

PROTEGIENDO LOS PROGRAMAS SOCIALES

TOOLKIT ANTICORRUPCIÓN

EQUIDAD ECONÓMICA EN AMÉRICA LATINA



**LOS PROGRAMAS DE
TRANSFERENCIAS
CONDICIONADAS**

**EL PROYECTO
EELA**

METODOLOGÍA

**TRANSPARENCIA
PRESUPUESTAL
DE PROGRAMAS SOCIALES**

ANEXOS

**CHECK
LISTS**

1

LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIA CONDICIONADAS







© Acción Ciudadana

INTRODUCCIÓN

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 (PTMCs) 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 los hijos a la escuela, cumplir las rutinas de vacunación y otras acciones preventivas de salud. Con esto se intenta cumplir dos objetivos: romper con la pobreza futura, por medio de la construcción de más 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, así como han ido adaptándose y modificándose para atender mejor las expectativas de las poblaciones vulnerables atendidas.

Tabla

FUENTE: CEPAL, DATABASE SOBRE PROGRAMAS SOCIALES ([HTTP://DDS.CEPAL.ORG/BDPTC](http://dds.cepal.org/bdptc))

PAÍS	PROGRAMA EN EJECUCIÓN (AÑOS)
Argentina	Asignación Universal por Hijo para Protección Social (2009) Programa Ciudadanía Porteña “Con todo derecho” (2005)
Bolivia	Bono Juancito Pinto (2006) Bono Madre Niño-Niña de “Juana Azurduy de Padilla” (2009)
Brasil	Bolsa Familia (2003)
Chile	Chile Solidario (2002)
Colombia	Familias en Acción (2001) Red Juntos (Red para la superación de la pobreza extrema) (2007) Subsidios condicionados a la Asistencia Escolar (2005)
Costa Rica	Avancemos (2006)
Ecuador	Bono de Desarrollo Humano -2003
El Salvador	Comunidades Solidarias Rurales (ex Red Solidaria) (2005)
Guatemala	Mi Familia Progresá (2008)

PAÍS	PROGRAMA EN EJECUCIÓN (AÑOS)
Honduras	Programa de Asignación Familiar (PRAF) (1990) Bono 10.000; Educación, Salud y Nutrición (2010)
Jamaica	Programa de avance mediante la salud y la educación (2002)
México	Oportunidades, ex Progresá (1997)
Panamá	Red de Oportunidades (2006)
Paraguay	Tekoporá (2005) Abrazo (2005)
Perú	Juntos (2005)
Rep. Dominicana	Solidaridad (2005)
Trinidad y Tobago	Programa de transferencias monetarias condicionadas mfocalizadas (TCCTP) (2006)
Uruguay	Asignaciones Familiares (2008)

PAÍS	PROGRAMA EN EJECUCIÓN (AÑOS)
El Salvador	Comunidades Solidarias Rurales (ex Red Solidaria) (2005)
Guatemala	Mi Familia Progresa (2008)
Honduras	Programa de Asignación Familiar (PRAF) (1990) Bono 10.000; Educación, Salud y Nutrición (2010)
Jamaica	Programa de avance mediante la salud y la educación (2002)
Mexