft, han dedicado tiempo y pasión a este proyecto. Asimismo, Maximiliano Luft ha revisado y comentado este documento en su concepto inicial, y ha colaborado en la definición de su estructura.

De la misma forma, se agradecen los comentarios al primer borrador efectuados por Juanita Riaño (Banco Interamericano de Desarrollo), María Concepción Steta Gándara y Marcos Mendiburu (Banco Mundial) y Jonathan Fox (American University), quienes se aseguraron de que el mensaje regional contuviera la claridad y calidad necesarias.

El documento ha sido redactado por Jacopo Gamba, con revisión adicional de contenido y una contribución sustantiva en la visión regional y presentación de recomendaciones por parte de Felipe Hevia de la Jara, cuyo aporte ha permitido fortalecer el contenido y el mensaje de este documento de forma invaluable.

TI desea agradecer el compromiso de Open Society Foundation por haber apoyado este proyecto desde su comienzo, así como en la preparación y producción de este informe.

¹ En el momento en que se implementó el proyecto existía un capítulo de Transparency International en Bolivia. Este ha dejado de formar parte de la red a mediados de 2013.

RESUMEN EJECUTIVO

En América Latina, los programas de transferencias monetarias condicionadas (PTMC) se han convertido en una de las estrategias públicas más difundidas para la lucha contra la pobreza y la inequidad. Al asegurar la conexión entre las condicionalidades que promueven el acceso a salud y educación y las transferencias monetarias, estos programas apuntan no solamente a mejorar de forma rápida los estándares de vida, sino que también ayudan a fortalecer en el largo plazo la capacidad de los hogares de sostener estrategias de productividad e interrumpen la transmisión intergeneracional de la pobreza. A pesar de su diseño y buenas intenciones, debido a los enormes flujos de dinero ligados a estos programas y la voz y recursos limitados de los beneficiarios, es esencial que cuenten con mecanismos efectivos para una gobernanza y una rendición de cuentas apropiadas. La gobernanza y la rendición de cuentas, junto con la transparencia, contribuyen a reducir al mínimo los errores de exclusión, disuadir el clientelismo y el abuso de poder, y fortalecer la efectividad de los mismos programas.

El proyecto EELA, Economic Equality in Latin America, nace justamente del imperativo de desarrollar un sistema eficiente que permita identificar y mitigar los riesgos a la integridad en los PTMC, tanto en la normatividad como en la práctica. La integridad está concebida como la capacidad del programa de contrarrestar las desviaciones de su uso y la modificación de los beneficiarios designados, ya sea por errores de exclusión, clientelismo o abuso de poder por intereses personales. Para identificar estos riesgos, EELA mide dos aspectos de un PTMC: 1) los mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y control de cada componente; y 2) el nivel de reglamentación, capacidad y efectividad de los recursos humanos, financieros y técnicos para implementar un control efectivo del programa. Sobre la base de los resultados de la fase de diagnóstico de EELA, Transparency International busca trabajar con los responsables del diseño de los PTMCs y los funcionarios encargados de aplicarlos, para mitigar los riesgos a la integridad en función de recomendaciones constructivas y puntuales.

El análisis realizado por EELA, que se llevó a cabo en 7 países de la región entre 2008 y 2014 e involucró a más de 14.000 beneficiarias, 700 funcionarios públicos y un sinnúmero de organizaciones de la sociedad civil, ha permitido analizar, medir y valorar los riesgos para la integridad asociados con 7 programas de transferencias cuyo presupuesto total para los años analizados es de alrededor de USD 4.000 millones.

HALLAZGOS

Los programas analizados dan cuenta de un gran esfuerzo por parte de las instituciones públicas para mostrar resultados y asegurar que están siendo incluidos todos los derechohabientes, tanto en la fase de planeación como en la ejecución. El propósito de estos programas, cabe recordarlo, es mitigar la pobreza extrema, y no cabe duda de que este objetivo está siendo perseguido de forma contundente. Hay que reconocer que en muchos casos se observa que existen mecanismos para que los usuarios participen al menos en algunas fases, así como es destacable la aplicación de normativas eficaces sobre el acceso a la información general. Sin embargo, **EELA demuestra que, pese a los esfuerzos para aliviar la pobreza, existen vulnerabilidades en los programas analizados que podrían abrir la puerta a posibles comportamientos corruptos y clientelistas que afectan, sobre todo, a los más pobres.**

La fase de diagnóstico participativo de EELA indica que todos los programas analizados presentan, en mayor o menor medida, las siguientes falencias:

- Niveles inadecuados de integridad en algunos componentes.
- Riesgos de favorecer fenómenos o comportamientos corruptos y/o clientelistas.
- La focalización y el ingreso son las áreas de mayor riesgo.
- Son pocos los procesos de seguimiento de corresponsabilidades que contemplan el respeto de factores culturales, lingüísticos y de género.
- Ausencia de un sistema robusto y funcional de atención ciudadana.

El análisis desarrollado será explicado en detalle a continuación, de manera que, para cada país participante en el proyecto, se pueda entender cuáles riesgos han sido identificados en cada programa.

RECOMENDACIONES GENERALES

Como se explicará más detenidamente a lo largo de este documento, Transparency International recomienda que:

- **Se fortalezcan los mecanismos de auditoría social y de veedurías**

Es necesario que se fortalezcan los espacios de diálogo y concertación entre actores, como por ejemplo, las asambleas anuales de beneficiarias, y permitir que estas cumplan con los requisitos mínimos de audiencias públicas de rendición de cuentas previstos por la mayoría de las normativas nacionales.

Deben desarrollarse de manera permanente procesos de rendición de cuentas en el interior de estos programas, y su contenido debe ser presentado teniendo en cuenta los intereses, las expectativas, el nivel de escolaridad, la condición cultural y el género del público receptor.

- **Fortalecer gestión de y mecanismos para atención a usuarias (esp. quejas y reclamos)**

Los mecanismos formales de quejas y reclamos deben mejorarse para lograr una mayor participación, gestionar y responder con eficacia a las quejas. Esto implica la creación de canales de comunicación efectivos entre las beneficiarias y los organismos de control independientes, incluidos los mecanismos de control organizados por ciudadanos locales, así como el fortalecimiento de los órganos de control para manejar las quejas y reclamaciones, incluyendo su capacidad para enfrentar casos de derechos humanos, étnicos y de género.

Los programas de transferencias deben tener en cuenta mecanismos para su accesibilidad y adaptabilidad que permitan la inclusión de poblaciones vulnerables, así como la participación en igualdad de condiciones de diferentes etnias, grupos lingüísticos, géneros y grupos sociales.

- **Prevenir abuso político de programas sociales durante campañas políticas**

Las organizaciones de la sociedad civil deben mejorar su aporte en lo que atañe a advertir a organismos de control sobre riesgos de abuso político de programas sociales, documentándolos y ofreciendo alternativas para mejorar la eficacia del control. Se deberá concientizar a los candidatos y partidos políticos para exponer riesgos y avisar a los electores sobre posibles abusos.

INTRODUCCION

A fines de la década de 1990, empezando por México y Brasil, los países de la región latinoamericana se han dotado de programas de transferencias monetarias condicionadas (PTMC) que prevén la entrega de dinero en efectivo a familias en situación de pobreza extrema previamente seleccionadas, a cambio del cumplimiento de “corresponsabilidades” en el ámbito de salud y educación, como mandar a sus hijos a la escuela, cumplir las rutinas de vacunación y otras acciones preventivas de salud. Con esto se intenta alcanzar dos objetivos: romper con la pobreza futura, por medio de la generación de mayor capital humano, y aliviar la pobreza presente, por medio de transferencias de dinero en efectivo.

Por el volumen de población atendida, por su presupuesto y por sus resultados, estos programas han adquirido cada día más importancia en las políticas públicas de lucha contra la pobreza, y se han adaptado y modificado para responder más adecuadamente a las expectativas de las poblaciones vulnerables beneficiarias.

Desde sus inicios, estos programas se diseñaron para atender poblaciones muy numerosas. En 2010, los programas cubrían al 19% de la población de la región (113 millones de personas), que a su vez representan el segmento más pobre y excluido, con un esfuerzo de inversión del 0,40% del PIB regional².

Una constante de estos programas ha sido la necesidad de evaluar su impacto. Decenas de evaluaciones confirman que, en lo que respecta a fortalecer el capital humano y aliviar la pobreza, los resultados de su implementación han sido positivos en diversos contextos. En México y en Brasil, se calcula que han ya mejorado las condiciones de unos 80 millones de individuos en situación de pobreza, y han incrementado así los niveles de atención de salud y las tasas de escolarización. La recolección de pruebas relativas a los efectos positivos ha sido fundamental, tanto para seguir fomentando programas existentes como para promover la creación de programas similares en otros países en desarrollo³.

Dada la importancia, escala y alcance de estos programas para la vida de millones de las familias más vulnerables y desprotegidas, estos programas, desde su diseño y operación, deben **poder asegurar que no haya margen para abusos de poder por parte de actores locales y/o nacionales que persigan fines político-partidarios o personales.**

Sin mecanismos de vigilancia y control adecuados, los ciudadanos más pobres corren el riesgo de ser discriminados al intentar acceder a estos programas y recibir sus beneficios, y podrían disminuir los efectos positivos que tienen estas iniciativas.

Además, si consideramos la lamentable tradición de exclusión y rechazo que en ocasiones surge de las esferas que toman decisiones en relación con numerosas políticas y programas en estos países, es clave que los beneficiarios —reales y potenciales— no tengan dificultad para acceder a información pública, defenderse ante abusos y hacer valer sus derechos.

² Cecchini Simone y Aldo Madariaga, “Programas de Transferencias Condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe”, Santiago: CEPAL; ASDI, 2011, pág. 107.

³ “Conditional Cash Transfers, Reducing Present and Future Poverty”, Banco Mundial, 2009.

Por estas razones, desde sus inicios estos programas han tomado la decisión acertada de desarrollar mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. Estos mecanismos, si se diseñan y aplican correctamente, **pueden ayudar a reducir los errores de exclusión, prevenir el clientelismo y los abusos de poder, y fortalecer la efectividad de los mismos programas**. Sin embargo, han habido **relativamente escasos los trabajos independientes que han abordado el desarrollo** de metodologías que puedan **1) facilitar la comprensión de si estos mecanismos son realmente eficaces y adecuados, y 2) proponer rutas de mejora que estén basadas en evidencias y que reconozcan y valoricen las buenas prácticas**.

Por estas razones, a partir de 2008, Transparency International, reconociendo la importancia de estos programas para mejorar las condiciones de vida de los sectores más vulnerables de la región, ha desarrollado una metodología destinada a organizaciones de la sociedad civil que procura asegurar que, tanto en la teoría como en la práctica, los mecanismos para una verdadera transparencia, rendición de cuentas y control se hagan efectivos: que las transferencias lleguen a las personas que tienen derecho a recibirlas sin discriminación, y que no haya abusos de poder⁴.

Después de un primer periodo o etapa dedicado a un proyecto piloto (EELA I) en tres países, Bolivia, Guatemala y Perú, que permitió desarrollar y poner a prueba una metodología, en 2012 se inició la implementación del proyecto **EELA II: Fortalecimiento de la Transparencia y la Rendición de Cuentas en los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas** (PTMC). Esta segunda etapa de trabajo, además de permitir trabajar con una metodología mejorada y de ampliarse a 7 países (incluidos Argentina, Colombia, República Dominicana y Honduras), tiene como meta general adquirir la capacidad de trascender la evidencia encontrada a través de acciones concretas de incidencia, de las cuales se esperan cambios y mejoras que puedan fortalecer la integridad de estos programas.

La metodología aplicada ha permitido definir un conjunto de hallazgos cualitativos sobre las fortalezas y debilidades detectadas —tanto de los mecanismos de integridad como en el nivel y calidad de los recursos para asegurar un control efectivo (lo que llamamos “desempeño de integridad”)— en cada programa analizado. Estos hallazgos han sido validados por los mismos participantes del programa (funcionarios, grupos focales de beneficiarias y otros grupos de interés), y han definido un conjunto (set) de recomendaciones para fortalecer los mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y control, incluyendo control social, en los programas.

Este documento sintetiza los resultados más relevantes encontrados a lo largo del primer año y medio de implementación de EELA II, tratando de destacar las diferencias y similitudes presentes en el trabajo de los Capítulos Nacionales⁵ (en adelante “capítulos” o “CN”) que han colaborado. El análisis se basa principalmente en la información recabada por el equipo de coordinación de la Secretaría Internacional de Transparency International (TI-S) con el apoyo de especialistas en monitoreo y evaluación (ZIGLA consultores), las tablas y los informes producidos por los capítulos, y una serie de entrevistas realizadas a los coordinadores nacionales y a la coordinación del Programa a cargo de la TI-S.

El contenido de este documento tiene por objeto servir de respaldo en la etapa de incidencia, que ya tiene definidos algunos hitos generales y que, básicamente, apunta en el largo plazo a **fortalecer la construcción y efectividad de los mecanismos de rendición de cuentas, transparencia y control (horizontal y vertical)** en los Programas de Transferencia Condicionada en la región.

⁴ <http://blogs.worldbank.org/governance/rights-accountability-and-social-programs>. Blog publicado por Ariel Fiszbein, 05/09/2011.

⁵ Se trata de organizaciones independientes establecidas a nivel local que deciden apoyar la lucha contra la corrupción en sus respectivos países siguiendo las políticas del movimiento de TI.

En la concepción de la metodología de este proyecto, se asumió que a través de la medición del **Control Horizontal** (entre instituciones públicas) y del **Control Vertical** (de los ciudadanos sobre las instituciones gestoras de los programas en cuestión), se puede tener una aproximación adecuada al nivel de participación directa o indirecta de los ciudadanos en la gestión de estos proyectos. Esto se podría explicar con la siguiente ecuación (válida únicamente para la medición utilizada en este proyecto):

Control Horizontal + Control Vertical = Participación de usuarios en el control de la gestión

El proyecto EELA aspira a que esta metodología, además de aplicarse a los programas seleccionados, pueda adecuarse a cualquier programa de transferencia de renta a nivel nacional (incorporando otros países de la región) o incluso a nivel subnacional, como estados y municipios. Por ejemplo, la metodología EELA, además de ser aplicada a los CCTP en los países indicados anteriormente, también se ha adaptado para evaluar el programa [Gran Misión Vivienda Venezuela](#), un programa social que proporciona soluciones de vivienda en Venezuela.

METODOLOGÍA EELA

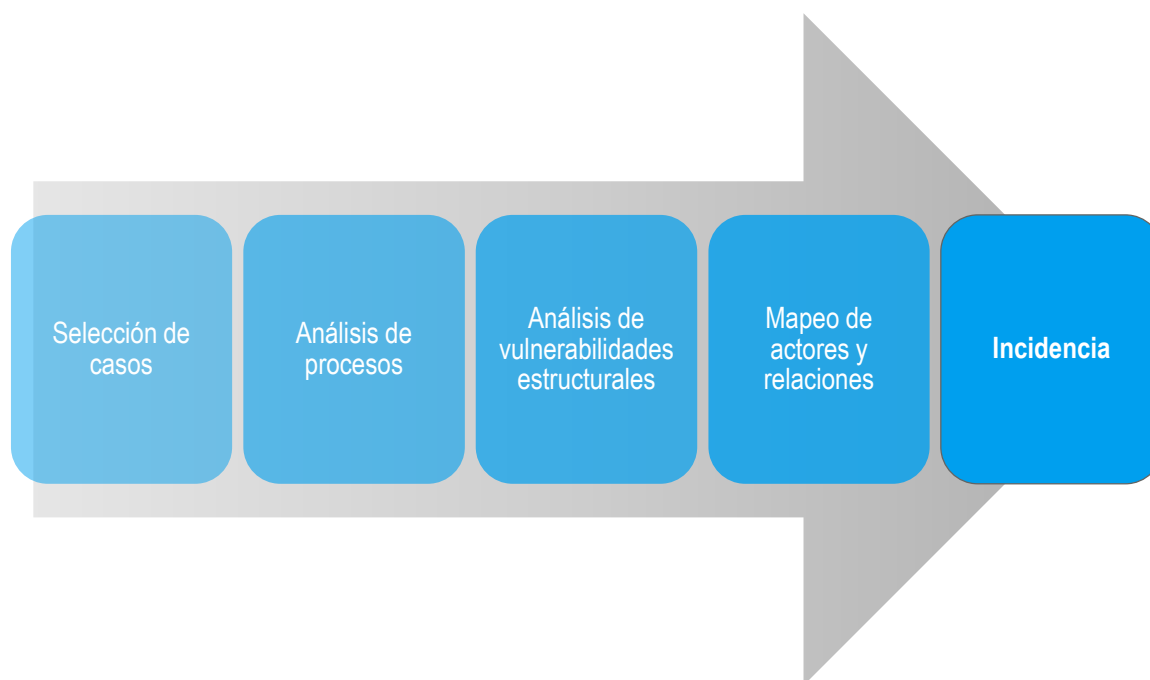
Antes de detallar los hallazgos y las recomendaciones de EELA, es importante tener una idea básica del marco metodológico del proyecto (para un análisis más profundo, consulte el manual de metodología a través del enlace

http://www.transparency.org/whatwedo/publication/protegiendo_los_programas_sociales_toolkit_ant_licorrupcion

Como se mencionó precedentemente, la metodología de EELA permite identificar riesgos, tanto en la normatividad como en la práctica, para la integridad de los PTMC. A fin de identificar estos riesgos, EELA evalúa dos aspectos de cada componente de un PTMC:

1. **los mecanismos de integridad** según indicadores de transparencia, rendición de cuentas y control (tanto horizontal como vertical) de cada componente de los PTMC, y;
2. **el desempeño de integridad**, que es el nivel de reglamentación, capacidad y efectividad de los recursos humanos, financieros y técnicos del programa que posibilitan un control efectivo de este. La metodología desarrollada consta de cuatro fases de incidencia:

Gráfico 1. Los cinco fases de EELA



Fuente: elaboración propia

Fase 1. Selección de casos

Para este proyecto, los criterios de selección fueron los siguientes:

- Programas nacionales de transferencias de renta de particular interés por su alcance y objetivos masivos (Colombia, República Dominicana, Guatemala, Honduras, Bolivia y Perú)⁶.
- Seguros sociales que otorgan a personas desempleadas, que trabajan en el mercado informal o que perciben ingresos inferiores al salario mínimo un beneficio por cada hijo menor de 18 años, a cambio del cumplimiento de corresponsabilidades (Argentina, Asignación Universal por Hijo).
- Programas sociales de combate a la pobreza que cuenten con los padrones de beneficiarios más numerosos.

Fase 2. Análisis de procesos e identificación de componentes

Una vez seleccionados los programas, la siguiente fase se denomina **Análisis de Procesos** y apunta a conocer el funcionamiento general de cada programa, los actores principales y los componentes de su operación, por medio del análisis documental y de fuentes secundarias. De este modo, se llegan a definir los **componentes** de los programas: focalización, ingreso, transferencia, monitoreo de corresponsabilidades, quejas y reclamos, y egreso. En este proceso, se distinguen fases previas (preparación, formulación), fases de implementación y fases posteriores a la implementación (evaluación).

Aquí se presenta el esquema típico general (más adelante, al analizar los resultados en cada país, se describirán los componentes aplicando este mismo esquema).

⁶ Cabe destacar que la metodología EELA se ha aplicado además a otro programa de inversión social, específicamente de viviendas sociales en **Venezuela**. Dicho programa, la **Gran Misión Vivienda**, ha sido analizado en todos sus componentes mediante la aplicación de los procesos y fases de esta metodología. Para conocer más información acerca del análisis desarrollado por Transparencia Venezuela, consultar el siguiente enlace: http://transparencia.org.ve/que-hacemos/monitoreo-a-la-corrupcion/gran-mision-vivienda-venezuela/a_

Tabla 1.

Esquema típico de los componentes de los PTMC

COMPONENTE	DESCRIPCION
Focalización	Identificación de la población a ser atendida por el programa, requisitos y definición de condicionalidades
Ingreso	Definición de las bases de datos, con identificación de los beneficiarios a ser atendidos por el programa
Transferencia	Modalidades de entrega del bono o las transferencias, e identificación de responsables a nivel central y local
Monitoreo de condicionalidades	Verificación del cumplimiento de las condicionalidades, y rol de las instituciones educativas y de salud
Quejas y reclamos	Mecanismos para identificar fallas en cualquiera de las fases anteriores, y definición clara de responsables
Egreso	Aplicación de los criterios para la salida del programa, cuando los beneficiarios atendidos demuestran haber mejorado su condición

Fuente: elaboración propia

Fase 3. Análisis de vulnerabilidades estructurales y desempeño

Sobre la base de la información recopilada y sistematizada, se pasa directamente a la valoración (medición) de estos componentes. El objetivo de esta fase es **identificar aquellos componentes más vulnerables del Programa, en los cuales hay mayores probabilidades de que existan amenazas a la integridad**. Para ello, la metodología utiliza un conjunto de variables de control que permiten generar un *ranking* de componentes en función de su nivel de vulnerabilidad. A su vez, el nivel de vulnerabilidad general de cada componente estará determinado por los resultados de la valoración que se realice a partir de un **análisis de dos dimensiones: desempeño de integridad y mecanismos de integridad**.

Tabla 2.

Indicadores de medición

DIMENSIONES EVALUADAS	NÚMERO DE INDICADORES	TIPO DE INDICADORES
Desempeño	4	Reglamentación Capacidad Efectividad Eficiencia
Mecanismos	4	Transparencia Rendición de cuentas o <i>Accountability</i> Control Horizontal Control Vertical

La dimensión de **desempeño** se define como el grado de **cumplimiento efectivo de las funciones sustantivas de control de cada componente**. Indicadores:

- **Reglamentación:** existencia de reglas formales para el componente en estudio, así como también la implementación de esas reglas en la práctica.
- **Capacidad:** posesión, por parte de las autoridades responsables, de recursos idóneos (técnicos, humanos y financieros) para lograr objetivos.
- **Efectividad:** aptitud para medir el cumplimiento de objetivos y el logro de resultados esperados.
- **Eficiencia:** utilización y gestión de los recursos disponibles para cumplir sus funciones asignadas.

De esta manera, el análisis de desempeño permite averiguar si el programa cuenta con los recursos adecuados para ejecutar y monitorear sus objetivos, implementando correctamente el contenido de leyes y reglamentos y usando de forma efectiva los recursos preestablecidos.

La dimensión de **mecanismos de integridad** procura determinar el grado de formalización y cumplimiento de regulaciones y controles en el proceso, tanto entre los propios participantes como por terceros que pretendan monitorear las actividades. Indicadores:

- **Transparencia (T).** Se vincula con un régimen de obligaciones legales que garanticen el acceso a la información pública a través de la difusión activa de información, y la respuesta en tiempo y forma a las solicitudes de información. Se refiere a las posibilidades que tienen los actores involucrados de acceder a información vinculada con el PTMC: responsabilidades, objetivos, procedimientos, reglas, normas, etc.
- **Rendición de cuentas (A⁷).** Hace referencia a los mecanismos de control directos entre los participantes del proceso bajo análisis. Tiene en cuenta los procesos de rendición de cuentas interna entre los actores participantes (los que deben incluir especialmente a los beneficiarios), como así también los dispositivos de intercambio de información entre ellos.

⁷ Desde la concepción de la metodología EELA se decidió emplear la palabra *Accountability* en lugar de su traducción al castellano "Rendición de Cuentas", básicamente por razones de brevedad y porque la mayor parte de la literatura usa más frecuentemente la versión en inglés.

- **Control Horizontal (CH).** Hace referencia al grado de supervisión directa que poseen instituciones y agencias del Estado independientes y externas al PTMC sobre las prácticas o procedimientos.
- **Control Vertical (CV).** Hace referencia al grado de supervisión que poseen ciudadanos, medios de prensa y organizaciones de sociedad civil sobre las prácticas o procedimientos que conforman el componente.

ACLARACION METODOLOGICA

Estos indicadores se miden incorporando cuatro criterios básicos de derechos humanos: Disponibilidad, Accesibilidad, Aceptabilidad y Adaptabilidad, los cuales son particularmente relevantes para asegurar el nivel de vinculación directa con beneficiarios o grupos de la sociedad civil. Los criterios se explican detalladamente en la versión extendida de la metodología (ver anexo).

Cada uno de los indicadores mencionados arriba debe ser verificado mediante un trabajo de **valoración cualitativa** en función de los hallazgos asociados con cada una de las variables, tomando como referencia la información disponible en las tablas elaboradas durante la descripción de los procesos, las preguntas guía y una lista de verificación (*checklist*) que se prepara con la ayuda de funcionarios y especialistas.

Algunos ejemplos de preguntas guía⁸ para este punto son las siguientes:

1. ¿La normativa cubre adecuadamente el espectro de actividades?
2. ¿Se ha realizado una evaluación de necesidades en cuanto a recursos humanos del componente analizado?
3. ¿Se le asigna al componente el presupuesto necesario para cumplir con sus funciones?
4. ¿Existen evaluaciones cuantitativas y/o cualitativas?
5. ¿Se implementan mejoras en función de los resultados de las evaluaciones?

Una vez redactadas las observaciones correspondientes a cada variable de cada dimensión de análisis, el analista estará en condiciones de iniciar la **valoración cuantitativa**. Esta valoración consiste en la asignación de un puntaje entre 1 y 5 —donde 1 equivale a muy vulnerable y 5 a poco vulnerable— a cada variable, tomando como referencia y justificación dichas observaciones.

Esto permite clasificar el nivel de vulnerabilidad de cada componente en cinco categorías: alto, medio alto, medio, medio bajo y bajo, tal como se muestra en la tabla a continuación.

⁸ Para conocer la lista completa de preguntas guía, consultar la metodología.

Tabla 3.

Niveles de vulnerabilidad por componente

REFERENCIAS	NIVEL DE VULNERABILIDAD	COLOR UTILIZADO
Menor o igual a 12	Alto	Rojo
Entre 13 y 20	Medio Alto	Naranja
Entre 21 y 28	Medio	Amarillo
Entre 29 y 35	Medio Bajo	Verde claro
Mayor o igual a 36	Bajo	Verde oscuro

Fuente: elaboración propia.

Por lo tanto, una calificación menor o igual a 12 nos indica que el componente analizado presenta riesgos graves y altos en la dimensión de desempeño y/o integridad, y debería servir a modo de alarma y posiblemente permitir que se analicen en detalle las relaciones entre los actores en la etapa siguiente.

Tabla 4.

Ejemplo de análisis de vulnerabilidad por componentes

Componente	DESEMPEÑO (D)				INTEGRIDAD (I)				DESEMPEÑO (D)	INTEGRIDAD (I)	TOTAL D+I	NIVEL DE VULNERABILIDAD
	R	C	F	E	T	A	C H	CV				
1 Focalización	4	3	1	3	2	2	2	2	11	8	19	Medio Alto
2 Ingreso	5	3	3	3	3	2	2	2	15	10	28	Medio
3 Transferencias	5	3	2	3	3	2	3	2	13	10	23	Medio
4 Cumplimiento	4	3	2	3	3	2	3	2	12	10	22	Medio
5 Quejas y Reclamos	4	3	2	2	2	2	2	3	11	9	20	Medio Alto
6 Egreso	4	4	2	2	2	2	2	3	12	9	21	Medio
Promedio	4.3	3.2	2.0	2.7	2.5	2.0	2.0	2.3	12.3	9.3	22.1	Medio

Esta tabla, por ejemplo, indica que los componentes con más alto riesgo para la integridad del programa son los de Focalización y Quejas y reclamos. Ambos componentes ostentan un nivel de vulnerabilidad medio alto.

Fase 4. Análisis de vulnerabilidad en la práctica: mapeo de actores y relaciones.

La cuarta fase se refiere a la identificación de las relaciones (tanto formales como informales) entre los actores o “partes” de la relación examinada. Normalmente, los actores típicos son: la autoridad nacional que regula y administra el programa, los encargados regionales o locales que lo implementan, las entidades que tienen la obligación por ley de ejecutar las transferencias, las instituciones educativas y de salud que tienen que comprobar las condicionalidades, y los beneficiarios o receptores finales.

La etapa de **mapeo de actores y relaciones** permite que el análisis no sea necesariamente sobre todos los componentes y actores del PTMC, sino que **se circunscriba a los componentes más vulnerables como identificados en la etapa previa**. Su objetivo es profundizar la comprensión respecto de los riesgos a la integridad que presenta el PTMC a través de una nueva óptica: la de los actores involucrados en un componente y sus relaciones⁹.

Este paso se realiza a través de **trabajo de campo**, y persigue dos objetivos. El primero es entender en qué medida se cumplen las reglas que deben definir las relaciones entre los actores del programa.

El segundo es **recopilar información que permita retroalimentar el análisis sobre la valoración de los mecanismos de integridad del componente**. De manera análoga al análisis de los mecanismos de integridad, cada una de las relaciones entre actores identificadas es valorada en términos numéricos sobre la base de cuatro indicadores: **Transparencia, Rendición de cuentas (Accountability), Control Horizontal y Control Vertical**. De este modo, estaremos seguros de que podemos monitorear la integridad de cada una de las relaciones que pueden afectar el componente analizado.

Este paso es muy importante, en tanto nos brinda un estudio de caso sobre los riesgos a la integridad en los componentes más vulnerables. Esto da cierta solidez en cuanto a la detección de **dónde están los riesgos y qué institución es responsable o está mayormente afectada por dichos riesgos**. Además, permite **concentrar recursos para analizar solamente aquellas relaciones más débiles**.

Este procedimiento supone emplear entrevistas y grupos focales. Así, se podrá proceder a verificar el mapa de actores confeccionado en el paso anterior y formular un mapa de actores definitivo.

Por ejemplo, si el análisis arroja bajos resultados de integridad en el componente de transferencia, se deberá generar un mapa de actores analizando todas las relaciones entre instituciones y personas que, en la práctica, hacen que la entrega del dinero —la transferencia— no se realice de forma transparente. Por lo tanto, será necesario analizar, en este ejemplo, las relaciones entre beneficiarios y funcionarios encargados de la entrega, si existe un proceso de bancarización (transferencias a entidades bancarias), la relación entre la institución que otorga la financiación y la entidad financiera, etcétera. El mapa de actores se elabora sobre la base de las relaciones formales que deberían estar establecidas en la entrega de los pagos pero luego validado por las partes interesadas en el terreno para captar cómo las relaciones formales e informales están operando en la realidad en torno a este componente. .

RELEVANCIA ESTADÍSTICA DE LOS DATOS

Los datos recabados por EELA **no pretenden tener una relevancia representativa** de una población o grupo. Tomando en cuenta los recursos disponibles, el equipo de proyecto decidió analizar los marcos normativos y los programas a través de un conjunto de indicadores que midiera su integridad. Por ende, la fortaleza de este proyecto se basa en el **estudio de casos**.

No se pretende que este análisis haya sido validado con grupos de beneficiarios para que tenga una relevancia representativa, como podía ser el caso de una encuesta de hogares.

⁹ Para más información, consultar el anexo sobre metodología.

HALLAZGOS

MIRADA REGIONAL

Vulnerabilidades estructurales

La metodología EELA ha sido diseñada no solo con el propósito de analizar programas específicos, sino también para llevar a cabo análisis comparativos que permitan buscar patrones comunes, a partir de los cuales se puedan identificar los componentes y las relaciones más vulnerables que se repiten con más frecuencia en más de un país.

Tabla 5.

Programas analizados, número de beneficiarios y presupuesto anual¹⁰

PAÍS	PROGRAMA	AÑO DE REFERENCIA	NÚMERO BENEFICIARIOS	PRESUPUESTO 2011-2012 (USD)
ARGENTINA	Asignación Universal por Hijo (AUH)	2012	3.540.717	2.883.780.726
COLOMBIA	Familias en Acción	2012	11.719.319	733.400.799
REPÚBLICA DOMINICANA	Programa Solidaridad	2011	2.947.164	134.419.952
GUATEMALA	Mi familia progresa (2011) Mi bono Seguro	2012	750.000	155.410.200
HONDURAS	Bono 10.000	2012	1.875.000	27.976.667
BOLIVIA	Bono Juancito Pinto	2012	1.822.874	53.491.879
PERÚ	Juntos	2011	2.765.521	323.342.805
Total EELA II		2011/2012	25.420.595	4.311.823.028

Elaboración propia a partir de datos de ONU CEPAL, 2012

El análisis comparado revela que son **mayores (mejores) los puntajes de desempeño de integridad con respecto a aquellos que miden los mecanismos de integridad**. Eso parece indicar que las instituciones encargadas de estos programas tienen definidos los componentes para que se adecuen a estándares de integridad, y en la mayoría de los casos alcanzan a reglamentarlos a través de normativas o leyes ad hoc. Sin embargo, esto no garantiza un suficiente nivel de integridad. De hecho, **los niveles de vulnerabilidad destacados por los capítulos, con excepción de Argentina y Perú, son generalmente entre medio y medio alto, lo cual resulta preocupante**. En muchos casos esto se debe a que **no se están aplicando correctamente las normas y los estándares de Transparencia, Rendición de cuentas y Control**.

¹⁰ Elaboración propia a partir de datos de ONU CEPAL, 2012.

A continuación, se presenta una tabla que recopila las diferentes valoraciones que se han efectuado durante el análisis de procesos en los países del proyecto EELA. Este ejercicio de comparación tiene como objetivo dilucidar si hay componentes que presentan más riesgos que otros y se repiten en cada programa diferente de transferencias condicionadas.

Tabla 6.Patrones de vulnerabilidad de los componentes de los PTMC¹¹

Componentes	NIVEL DE VULNERABILIDAD						
	Argentina	Bolivia	Colombia	Guatemala	Honduras	Rep Dom	Peru
Financiación	na	Medio	na	na	na	na	na
Focalización	Medio bajo	na	Medio Alto	Medio	Medio	Medio	Medio bajo
Ingreso/incorporación/inscripción	Medio bajo	Medio	Medio	Medio	Medio Alto	Medio	Medio bajo
Seguimiento corresponsabilidades	Medio bajo	na	Medio	Medio bajo	Medio Alto	Medio	Media
Transferencia recursos a insituciones responsables	Medio bajo	Medio alto	na	na	Medio	Medio	Medio bajo
Monitoreo y evaluación	na	na	na	na	Alto	Medio	na
Entrega Bono	na	Medio	Medio	Medio bajo	Medio	Medio	na
Quejas y reclamos	Medio bajo	na	Medio Alto	Alto	Medio Alto	Medio Alto	na
Egreso	Bajo	na	Medio Alto	Medio Alto	na	Medio	na

¹¹ Se debe tener en cuenta que, cuando el estudio no ha permitido evaluar un componente debido a que 1) no hay suficiente información, 2) ese componente no se conoce con ese nombre o no existe en un programa determinado, la metodología arroja como resultado “na” (no aplicable).

En general, de este ejercicio se deduce que:

- Ciertos componentes presentan vulnerabilidad alta en más de un país, y por lo tanto son áreas **a las cuales los gobiernos y las organizaciones civiles deberían prestar más atención para reducir posibles fallas y limitar así eventuales casos de corrupción**¹².
- El nivel de **vulnerabilidad** del componente de **quejas y reclamos** (seguido por el componente de egreso) es el componente **más frecuentemente** identificado como **medio alto o alto**.
- Existe preocupación con respecto a los niveles **medios** de los componentes de **focalización e ingreso**, que en varios países presentan cierta fragilidad y no facilitan el monitoreo ciudadano.
- En todos los componentes se han observado bajos niveles o **niveles insuficientes de acceso a la información**¹³.
- Muchos capítulos nacionales destacan que **no se ha adaptado el proceso de seguimiento de corresponsabilidades a factores culturales, lingüísticos y de género** (Criterios de Disponibilidad, Accesibilidad, Aceptabilidad y Adaptabilidad, mencionados anteriormente)¹⁴.

Con respecto al **componente de quejas y reclamos**, se destacan en particular:

- La **ausencia de rutas claras** para que el beneficiario entienda a la perfección a quién dirigirse y cómo hacerlo, así como la ausencia de protocolos de atención para recibir y responder demandas ciudadanas.
- La **ausencia de un sistema de seguimiento (*tracking*) de la solicitud o queja**, debido a lo cual, si llega a ser entregada, no resulta claro cuándo ni cómo se supone que llega a su destino formal (p. ej., en Honduras los Comités Comunitarios reportan situaciones al nivel central, pero no reciben respuesta alguna).
- La **dificultad de acceso** para todas las poblaciones de beneficiarios, debido a la ausencia de elementos que garanticen la circulación de la información relevante en más de un idioma.
- La **presencia**, muy a menudo, de **sistemas “informales” de quejas y reclamos**, que dependen del conocimiento de partidos políticos, funcionarios, y representantes locales (p. ej., en Familias en Acción, en Colombia, es más común que las quejas se canalicen a través del enlace municipal o las madres líderes, y no existe un sistema formal).

¹² En este punto es importante ser claros: la metodología permite destacar y calificar **los riesgos**, y por consiguiente podemos formular recomendaciones para limitar la posibilidad de que ocurran. Esto no equivale a presentar evidencias ciertas de casos de corrupción. Pero sí permite identificar de manera rigurosa y sistemática la presencia de debilidades que incrementen la vulnerabilidad de los programas a comportamientos indebidos.

¹³ Algunas instituciones, como en el caso de ANSES en Argentina, han contestado al pedido de información efectuado por el capítulo, pero esto no significa que todos los ciudadanos tengan el mismo tratamiento en condiciones de igualdad y en cualquier momento. En Colombia y Honduras también se ha destacado que es muy bajo el nivel y la calidad de la rendición de cuentas, aunque, a pedido del CN, las autoridades han respondido más adecuadamente.

¹⁴ Esto se destaca ya en el estudio de las reglamentaciones y normativas (análisis de procesos) que parecen no tener mayormente en cuenta a minorías, poblaciones caracterizadas por más de un factor de vulnerabilidad y poblaciones que, por su nivel de educación y formación, así como por el nivel de ingresos familiares, no tienen acceso a información. Esto ha sido confirmado y comprobado, por ejemplo, en Argentina, Bolivia y Guatemala.

POR QUE ES IMPORTANTE CONTAR CON SISTEMAS PARA INTERACTUAR CON LOS CIUDADANOS

En los PTMC, generar un sistema robusto y funcional de atención ciudadana es vital, en razón del volumen de población que se atiende, y porque constituye el principal mecanismo de comunicación entre los beneficiarios y las autoridades. Algunos ejemplos en países como **México y Brasil** muestran que, si se desarrollan adecuadamente, estos instrumentos pueden resolver cientos de miles de consultas, dudas e incluso denuncias por abuso de autoridad. Esto requiere contar con **sistemas y protocolos de atención para la recepción, análisis y respuesta de las demandas ciudadanas**, y una coordinación total con los órganos internos y externos de control. En este sentido, la vinculación que pueden entablar los CN con los responsables de los programas para el desarrollo de protocolos y sistemas eficientes de gestión de la demanda ciudadana representa un área de oportunidad para mejorar la calidad de la gestión de los PTMC en la región.

Con respecto al componente de **egreso**, se observa que:

- En general los programas analizados no definen cuándo ni cómo los beneficiarios pueden considerarse “graduados”. Más aún, en casi ningún país examinado se ha adoptado una definición clara de qué se pretende con el concepto de “éxito” de los programas de transferencias, lo cual nos deja el interrogante de si se trata de “personas que han salido de la pobreza extrema” o simplemente “que han cursado niveles básicos de educación y recibido atención médica mínima”.
- No quedan claras, ni muchas veces se justifican técnicamente, las puertas de salida del programa: no es claro si los programas “licencian” a los beneficiarios porque han **alcanzado la mayoría de edad**, porque realmente han conseguido aliviar su situación de “**pobreza**” o porque transcurre una cierta cantidad de tiempo, independientemente de los cambios experimentados por las familias.
- **Faltan definiciones claras que permitan vincular a los/las beneficiarios/as** que han alcanzado el nivel de salud y educación recomendado por el programa, con la red de protección social de los países, para evitar que vuelvan a caer en los circuitos intergeneracionales de la pobreza.
- No existen sistemas de monitoreo para asegurar que los **ex beneficiarios no continúen recibiendo la ayuda de manera irregular**.

SOBRE EL COMPONENTE DE EGRESO

Respecto del componente de egreso, resulta oportuno mencionar los cambios recientes en el **Programa Bolsa Familia**, de Brasil, que está vinculando las “**puertas de salida**” del programa con opciones productivas y de inserción laboral, e incluso con diseños nacionales de transferencias no condicionadas. O el caso de Oportunidades de México, que desde hace 10 años desarrolla un Esquema Diferenciado de Apoyos, para ir desvinculando gradualmente a las familias y lograr su mejor inserción en los mercados de trabajo.

Aunque no se trate de las valoraciones más bajas, es igualmente preocupante lo reportado por los capítulos con respecto a la fase de **ingreso o identificación**:

- Si bien hay regulación suficiente y considerable énfasis político a fin de que quienes tienen el perfil requerido para ser beneficiarios sean efectivamente atendidos, **no existen suficientes niveles de transparencia**.
- En casi todos los países analizados, **en la fase de ingreso normalmente operan dos o tres agencias estatales** que se reparten de manera **confusa responsabilidades y roles** y llegan, en muchos casos, a **repetir operaciones** de identificación, conformación de listas y verificación de la situación de los núcleos familiares a ser atendidos.
- En la mayoría de los casos, además, no hay **ningún tipo de control o mecanismo de monitoreo por parte de las organizaciones de la sociedad civil para garantizar que se cumplan los requerimientos de las leyes** al respecto.

Vulnerabilidades en la práctica – una mirada a las relaciones entre actores

A continuación conoceremos la **tabla de patrones de vulnerabilidad de las relaciones entre los actores**. Se ha hecho un ejercicio de comparación entre los análisis de las relaciones que han arrojado resultados más llamativos. De esta forma, podemos atrevernos a señalar dónde se debería poner más atención y cuáles relaciones deben ser tenidas en cuenta si se pretende mejorar la integridad de los programas.

Tabla 7.Integridad de las relaciones entre actores del Programa¹⁵

RELACION ACTORES			Argentina	Bolivia	Colombia	Guate	Dom Rep	Honduras	Promedio
MG1	Beneficiarias	Entidad que gestiona el Programa a nivel estatal	13		8	5	7	8	8.2
MG2	Beneficiarias	Entidad que gestiona el Programa a nivel local			9	5	7	7	7
MG3	Entidad financiera	Gestores del programa a nivel nacional	12				4	6	7.3
MG4	Entidad financiera	Beneficiarios	8	6			4	6	6
MG5	Beneficiarias	Responsables entidades educativas y salud / corresponsabilidades	14	14				6	11.3
			11.8	10	9	5	5.5	6.7	

Nota: No se indicó el dato correspondiente al Perú porque en su momento se utilizaron indicadores diferentes

¹⁵ Cómo se ha explicado en la metodología, los analistas pueden escoger las relaciones entre actores que más riesgos presentan y analizarlas de forma sistémica. Aquí se han retomado solamente aquellas que los CN habían calificado como las más expuestas a riesgos para la integridad. Sin embargo los programas analizados presentan numerosas diferencias en cuanto a objetivos y tipología de actores, y debido a ello este ejercicio solo se ha llevado a cabo con relaciones parecidas que presentan el mismo nivel y rol de los actores involucrados (por ejemplo: “entidad que hace la transferencia” o “beneficiarias”).

En general, las relaciones más analizadas por la metodología son aquellas que se vinculan más estrechamente con las beneficiarias, es decir, que profundizan las conexiones formales de las personas participando en el PTMC (que por lo general son mujeres jefa de hogar), con cualquier otro actor, ya sea a nivel nacional o local.

Qué se puede entender a partir de esta comparación:

- La relación más vulnerable es aquella de las **beneficiarias con las autoridades que, a nivel local, gestionan el programa**. Se trata de la relación que más debería fortalecerse para poder garantizar a las mujeres y a las familias que sus derechos vayan a ser cumplidos: allí donde se necesitan más respuestas y más claridad y transparencia de diálogo es donde puede fallar el sistema. Esta debilidad puede tener repercusiones en todo el sistema de quejas y reclamos que, al parecer, es el componente más vulnerable en la mayoría de los países.
- El mismo nivel de vulnerabilidad afecta la relación entre **beneficiarias y entidades encargadas de los pagos o instituciones financieras**. Es importante destacar que, en muchos de los casos analizados por los países, se está empezando o ya se ha dado comienzo a la bancarización de la entrega del bono: con el objeto de evitar fraudes y limitar la corrupción, se propone a las beneficiarias que abran cuentas bancarias privilegiadas para que reciban las transferencias con menores riesgos.
- En ningún país se ha podido constatar la presencia de **entidades independientes y externas encargadas del control o monitoreo** de instituciones y agencias que realicen el pago o la transferencia. Esto indica que no hay forma de llevar a cabo un control paralelo de la gestión financiera de los recursos a ser entregados a las familias. En otras palabras, la bancarización no es por sí sola suficiente para garantizar la transparencia y la *accountability* del proceso de pago.
- La relación entre **beneficiarias y las agencias estatales responsables de los programas** es vulnerable. En su mayoría, las beneficiarias no perciben la cercanía de las instituciones, no tienen canales privilegiados para hacer sentir su voz y más preocupante aún, **no sienten que las instituciones les estén brindando toda la información que por derecho debería estar a su alcance**. Además, la creación de **sistemas informales de comunicación** para que los beneficiarios busquen respuestas a sus pedidos genera por sí sola **más riesgos de que ocurran abusos** por parte de gestores locales, funcionarios públicos, políticos y responsables de los programas.

Estos datos nos permiten introducir otra fuerte preocupación: el **abuso político de programas sociales**. Hemos encontrado evidencias de relaciones débiles y ausencia de procesos que pueden aumentar el riesgo de que se verifiquen estos comportamientos perniciosos para la población.

Es normal que los candidatos y las candidatas conozcan estos programas y ofrezcan ayuda para su aplicación y para conseguir un mejor impacto en las poblaciones. Lo que no deben es hacer promesas o anuncios de que el correcto funcionamiento de estos programas dependa de uno u otro candidato. Este sería un uso indebido y, por ende, un abuso de los programas con finalidades de carácter político.

DE LOS HALLAZGOS A LAS RECOMENDACIONES

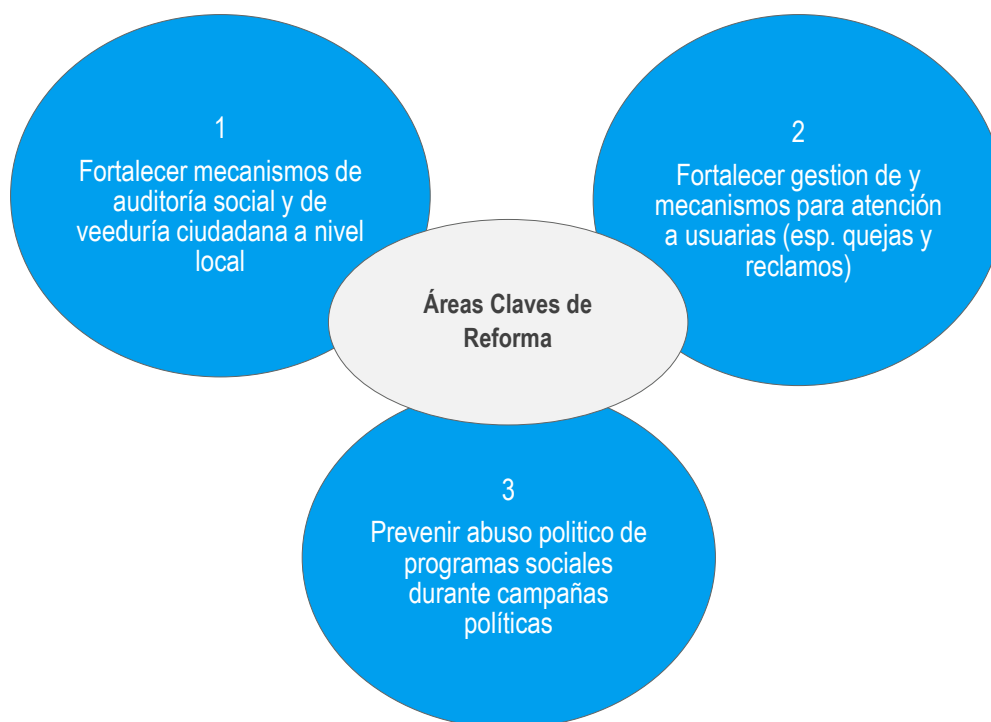
RECOMENDACIONES REGIONALES, TRES EJES PARA TRABAJAR

Para la formulación de las siguientes recomendaciones, hemos intentado adoptar una mirada técnica, tanto de las expectativas de los gestores de los programas, así como de lo que han comunicado los usuarios y usuarias, cómo se ven afectados a diario y que cambios desearían ver con respeto a los PTMCs.

A lo largo de este recorrido de más de cuatro años de trabajo, hemos logrado acercarnos más a los interesados en los programas de transferencias condicionadas y hemos empezado a registrar sus puntos de vista sobre cómo implementar mejoras. Es por ello que las acciones que recomendamos a nivel nacional permiten abordar las inquietudes de los ciudadanos inscriptos en estos programas, a fin de brindarles respuestas pragmáticas y lograr algún impacto en el mediano y largo plazo. Nuestro objetivo a largo plazo sigue siendo que los programas de transferencias monetarias condicionadas, y luego otros programas de inversión social, mejoren sus mecanismos de integridad.

A partir del análisis, hemos podido identificar **tres grupos de recomendaciones** que, a su vez, desembocan en acciones concretas, o subáreas de trabajo, a nivel local.

Gráfico 2. Tres Áreas Críticas para Fortalecer a los PTMCs



En relación directa con las vulnerabilidades identificadas a nivel regional, y en cada caso analizado, las recomendaciones que se exponen a continuación han sido agrupadas en tres ejes principales, que representan las áreas de trabajo priorizadas. Estas áreas prevén acciones puntuales que se desarrollarán en cada país:

- **Fortalecimiento de mecanismos de auditoría social y veedurías (control vertical)**
 - Acceso a la información y creación de plataformas de información pública.
 - Mecanismos comunitarios no partidistas de seguimiento.
 - Vínculos con órganos internos y externos de control.
 - Seguimiento legal y jurídico de casos de exclusión.
- **Fortalecer gestión de y mecanismos para atención a usuarias (esp. quejas y reclamos)**
 - Mejorar mecanismos formales de quejas y reclamos.
 - Crear canales de comunicación efectivos entre beneficiarias y organismos de control independientes y/u mecanismos de control social local.
 - Organismos de control capacitados y fortalecidos para atender quejas y denuncias, incluida capacidad para enfrentar asuntos de DD. HH., etnia y género.
 - Garantizar el cumplimiento de controles horizontales y verticales a las denuncias ciudadanas.

- **Prevenir abuso politicopolítico de programas sociales durante campañas políticas**
 - Construcción de alianzas con organismos que monitorean elecciones para exponer los riesgos a la integridad de los programas sociales.
 - Señalar riesgos a organismos de control, documentándolos y ofreciendo alternativas para mejorar la eficacia del control.
 - Concientización de candidatos y partidos políticos para presentar riesgos y advertir a electores sobre posibles abusos.
 - Organizar campañas de sensibilización de comunidades meta sobre sus derechos con respeto al programa y como denunciar el abuso político de los programas sociales.

Cada eje requiere de una serie de acciones de incidencia para generar cambios, en especial ofrecer apoyo técnico a los organismos gubernamentales responsables de la operación de estos programas, organizaciones civiles interesadas en acciones de monitoreo y vigilancia de estos programas, y las propias organizaciones y figuras asociativas que representen a los beneficiarios de estos programas.

DE RECOMENDACIONES A RESULTADOS: PASOS CLAVES

Eje 1: Fortalecer mecanismos de auditoría social y de veeduría ciudadana a nivel local

El primer eje de acción representa la necesidad de seguir trabajando con las poblaciones interesadas de los programas sociales analizados, procurando que ellas mismas **fortalezcan sus formas de auditoría y control** y puedan ejercer un monitoreo constante de los mecanismos de entrega de recursos, y garantizando la circulación de más información relevante y el cumplimiento de los objetivos de los programas.

Lista de verificación (Checklist) para la integridad

Es necesario acercar más beneficiarios y beneficiarias a través de la **creación de plataformas de información** que reúnan a todos los programas aplicables, sus requisitos y el proceso para la solicitud¹⁶.

- Se analizará la posibilidad de crear bases de datos públicas y formar a grupos de líderes de beneficiarias para que puedan acceder a estas bases de datos y circular la información a nivel capilar.
- La circulación de información es aún más recomendable en países cuya oferta de programas está diferenciada por la presencia de distintas poblaciones vulnerables (p. ej., Colombia) o que tienen diferentes programas para cada estado, región o departamento del país (p. ej., México). Las organizaciones de la sociedad civil pueden desempeñar un papel clave, debido al conocimiento acumulado en este campo y a las capacidades y recursos humanos que han ido fortaleciendo para poder identificar riesgos a la integridad.

¹⁶ En México, a través del programa IPRO, nuestro capítulo Transparencia Mexicana, con el apoyo del PNUD, ha conformado una sólida base de datos sobre programas sociales que es accesible por todos los usuarios, con información sobre las condiciones para la solicitud, los recursos invertidos y los resultados esperados.

- Junto con el mejoramiento de la información en general, se necesita seguir trabajando con organizaciones sociales y mujeres líderes a nivel local, a fin de sensibilizar sobre los procesos adecuados y brindar información clara acerca de los derechos que les corresponden y que, en algunos casos, no pueden ejercer.
- Es sumamente relevante asegurar el **correcto seguimiento legal y jurídico de casos de exclusión**, a fin de garantizar que los resultados de las acciones de veeduría ciudadana y otras formas de monitoreo se traduzcan en acciones concretas para sancionar comportamientos ilícitos y faltas graves.
- Fortalecer y apoyar funciones de auditoría social entre organizaciones locales y de base existentes, que permitan la vigilancia y el control vertical de los componentes y las relaciones que presenten mayores vulnerabilidades para su integridad.

Nota sobre buenas prácticas

Los Capítulos Nacionales han recolectado gran cantidad de información y se están posicionando día a día como interlocutores confiables y autónomos de los gobiernos para garantizar mayor transparencia en los programas analizados (casos de Guatemala y Perú, sobre todo). Este es un patrimonio de confianza que no debe ser desperdiciado y, por el contrario, debemos aprovechar estos espacios para hacer oír nuestra voz y la de las beneficiarias.

Algún ejemplo concreto para emular

Hemos comprobado que, en muchos casos, todavía los beneficios de los programas analizados son percibidos por parte de las beneficiarias como un favor y no como un derecho: esto conlleva cierta parálisis de las mujeres y los beneficiarios en general a la hora de pedir mejoras o cambios a los gobiernos. En este sentido, es fundamental proponer el fortalecimiento de comités ciudadanos y organizaciones de beneficiarios que contribuyan a vigilar la implementación de los programas a nivel local, aprovechando la existencia en muchos casos de marcos legales que promueven la participación de la población en la política social. Los **Comités de Promoción Comunitaria del programa Oportunidades de México**, formados por las propias beneficiarias para monitorear las acciones del programa, son un buen ejemplo al respecto.

Estos Comités tienen la función de representar a las beneficiarias frente al programa, fomentar que las instituciones brinden a la población beneficiaria atención de calidad, canalizar problemas y denuncias, y promover acciones para el fortalecimiento de la contraloría social. Así, en cada una de las más de 95.000 localidades donde llega el programa, existe al menos un Comité de Promoción que puede cumplir con funciones de auditoría y control.

Brasil. Otra buena práctica a tener en cuenta para promover la participación ciudadana son las acciones de los órganos de control social del programa **Bolsa Familia**, que prevé en cada municipio un órgano colegiado con presencia de organizaciones civiles que se ocupan de vigilar y monitorear el desarrollo del programa. Estas instancias de control social del programa tienen acceso a las bases de datos del gobierno federal, pueden denunciar ante el Ministerio de Desarrollo Social irregularidades y pueden ayudar a evaluar el cumplimiento de las condicionalidades y de los esquemas de egreso implementados en Brasil.

El papel de los ALAC

La experiencia y el *background* en terreno de nuestros centros **ALAC** (Centros de Asesoría Legal Anticorrupción), presentes en 10 países de la región, son fundamentales para aumentar y mejorar el servicio ofrecido a la población más necesitada.

En Venezuela, por ejemplo, donde se ha aplicado la metodología EELA al programa de Viviendas Sociales “Gran Misión Vivienda”, los centros ALAC y los “ALAC móviles” han permitido recolectar gran cantidad de denuncias en pocas semanas sobre beneficiarios excluidos, viviendas no terminadas y, sobre todo, malas gestiones en las zonas de construcción, las cuales se han traducido en ejercicios de presión ciudadana para mejorar los servicios.

En este sentido, es clave seguir asegurando un diálogo permanente de los ALAC con las **entidades y los órganos de control tanto a nivel nacional como local (personerías y contralorías)**: identificamos la necesidad urgente de mantener con ellos una línea de comunicación firme y comprensible, para poder señalar los problemas y riesgos encontrados a lo largo de nuestro proyecto y, por ende, garantizar que sean tenidas en cuenta nuestras sugerencias para mejorar procesos y agilizar trámites. Estos órganos tienen mucho trabajo en diferentes sectores, lo que impide enfocar particularmente la atención en los programas sociales, y por ello es fundamental que los CN puedan llenar este vacío institucional dando un apoyo concreto, como señalar casos y ofrecer asesoría técnica. La presencia y el trabajo proactivo de las entidades y los órganos de control existentes es esencial para superar las vulnerabilidades detectadas. Esto implica también construir mecanismos de control de doble vía (internos y externos), comenzando por aquellos componentes con mayores vulnerabilidades de integralidad. Aquí, la independencia y autonomía que tienen los CN son esenciales a fin de lograr un ambiente de confianza y diálogo entre actores gubernamentales y no gubernamentales para el diseño conjunto de estos mecanismos de control.

Eje 2: Fortalecer gestión de y mecanismos para atención a usuarias (esp. quejas y reclamos)

Este eje de acción se sustancia en la **presentación de recomendaciones para mejoras**, tanto a las entidades a nivel nacional como, sobre todo, a nivel local, donde la **acción de vigilancia y control de las organizaciones civiles resulta insustituible**, más aún con procesos de quejas y denuncias tan débiles como los analizados.

Lista de verificación (Checklist) para la integridad

- La información sobre criterios de selectividad, permanencia y egreso debe ser clara y culturalmente adaptable, lo que implica en ciertos casos la traducción a lenguas originarias, el uso de medios de comunicación como radios comunitarias, etc.
- Las recomendaciones deben contemplar tanto los aspectos que sí están funcionando (buenas prácticas) como aquellos que no están siendo implementados según las expectativas y, por lo tanto, no permiten la satisfacción de los derechos de los usuarios.
- Las organizaciones de la sociedad civil deben continuar su trabajo de verificación de datos (**fact-checking**) con respecto a promesas y propuestas de programas que luego tardan en cumplirse, para así actualizar las recomendaciones y apoyar a la población en sus reclamos para ser incluida en programas y que estos se cumplan.
- El **apoyo técnico** de las organizaciones de la sociedad civil no se debe limitar a los gestores gubernamentales, sino que debe incluir a otras organizaciones interesadas en el control y la vigilancia de estos programas, que pueden contar con una **metodología para identificar áreas de vulnerabilidad** y proponer acciones de incidencia a nivel local.
- Las organizaciones de base deben buscar un diálogo permanente con los organismos de control, a fin de que estos mismos sientan una “presión positiva” para seguir controlando de cerca las operaciones de estos programas. Las comunidades tienen

conocimiento de casos, datos y evidencias que son piezas clave del trabajo de estos órganos.

- Se dan muchos casos de comunicación efectiva y eficiente de los ciudadanos con enlaces y responsables locales. Estos no deben obstaculizar la creación de canales oficiales para la información de los ciudadanos, ni convertirse en un pretexto para favorecer solamente a ciertos grupos o comunidades¹⁷.
- Muy a menudo el control vertical y el horizontal no tienen el mismo tiempo de reacción por parte de las entidades gestoras. Es necesario recomendar a las entidades gestoras que mantengan procedimientos efectivos para el control vertical, de modo que los ciudadanos cuenten con una colaboración rápida y efectiva de las contrapartes públicas.

Nota sobre buenas prácticas

Algunos casos a nivel regional confirman que ciertas reformas de los mecanismos de rendición de cuentas se han dado antes, con buenos resultados, a nivel local, y luego fueron propuestas como buenas prácticas a nivel nacional. Las denuncias locales sobre la intencionalidad política de los intermediarios institucionales del programa Oportunidades, por ejemplo, terminaron generando cambios en las reglas de operación para prohibir que dirigentes partidarios operaran como “enlaces” institucionales entre las beneficiarias y el municipio¹⁸. De igual manera, los análisis que ha desarrollado Acción Ciudadana de Guatemala sobre las potencialidades y limitaciones del sistema de atención ciudadana y recepción de quejas del programa Mi Familia Progresiva representan un buen punto de partida al respecto¹⁹.

Cabe destacar que la mitad de los capítulos involucrados en EELA ya están cumpliendo con esta importante etapa y han logrado identificar a los responsables de las entidades gestoras a quienes se han presentado propuestas sobre cambios y ajustes necesarios. Esto implica generar protocolos y procedimientos para la correcta recepción, atención y respuesta de las demandas ciudadanas, incluidas las quejas y sugerencias, que permitan garantizar el derecho de petición que corresponde a los ciudadanos, pero que también sirvan para disminuir las vulnerabilidades de integralidad detectadas. La adopción de sistemas ágiles de recepción y atención ciudadana, que protejan al denunciante, cumplan un protocolo de atención y den respuestas claras a los ciudadanos, será vital para ejercer y defender derechos.

Eje 3: Campañas electorales

Debido a las preocupaciones expresadas anteriormente, el tercer eje de trabajo será el Fortalecimiento del control y la transparencia en el uso de Programas Sociales durante campañas electorales. Tal como alguna literatura sugiere, el uso político de estos programas sociales incluye acciones más o menos difusas de propaganda y retorno electoral, entre las cuales se pueden

¹⁷ Por ejemplo, en Colombia, en el programa Familias en Acción las beneficiarias no desean que se elimine la posibilidad de que el Enlace Municipal del Programa reciba las inquietudes y quejas, pero están de acuerdo en que esto se facilitaría con la presencia de un mecanismo formal que agilice el proceso y permita equidad de posibilidades de acceso universal (p. ej., una beneficiaria que tenga una discapacidad que limite su capacidad de comunicar —como una persona con sordera— debería poder presentar una queja como cualquier otra, pero no hay intérpretes de señas para esto).

¹⁸ Felipe Hevia y Christian Gruenberg, *Continuidades y reformas en el sistema de atención ciudadana del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*, Mexican Rural Development Research Reports (Washington DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2010), http://wilsoncenter.org/news/docs/Monograf%C3%ADa_Hevia_Gruenberg.pdf.

¹⁹ Acción Ciudadana, *Informe de mecanismos de Quejas y reclamos MIFAPRO*, Monitoreo ciudadano al programa de transferencias monetarias condicionadas Mi Familia Progresiva Fase II (Guatemala: Acción Ciudadana, 2010).

mencionar actos ilegítimos e ilegales como el soborno (en este caso, la compra de votos con la promesa de asegurar el ingreso a estos programas) o la extorsión (la amenaza de eliminar a los beneficiarios dependiendo de su conducta en las elecciones)²⁰. **El uso político se origina y se nutre con la opacidad y falta de información** en los mecanismos de ingreso, permanencia y egreso de los programas sociales: si los ciudadanos no conocen con claridad los criterios para acceder, recibir los beneficios o salir del programa, los operadores políticos locales pueden aprovechar esa falta de información para sobornar o extorsionar a los ciudadanos y así influir en los resultados electorales.

Lista de verificación (Checklist) para la integridad

- Contar con información clara, precisa y consistente en el tiempo sobre los criterios para entrar, para recibir los apoyos y para salir es uno de los antídotos más eficaces para disminuir el uso político de estos programas a nivel local, y contribuir a proteger no solo derechos sociales (como el acceso a los programas) sino también los derechos políticos de los más pobres, como votar de manera libre e informada.
- Afianzar los lazos de las organizaciones de la sociedad civil con **los mismos partidos políticos**, ofreciendo **asesoría técnica** para evitar que sean ellos quienes fomenten este uso incorrecto de los programas o no sepan evitarlo.
- En consonancia con el anterior punto, presentar a la ciudadanía los riesgos de que haya abusos del programa en épocas electorales, explorando voluntades políticas para celebrar **posibles pactos o acuerdos con los partidos mediante los cuales se comprometan a no abusar del programa**, definiendo las reglas del juego electoral y algunas buenas prácticas para campañas limpias y transparentes, y denunciando y castigando los actos de soborno y extorsión ligados a la permanencia o acceso a los programas.
- Proponer metodologías de **monitoreo y evaluación aplicables al seguimiento de los Programas Sociales, en particular durante años electorales**. Esto deberá otorgar mayor solidez a los programas y garantizar un control constante de las organizaciones de la sociedad civil, que comprende desde el análisis del crecimiento de los padrones según el calendario electoral, hasta la vigilancia en terreno de las campañas y los procesos electorales para prevenir la compra y coacción del voto usando los programas sociales como moneda de cambio.

Nota sobre buenas prácticas

Diversos países han generado experiencias que se pueden considerar buenas prácticas, a pesar que los contextos políticos nacionales pueden debilitar la eficacia de tales experiencias. Es el caso de los programas de “blindaje electoral” de México en sus elecciones federales y estatales²¹, o de Bolsa Familia en Brasil, que por medio de sus sistemas de gestión descentralizada comparten la responsabilidad política por la gestión del programa.

La permanencia de los programas en el tiempo, a pesar de los cambios de administración, también representa una ventana de oportunidad para disminuir el uso político electoral de estos programas.

²⁰ Jordan Gans-Morse, Sebastián Mazzuca y Simeon Nichter, «Varieties of Clientelism: Machine Politics during Elections», *American Journal of Political Science* 58, n.º 2 (1 de abril de 2014): 415-32, doi:10.1111/ajps.12058; Felipe Hevia, «Relaciones sociedad-estado, participación ciudadana y clientelismo político en programas contra la pobreza. El caso de Bolsa Familia en Brasil», *América Latina Hoy* 57 (2011): 205-38.

²¹ Gómez Álvarez, *Candados y contrapesos*.

PALABRAS FINALES

Como ya se ha señalado, la aplicación de la metodología en los casos seleccionados nos ha permitido:

- Recoger datos útiles que posibilitan conocer qué aspectos no están funcionando del modo previsto por los gobiernos y generar información sobre el nivel de satisfacción de los beneficiarios.
- Calificar los niveles de vulnerabilidad y debilidad para identificar cuáles componentes o procesos son los más vulnerables en términos de desempeño e integridad en cada programa analizado.
- Identificar aquellas relaciones interinstitucionales o entre actores involucrados que puedan incidir en la transparencia, disminuir la rendición de cuentas o afectar la participación de las beneficiarias.
- Identificar los actores más expuestos a riesgos de corrupción.
- Destacar buenas prácticas y propuestas de políticas que, si son suficientemente respaldadas a nivel institucional, implementadas y desarrolladas, pueden redundar en beneficios para los programas analizados.

Conviene recordar que el cruce de datos que hemos realizado hasta ahora es un estudio inicial: la metodología permite profundizar en mayor medida si se examinan más detenidamente los indicadores utilizados; y permite cambiar de foco acercando la lupa sobre otros actores involucrados, o destacar puntajes más altos para ver qué aspectos están funcionando y por qué.

EELA persigue fuertemente el objetivo de garantizar que estos programas cumplan sus objetivos sociales macro, y por ende es un esfuerzo que se ha empezado de la mano no solamente de la sociedad civil y las usuarias, sino también de los gobiernos que desean ofrecer servicios mejores y más transparentes, efectivos y justos.

Es por ello que deseamos aprovechar el espacio que estamos logrando en los países alcanzados por el estudio para dialogar con las instituciones implementadoras, destacar riesgos y proponer soluciones efectivas en función del costo que amplíen la representación y participación de los titulares de estos derechos, a fin de asegurar que las beneficiarias agentes de cambio para la la integridad de los programas.

Creemos que, hasta el momento, EELA ha sido un mediador efectivo entre la voz de las beneficiarias —a veces firme y clara, otras veces temerosa y desconfiada— y las necesidades públicas e institucionales de lograr impacto en la lucha contra la pobreza. Garantizar mayor transparencia, rendición de cuentas y participación implica no permitir que se desvíen recursos públicos desde las poblaciones que más lo necesitan, y que todos los esfuerzos conjuntos para lograr sociedades más equitativas se concreten y alcancen las metas previstas.

APPENDIX: RECOMENDACIONES Y HALLAZGOS PUNTUALES PARA LOS PAISES ANALIZADOS

HALLAZGOS NACIONALES²²

A continuación, se presentan las vulnerabilidades detectada en cada programa por el proyecto y las recomendaciones puntuales que los capítulos han podido identificar y detallar, ya sea gracias al dialogo con funcionarios públicos, o a partir del intercambio con otras organizaciones de la sociedad civil. Lo que aquí se presenta son, por lo tanto, sugerencias puntuales que deberán desembocar en acuerdos y compromisos con diferentes actores y que dependerán no solamente del espacio de dialogo —más o menos propicio— que haya en un determinado país, sino también de los recursos humanos y económicos para introducir y dar seguimiento a estos cambios.

Argentina

La **Asignación Universal por Hijo (AUH)** es una prestación monetaria de carácter mensual dirigida a grupos familiares que tengan hijos/as menores de edad —cubre solo hasta el quinto hijo— y que se encuentren en determinadas condiciones de vulnerabilidad.

La siguiente tabla muestra que este programa presenta **un alto puntaje en desempeño**, llegando el promedio total a 4,75 sobre 5 puntos. De los países analizados, es el que ostenta el resultado más elevado. En el caso de la Integridad, el puntaje promedio es elevado también, de 4,5 sobre 5 puntos.

²² La información detallada de los datos y hallazgos nacionales se encuentra disponible y puede ser visualizada mediante pedido al equipo del Departamento de las AMÉRICAS de Transparency International.

Tabla 8.

Análisis de componentes según variables de desempeño y mecanismos de integridad: Argentina

Componente	DESEMPEÑO			INTEGRIDAD (I)				DESEMPEÑO (D)	INTEGRIDAD (I)	TOTAL D+I	NIVEL DE VULNERABILIDAD	
	R	C	F	E	T	A	CH	CV	total	total		
1 Focalización	3	5	5	4	4	4	3	4	17	15	32	Medio Bajo
2 Ingreso	3	5	4	4	4	4	3	4	16	15	31	Medio Bajo
3 Transferencia / Pago a Beneficiarios	4	4	4	4	4	3	3	3	16	13	29	Medio Bajo
4 Cumplimiento y monitoreo de las condicionalidades	5	5	5	4	4	5	4	4	19	17	36	Medio Bajo
5 Quejas y reclamos	4	4	4	4	4	4	4	4	16	16	32	Medio Bajo
6 Egreso	5	5	5	4	5	5	4	4	19	18	37	Bajo

$D = 4,75/5$ $I = 4,5/5$

Los resultados de la aplicación de la metodología EELA permiten posicionar los indicadores de vulnerabilidad mayoritariamente en términos **“Medios – Bajos”**:

- Se trata de un proceso que, técnicamente, presenta ciertos niveles de distorsión en el componente de “Focalización”, así como en lo referido a sus objetivos de universalidad vinculados al componente de “Ingreso”.
- Los organismos de control horizontales, en particular la Auditoría General de la Nación y la Sindicatura General de la Nación, tienen dificultades para informar sobre la AUH o no difunden sus informes de manera pública. A esto se suma que esa información y situación no es conocida de manera directa por los receptores de la AUH.
- En todos los casos analizados, **el acceso y uso de los instrumentos para consultar la información y sobre transparencia y rendición de cuentas se dificulta debido a barreras económicas, geográficas y lingüísticas.**
- No hay un sistema de **quejas y denuncias** ad hoc para los beneficiarios de la AUH que permita agilizar la recepción, investigación y respuesta de las demandas ciudadanas.

Buenas prácticas identificadas: los cronogramas de pagos de la prestación se difunden por los diversos medios de comunicación con que cuenta la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) —tanto propios, como locales y comunitarios— de manera mensual. Esta información también se difunde a través de muchas entidades bancarias. Igualmente, los mecanismos implementados en el sistema de salud permiten que los controles a realizar sean programados con anticipación, y esto posibilita tanto el cumplimiento de las condicionalidades vinculadas a salud que impone la AUH como los efectivos controles de niños, niñas y adolescentes.

Tabla 9.

Integridad de relaciones entre actores del Programa: Argentina

RELACIÓN	ACTORES		TRANSP	ACCOUNT	CONTR H	CONTR V	
			Puntaje	Puntaje	Puntaje	Puntaje	
MG1	ANSES	Titulares/Beneficiarios	3	3	3	4	13
MG2	ANSES/Banco Nación	Titulares/Beneficiarios	4	2	3	3	12
MG2a	ANSES	Titulares/Beneficiarios	4	3	3	4	14
MG2b	ANSES/Banco Nación	Intermediarios /Beneficiarios	2	2	2	2	8
MG3	ANSES/Ministerios Educación y Salud	Escuelas y Centros de Salud/ Titulares y Beneficiarios	4	3	3	4	14
MG4	ANSES	Titulares/Beneficiarios	4	3	3	3	13
Promedio Total			3,50	2,67	2,83	3,33	

En cuanto a las relaciones analizadas, se puede destacar que las mayores vulnerabilidades de integridad se concentran en la variable Rendición de cuentas, seguida del control horizontal, mientras que el control vertical y la transparencia han recibido una valoración ligeramente más favorable.

En función de los hallazgos del mapa, la relación más vulnerable es la que se entrelaza **entre el Banco Nación y los beneficiarios**, sobre todo en aquellos casos en los que existen importantes barreras geográficas, las que se suman a las barreras económicas indirectas y culturales.

Recomendaciones:

- Se considera muy importante adaptar la información para las usuarias a los diferentes contextos culturales y **lingüísticos**.
- Se recomienda crear un sistema de **quejas y denuncias** exclusivo para los beneficiarios de la AUH que permita agilizar la recepción, investigación y respuesta de las demandas ciudadanas.

Bolivia²³

El Bono Escolar Juancito Pinto (BJP) es una transferencia monetaria condicionada destinada a niños y niñas hasta los dos primeros cursos de secundaria de las unidades educativas fiscales (estatales) de todo el país.

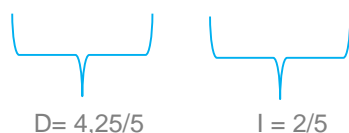
En el caso de Bolivia, se le asignó al programa evaluado un **puntaje alto en desempeño**, con un promedio total de 4,25 sobre 5 puntos. Sin embargo, en el caso de los **mecanismos de Integridad**, el puntaje promedio es de 2 sobre 5 puntos, lo que indica una calificación **bastante baja**. Por ende, se observa que, en términos generales, el nivel de vulnerabilidad de los componentes es **Medio - Medio Alto**.

²³ La fase de análisis se realizó por igual en los países presentados en este documento. Bolivia representa la única excepción, ya que después de la fase de análisis y del mapeo de actores, la organización implementadora dejó de ser capitulo oficial de TI en el país.

Tabla 10.

Análisis de componentes según variables de desempeño y mecanismos de integridad: Bolivia

Componente	DESEMPEÑO (D)				INTEGRIDAD (I)				Total	Total	TOTAL D+I	NIVEL DE VULNERABILIDAD
	R	C	F	E	T	A	CH	CV				
Financiamiento	4	4	3	5	3	2	1	1	16	7	23	Medio
Transferencia de recursos a instituciones designadas	4	3	3	3	1	1	1	1	13	4	17	Medio Alto
Definición de beneficiarios	5	5	5	1	2	1	1	1	16	5	21	Medio
Determinación de las unidades educativas acreditadas	5	4	5	5	2	2	1	1	19	6	25	Medio
Coordinación con las FFAA	5	3	3	1	1	1	1	1	12	4	16	Medio
Habilitación y pago a beneficiarios	5	3	4	5	1	2	2	3	17	8	25	Medio Alto



Entre los diferentes componentes, se destaca como más vulnerable la **coordinación con las Fuerzas Armadas (FF. AA.)**.

El estudio permite subrayar que:

- **No existe participación ciudadana** o de organizaciones de la sociedad civil en este componente, siendo mínimas las posibilidades de rendición de cuentas y control vertical.
- **No se tiene evidencia de controles de instituciones independientes sobre el trabajo de las FF. AA.**, y solo se sabe que el Ministerio de Educación, a través de la Unidad Ejecutora, monitorea y supervisa su trabajo. Se tiene conocimiento de un consejo asesor externo cuyos informes o recomendaciones no son de acceso al público.
- La focalización aún esboza problemas, como por ejemplo, la **falta de verificación de datos** para poder acceder al BJP. Si bien este programa cuenta con una base de datos oficial, la falta de acceso a estos datos compromete su transparencia.
- La sobreexposición de los militares a las unidades educativas hace que **no se conozca quién resguarda el dinero**. Existe un reglamento en las unidades militares sobre el BJP, pero es de uso interno. Por lo tanto, se desconoce si este establece una declaración previa y final del monto de ingreso.

La aplicación de la metodología en este punto permite concluir que el BJP sería más productivo si el valor fuera entregado directamente en material escolar al principio o al final del año.

Tabla 11.

Integridad de relaciones entre actores del Programa: Bolivia

RELACIÓN	ACTORES		TRANSP	ACCOUNT	CONTR H	CONTR V	
			Puntaje	Puntaje	Puntaje	Puntaje	Puntaje
MG1	Padres de Familia	Estudiantes	1	1	2	2	6
MG2	Directores	/Profesores	4	4	3	3	14
MG3	F.F.A.A.		1	2	1	2	6
MG4	Control Social		1	4	2	2	9
Promedio Total			1,75	2,75	2,00	2,25	

El estudio de las relaciones indica que sigue siendo muy crítico el rol de las FF. AA. con respecto al pago a los beneficiarios. Al no quedar demostrada la efectividad y eficiencia de la cooperación de las FF. AA., es válido preguntarse si merece o no la pena que tengan tanta responsabilidad en el proceso de entrega. Esto se ha confirmado con los datos relativos al análisis de integridad: **bajo acceso a información, rendición de cuentas y controles.**

Recomendaciones:

- Es preciso aclarar y definir más adecuadamente el rol y la transparencia de **las Fuerzas Armadas en los programas sociales**, a fin de que ese actor no concentre todos los riesgos para la integridad.
- Es necesario mejorar el acceso a la información y la rendición de cuentas referentes a los recursos invertidos para el Bono Juancito Pinto, así como asegurar que la ciudadanía pueda participar en los procesos de control y veeduría.

Colombia

El Programa Familias en Acción abarca a familias en situación de pobreza (de conformidad con los criterios establecidos por el Gobierno Nacional a través del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social), familias en situación de desplazamiento y familias indígenas.

En cuanto a la valoración de debilidades, el nivel general de vulnerabilidad del Programa es **medio**.

Tabla 12.

Análisis de componentes según variables de desempeño y mecanismos de integridad: Colombia

Componente	DESEMPEÑO (D)					INTEGRIDAD (I)				DESEMPEÑO (D)	INTEGRIDAD (I)	TOTAL D+I	NIVEL DE VULNERABILIDAD
	R	C	F	E	T	A	CH	CV	Total				
1 Focalización	4	3	1	3	2	2	2	2	2	11	8	19	Medio Alto
2 Ingreso	5	3	3	3	3	2	2	2	2	15	10	28	Medio
3 Transferencias	5	3	2	3	3	2	3	2	2	13	10	23	Medio
4 Cumplimiento	4	3	2	3	3	2	3	2	2	12	10	22	Medio
5 Quejas y Reclamos	4	3	2	2	2	2	2	3	3	11	9	20	Medio Alto
6 Egreso	4	4	2	2	2	2	2	3	3	12	9	21	Medio
Promedio	4.3	3.1	2.0	2.6	2.5	2.0	2.0	2.3	2.3	12.3	9.3	22.1	Medio



$$D = 3/5$$



$$I = 2,2/5$$

- Se han identificado algunas zonas críticas tanto en materia de **cumplimiento** como en el proceso de **quejas y reclamos**. La fase que resulta más crítica por su vulnerabilidad es aquella de **focalización**.
- En cuanto a la verificación de compromisos, se puede observar una ausencia de mecanismos unificados para la entrega de compromisos con entidades de Salud y Educación. Esto depende del grado de gestión del Enlace, con lo cual una serie de procesos están sujetos al buen o mal desempeño del funcionario implicado.
- No **existe un procedimiento institucional para las quejas y reclamos**, por lo cual en la mayoría de las ocasiones las dificultades que surgen en el programa carecen de un tratamiento sistemático.

Tabla 13.

Integridad de relaciones entre actores del Programa: Colombia

RELACIÓN	ACTORES		TRANSP	ACCOUNT	CONTR H	CONTR V	
			Puntaje	Puntaje	Puntaje	Puntaje	Puntaje
MG1	Oficina Municipal del SISBEN	Beneficiarias	2	2	1	2	7
MG2	Encuestadores del SISBEN	Beneficiarias	1	1	2	2	6
MG3	Oficina Municipal del SISBEN	Encuestadores del SISBEN	1	1	2	2	6
MG4	Enlace Municipal	Beneficiarias	1	4	2	3	10
MG5	Oficina Municipal del SISBEN	Departamento Nacional de Planeación	2	2	2	2	8
MG6	DNP- Dirección de Desarrollo Social	Departamento para la Prosperidad Social	4	2	2	2	10
MG7	DPS	Direcciones Regionales	5	5	3	1	14
MG8	Enlace Municipal	Beneficiarias	5	5	3	2	15
MG9	Beneficiarias	Oficina Municipal	2	2	2	2	8
MG10	Beneficiarias	Encuestadores del SISBEN	1	1	1	1	4
MG11	Beneficiarias	Enlace Municipal	5	1	1	2	9
Promedio Total			2,29	2,43	2,00	2,00	

El análisis de las relaciones críticas parece confirmar algunos déficits que se identifican en el análisis de componentes. En particular emerge el **carácter crítico del rol del SISBEN**, en cuanto entidad que decreta las calificaciones de los beneficiarios y determina, en última instancia, quiénes tienen derecho a percibir el bono y por cuál razón (situación de desplazamiento, pobreza, víctimas, etc.). Los principales riesgos se presentan entre los actores que participan del levantamiento y manejo de la información a nivel local, y se han identificado bajos niveles de control sobre sus relaciones. Es sorprendente y llamativo constatar cómo en todas las relaciones **donde interviene el SISBEN** (con beneficiarios, con encuestadores), **el puntaje de transparencia y rendición de cuentas es mínimo.**

Recomendaciones:

- Es necesario fortalecer los **canales** ante los cuales las madres pueden plantear quejas, hacer reclamos o **denunciar** situaciones irregulares dentro del programa, mediante mecanismos que garanticen la **confidencialidad y la protección de quienes denuncien** y el establecimiento de procedimientos claros de gestión de denuncias y adopción de medidas de mejora a partir de estas. Ello debería ir acompañado de mecanismos de rendición de cuentas y acceso a la información permanentes y coherentes para todos los niveles de implementación del programa.
- Se recomienda **conducir un proceso de revisión de los procedimientos de aplicación de la encuesta SISBEN**, con el fin de identificar de manera más detallada las causas que estén generando situaciones de exclusión de poblaciones que deberían formar parte del Programa y de inclusión de beneficiarios que no cumplen los requisitos para permanecer en este, e implementar un plan de acción para abordar los resultados obtenidos por esa revisión de un modo que permita fortalecer el proceso de focalización.

Guatemala

Mi Bono Seguro fue lanzado como un programa de protección social a través del “Consejo de Cohesión Social” y administrado a través de un fideicomiso del Fondo Social. Esta forma de administración (Fideicomiso) es una figura criticada por una Diputada del Congreso de Guatemala por estar expuesta a malversación y no tener apertura a formas de auditoría.²⁴ El programa llegó a atender, en mayo de 2011, al 82% de los municipios del país, aunque al finalizar el período de gobierno se hizo un recorte de aproximadamente 114.756 familias.

En términos generales, el programa presenta un **nivel de vulnerabilidad medio**, y es posible identificar algunos componentes con vulnerabilidad medio baja y otros con una vulnerabilidad alta.

²⁴ <http://www.plazapublica.com.gt/content/fideicomisos-un-acto-de-fe>.

Tabla 14.

Análisis de componentes según variables de desempeño y mecanismos de integridad: Guatemala

Componente	DESEMPEÑO (D)					INTEGRIDAD (I)			DESEMPEÑO (D)	INTEGRIDAD (I)	TOTAL D+I	NIVEL DE VULNERABILIDAD
	R	C	F	E	T	A	CH	CV	Total	Total		
1 Focalización	3	2	3	3	2	3	3	3	11	11	22	Medio
2 Incorporación	4	3	3	4	3	3	3	3	14	12	26	Medio
3 Seguimiento de corresponsabilidades	4	5	4	4	4	4	4	4	17	16	33	Medio bajo
4 Entrega de bonos	5	5	5	5	4	3	3	4	20	14	34	Medio bajo
5 Egreso: Depuración de padrones, exclusión y graduación	1	2	2	3	1	2	2	2	8	7	15	Medio Alto
6 Mecanismo de quejas y reclamos	1	2	1	1	2	1	1	2	5	6	11	Alto
Promedio	3,0	3,2	3,0	3,3	2,7	2,7	2,7	2,7	3,0	12,5	23,5	Medio

D=3,1/5 I=2,8/5

- El componente más problemático es el de los **mecanismos de quejas y reclamos**, que carecen de transparencia, rendición de cuentas y, sobre todo, control horizontal.
- No se ha adoptado la **reglamentación** para la implementación del protocolo que introduce los manuales para funcionarios públicos encargados de entregar las transferencias, y se denota la falta de **capacitación para el personal**.
- Hay poca claridad sobre los procedimientos de egresos: falta de un mecanismo de graduación, de mecanismos de advertencia y de un mecanismo claro para informar a las beneficiarias que serán excluidas del programa.
- El programa en su conjunto adolece de falta de información, accesibilidad y adaptabilidad a factores culturales, lingüísticos y de género.

Tabla 15.

Integridad de relaciones entre actores del Programa: Guatemala

RELACIÓN	ACTORES		TRANSP	ACCOUNT	CONTR H	CONTR V	
			Puntaje	Puntaje	Puntaje	Puntaje	
MG1	Ex-Usuarías, Personas no incluidas	Líderes comunitarios: Síndico/Conceja	1	1	1	2	5
MG2	Líderes comunitarios: Síndico/Con	Facilitador Local MIDES	1	1	1	1	4
MG3	Facilitador Local MIDES	Coordinador Departamental MIDES	1	2	3	2	8
MG4	Coordinador Departamental MIDES	MIDES Oficinas Centrales	1	3	3	2	9
MG5	MIDES Oficinas Centrales	Coordinador Departamental MIDES	1	3	3	2	9
MG6	Coordinador Departamental MIDES	Facilitador Local MIDES	1	2	3	2	8
MG7	Facilitador Local MIDES	Líderes comunitarios: Síndico/Conceja	1	1	1	1	4
MG8	Líderes comunitarios: Síndico/Con	Ex-Usuarías, Personas no incluidas en e	1	1	1	1	4
MG9	Usuarías	Líderes comunitarios: COCODE	1	1	1	2	5
MG10	Usuarías	Alcalde	1	1	1	2	5
Promedio Total			1,00	1,60	1,80	1,70	

Los actores más vulnerables son los **líderes comunitarios**, tanto cuando están en relación con los facilitadores del PTMC, como en los contactos con ex usuarias. **No existen mecanismos para la rendición de cuentas** en esta relación entre actores, puesto que no está reglamentada en los respectivos cuerpos normativos. Asimismo, **no se conocen mecanismos de control o monitoreo de otras dependencias del Estado** con respecto a esta relación entre actores; y terceras partes externas al Estado no tienen espacio para el monitoreo y la evaluación de los procedimientos y prácticas del mecanismo de ingreso/egreso de usuarias.

- La relación entre usuarias y autoridades locales presenta riesgos de integridad (5/20), lo cual parece indicar que, en la práctica, no se reconoce a las beneficiarias el derecho a plantear sus demandas en relación con el programa, presentar sus inquietudes y recibir respuestas.
- En general, en todas las relaciones que componen el programa se destaca **un nivel extremadamente bajo de transparencia**, aunque los valores de *accountability*, control horizontal y control vertical no superan el promedio de 2/5, lo cual indica que existirían graves problemas en materia de rendición de cuentas.
- Los mayores problemas con respecto a este programa radican en la **falta de reglamentación y regulaciones sobre los procedimientos**, la falta de mecanismos para evaluar la efectividad y eficiencia en el uso de recursos (humanos y materiales) y la falta de mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y control.

Recomendaciones:

- Es necesaria la **implementación de Manuales de Operación** en los que se incluyan detalles de cada uno de los actores involucrados con sus respectivos objetivos, responsables (y responsabilidades), resultados esperados, recursos necesarios para su implementación, temporalidad y metodologías de evaluación y sanciones.
- Es importante que el programa cuente con un **sistema oficial para recibir quejas y reclamos**, a fin de evitar que la solución de los problemas a nivel local dependa del interés personal de funcionarios locales.

República Dominicana

El **Programa Solidaridad** contribuye a reducir la pobreza en la República Dominicana apoyando a más de 500.000 familias desde 2003.

En el caso de la República Dominicana, se le asignó al programa evaluado un puntaje medio alto en Desempeño y medio en Mecanismos de Integridad, junto con un nivel de vulnerabilidad general medio.

Tabla 16.

Análisis de componentes según variables de desempeño y mecanismos de integridad: República Dominicana

Componente	DESEMPEÑO (D)					INTEGRIDAD (I)			DESEMPEÑO (D)	INTEGRIDAD (I)	TOTAL D+I	NIVEL DE VULNERABILIDAD
	R	C	F	E	T	A	CH	CV	Total	Total		
1 Inscripción de los hogares al programa.	5	3	3	3	3	1	4	2	14	10	24	Medio
2 Emisión y Entrega del Medio de Pago.	5	3	4	3	4	1	4	2	15	11	26	Medio
3 Elaboración de la Relación de Pagos.	5	4	4	3	1	1	4	2	16	8	24	Medio
4 Capacitación de los Hogares.	5	3	4	3	1	1	4	2	15	8	23	Medio
5 Verificación de las Corresponsabilidades.	5	3	4	3	1	1	4	2	15	8	23	Medio
6 Tratamiento de Actualizaciones, Quejas y Querellas.	5	2	2	3	1	1	4	2	12	8	20	Medio Alto
Promedio	5.0	3.0	3.5	3.0	1.8	1.0	4.0	2.0	14.5	8.8	23.3	MEDIO



- El análisis de la **rendición de cuentas de todos los componentes ha arrojado datos preocupantes.**
- Se constató que era muy bajo el nivel de rendición de cuentas sobre la **inscripción de los hogares en el programa**, así como en la entrega de medios de pago, la verificación de corresponsabilidades y la atención a quejas y querellas.
- La forma más generalizada en que el Programa brinda información a usuarias es verbal y se realiza a través de los enlaces comunitarios, pero no existe una estrategia de comunicación que permita el acceso igualitario a la información por parte de todos los ciudadanos.
- A la fecha, no se conocen mecanismos para que **las organizaciones de sociedad civil (OSCs) puedan observar estos procesos de forma clara y transparente.**

Integridad de relaciones

En cuanto al análisis de las relaciones, el puntaje es realmente muy bajo. Es alarmante que la relación de beneficiarios tanto con ADESS (Entidad Administradora de Subsidios Sociales) como con el SIUBEN (Sistema Único de Beneficiarios) carezca de cualquier elemento que garantice la mínima transparencia e integridad.

Tabla 17.

Integridad de relaciones entre actores del Programa: República Dominicana

RELACIÓN	ACTORES		TRANSP	ACCOUNT	CONTR H	CONTR V	
			Puntaje	Puntaje	Puntaje	Puntaje	
MG1	Beneficiarios	Programa Solidaridad	4	1	1	1	7
MG2	Programa Solidaridad	ADESS	1	1	1	1	4
MG3	ADESS	Entidades financieras	1	1	1	1	4
MG4	Programa Solidaridad	SIUBEN	1	1	1	1	4
MG5	Beneficiarios	Programa Solidaridad	1	1	1	1	4
MG6	Programa Solidaridad	SIUBEN	1	1	1	1	4
MG7							
Promedio Total			1,50	1,00	1,00	1,00	

- Las relaciones de poder entre actores son particularmente débiles, en el sentido de que, por ejemplo, no se han institucionalizado formas de control horizontal.
- Según las beneficiarias entrevistadas, ocurren irregularidades a pesar de que se hayan establecido mecanismos de control a nivel formal en el Programa.
- Los testimonios alertan sobre una tendencia clara a entregar beneficios a partidarios del partido político gobernante (la mayoría de los que tienen la tarjeta están vinculados al partido de gobierno, y por eso mismo tienen acceso facilitado al sistema).

- Faltan medidas de seguridad y control necesarias para que la tarjeta individual que garantiza el cobro del bono no pueda ser utilizada por otros usuarios.

Recomendaciones:

- Es fundamental despolitizar el programa Solidaridad: junto con el Gobierno, se debe asegurar que el beneficio se otorgue debido a que se cumplen los requisitos establecidos en la ley, y **no por la pertenencia a algún partido**.
- Un aspecto central de la reforma del programa es la instalación de los denominados **Puntos Solidarios**, para que las usuarias de programas puedan realizar trámites a través de un proceso telemático, más seguro y transparente.

Honduras

El programa presidencial de Salud, Educación y Nutrición “Bono 10.000” prevé que cada familia previamente seleccionada reciba al año 10.000 lempiras (USD 513), en pagos trimestrales, siempre y cuando cumplan con las condicionalidades de salud y educación establecidas.

Tabla 18.

Análisis de componentes según variables de desempeño y mecanismos de integridad: Honduras

Componente	DESEMPEÑO (D)				INTEGRIDAD (I)				DESEMPEÑO (D)	INTEGRIDAD (I)	TOTAL D+I	NIVEL DE VULNERABILIDAD
	R	C	F	E	T	A	CH	CV	Total	Total		
1 Focalización	4	4	3	3	1	3	4	2	14	10	24	Medio
2 Corresponsabilidad	3	3	2	2	1	3	2	2	10	8	18	Medio Alto
3 Transferencias Monetarias	3	4	3	3	2	3	4	2	13	11	24	Medio
4 Monitoreo y Evaluación	2	2	1	1	1	1	1	1	6	4	10	Alto
5 Sistemas de Quejas y Reclamos	4	2	1	1	1	1	3	1	8	6	14	Medio Alto
6 Inscripción de Beneficiarios	4	2	3	3	1	1	2	1	12	5	17	Medio Alto
Promedios	3.3	3	2.2	2	1	2	2.7	1.5	10.5	7.3	17.8	Medio Alto

D= 3/5 I= 2/5

- Aparecen como **débiles y vulnerables** los componentes de **monitoreo y evaluación** (no existen claros indicadores de logro) y el sistema de **quejas y reclamos** (el Estado no contesta las preguntas de los ciudadanos).
- El componente de **Corresponsabilidad presenta debilidades**. Aunque a nivel local se registra el cumplimiento, esta información parece perderse. Así, en la práctica, personas que no cumplen siguen recibiendo el bono, mientras que otras no lo reciben aunque cumplan.

Tabla 19.

Integridad de relaciones entre actores del Programa: Honduras

RELACIÓN	ACTORES		TRANSP	ACCOUNT	CONTR H	CONTR V	
			Puntaje	Puntaje	Puntaje	Puntaje	
MG1	hogares	salud	1	1	3	1	6
MG2	hogares	educacion	1	1	3	1	6
MG3	Comite Escolar Comunitario	hogares	3	1	3	3	10
MG4	madres lideres	hogares	1	1	3	3	8
MG5	educacion	PRAF	3	1	3	1	8
MG6	salud	PRAF	3	1	3	1	8
MG7	PRAF	Secretaria de la Presidencia	1	1	3	1	6
MG8	Secretaria de la Presidencia	Secretaria de Desarrollo Social	1	1	3	1	6
MG9	Secretaria de la Presidencia	ente Financiador	1	1	3	1	6
Promedio Total			1.7	1	3	1.4	

- A simple vista, de la tabla de relaciones se puede destacar la **ausencia casi absoluta de rendición de cuentas** en todas las relaciones examinadas. Es llamativo que no exista un sistema de rendición de cuentas con las organizaciones de la sociedad civil, ni se prevén instancias para la divulgación de resultados y valoraciones de desempeño de las instituciones involucradas.
- Tal como muestra el análisis de vulnerabilidades estructurales, las Secretarías de Salud y Educación, encargadas de verificar y monitorear las corresponsabilidades, desempeñan un rol crítico para la operación del programa. El estudio de relaciones, de hecho, confirma esta percepción, al indicar una ausencia total de transparencia en lo que respecta a determinar si los hogares están cumpliendo con las corresponsabilidades.
- Asimismo, resulta muy vulnerable en términos de integridad **la relación entre la Secretaría de la Presidencia y el Ente Financiador**, que en el caso del Bono 10.000 son principalmente el BID, el Banco Mundial y el Banco Centroamericano de Integración Económica, donde no existe información accesible para los beneficiarios ni para el público en general.

Recomendaciones:

- Las Secretarías de Educación y Salud, para certificar la corresponsabilidad, necesitan fortalecer el **modelo de evaluación** y avanzar en la **capacitación del capital humano**: se ha demostrado que, al momento, no hay suficientes recursos capacitados que permitan esta tarea.

Perú

El **Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres (JUNTOS)**, creado mediante un Decreto Supremo en abril de 2005, ejecuta transferencias directas en beneficio de las familias más pobres de la población rural y urbana. Desde enero de 2012, el programa JUNTOS depende del Ministerio de Inclusión Social (MIDIS), pero su ejecución involucra además a los Ministerios de Educación y de Salud, con los cuales coordina acciones de promoción y monitoreo de los objetivos propuestos.

Tabla 20.

Análisis de componentes según variables de desempeño y mecanismos de integridad: Perú*

Etapa	DESEMPEÑO (D)			INTEGRIDAD (I)			DESEMPEÑO (D)	INTEGRIDAD (I)	TOTAL D+I	VULNERABILIDAD
	(C)	(E)	(F)	(R)	(A)	(P)	Total	Total		
1 Focalización	2	5	4	5	2	4	11	11	22	Medio Baja
2 Afiliación de Hogares	4	4	3	5	4	4	11	13	24	Medio Baja
3 Corresponsabilidades	2	3	2	3	2	4	7	9	16	Media
4 Transferencia de incentivos monetarios	5	4	3	4	3	4	12	11	23	Medio Baja
5 Promedio	3.3	4.0	3.0	4.3	2.8	4.0	10.3	11.0	21.3	Medio Baja

*Datos e indicadores del proyecto EELA I

- Con respecto a la **focalización**, se registran presuntas filtraciones en los criterios y mecanismos para el ingreso y el egreso del programa. Por ejemplo, en 2012 la Ministra de Desarrollo e Inclusión Social reconoció que han habido casos de personas siendo inscritas en el sistema que no cumplían con los criterios y funcionarios que recolectaron información de forma incorrecta o inscribían indebidamente a sus parientes como beneficiarios.²⁵ Esto supone cuestionamientos respecto al trabajo del Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH), al monitoreo de los coordinadores y a la validación comunal.
- En cuanto al tema de las **corresponsabilidades**, se reportan quejas frecuentes sobre las sanciones por incumplimiento, que derivan en la suspensión del pago bimestral, lo cual genera malestar y suspicacias.
- Se destaca que **no hay un sistema efectivo y confiable para averiguar si se están cumpliendo las corresponsabilidades** y, por ende, si se aplican sanciones.
- Los casos de malos manejos y/o irregularidades en los procesos de implementación que involucran a distintos actores (gestores, coordinadores y también familias usuarias) fomentan posibles comportamientos corruptos. Entre los casos más frecuentes, recogidos por el presente estudio, se identifican temas relacionados con la **contratación de personal y proselitismo**.²⁶

²⁵ <http://www.andina.com.pe/agencia/noticia-buscan-mecanismos-para-evitar-filtraciones-programas-sociales-426040.aspx>

²⁶ <http://www.midis.gob.pe/index.php/es/component/content/article/108-transparencia/noticias/1230-midis-y-defensoria-del-pueblo-presentan-resultados-de-campana-para-evitar-uso-politico-de-los-programas-sociales>

Tabla 21.Integridad de relaciones entre Actores del Programa: Perú²⁷

RELACIONES			VALORACIÓN			
RELACION	ACTORES		REGLAM	ACCUONT	PARTICIP	
MG1	Unidad gerencia JUNTOS	Sectores (Ministerio de Educación, Ministerio de Salud)	1	3	1	1.7
MG2	Unidad gerencia JUNTOS	Gobierno Regional y sus direcciones de Salud y Educación.	1	2	1	1.3
MG3	CTZ / GeL	Redes de Salud y EESS / UGEL e IIEE	1	2	1	1.3
MG4	EECC	CTR	2	2	1	1.7
MG5	JER	Equipo técnico regional: Coordinador Técnico Regional (CTR) / Coordinador Técnico Zonal (CTZ) / Gestores Locales (GL)	2	1	2	1.7
MG6	EECC	Administrador del Equipo Regional	2	2	2	2
MG9	GeL	Establecimientos de Salud (EESS) / Instituciones Educativas (IIEE)	1	1	1	1
MG10	Gerente Local Juntos	Beneficiarios	1	2	2	1.7
MG13	GeL	Administrador regional	2	2	1	1.7
MG14	Unidad gerencia JUNTOS	Administrador / GeL / EESS / IIEE	2	2	1	1.7
MG15	EESS	Beneficiarios	2	2	2	2

²⁷ Estos datos han sido recolectados a través del proyecto EELA I, que no utilizaba dos indicadores de control vertical y control horizontal, sino un único indicador de "participación". De hecho, las preguntas guía para el análisis de la participación son muy parecidas a las que se han usado para medir el control en EELA II.

MG16	IIEE	Beneficiarios	3	1	1	1.7
MG17	Madres líderes	Beneficiarias	1	3	2	2
MG18	Beneficiarios	Administración	1	2	1	1.3
MG19	Comité Local de Supervisión y Transparencia (CLST)	EESS / IIEE	2	2	1	1.7
MG21	Equipo de M&E (UGPPE)	Equipo Regional - Jefe del Equipo Regional	1	2	2	1.7
MG22	GI	CTR	2	2	1	1.7
MG23	CTR / JER	Unidad gerencia JUNTOS	3	2	1	2
MG24	CTR	UGOCES	1	1	1	1
MG25	EECC	Jefe del Equipo Regional (JER)	2	2	1	1.7
MG26	Equipo de Enlace y Cumplimiento de Corresponsabilidades (EECC) - UGOCES	DEA / Unidad Gerencial Operativa de Afiliaciones y Liquidaciones (UGOAL)	2	2	2	2
MG27	Comité Local de Supervisión y Transparencia	Responsables Regionales de Supervisión y Transparencia/ CNST	2	2	2	2
MG28	CNST	Consejo Directivo de Juntos	1	1	2	1.3
Promedio Total			1.5	2	1.3	

Entre las relaciones que suponen un mayor riesgo para el programa se encuentran las relativas al monitoreo de corresponsabilidades, o sea, **aquellas entre las beneficiarias y las instituciones educativas y de salud**. Estas carecen de rendición de cuentas y participación, y ello confirma el análisis de procesos en el cual se destaca como **más vulnerable el componente de corresponsabilidades**.

Recomendaciones:

- Es fundamental asegurar que el programa Juntos quede **libre de condicionamientos, especialmente durante las elecciones locales**. Se necesita **fortalecer el control ciudadano** para evitar que Juntos se convierta en una herramienta para favorecer el clientelismo político.

Transparency International
International Secretariat
Alt-Moabit 96, 10559 Berlin, Germany

Phone: +49 30 34 38 200
Fax: +49 30 34 70 39 12

ti@transparency.org
www.transparency.org

[facebook.com/transparencyinternational](https://www.facebook.com/transparencyinternational)
twitter.com/anticorruption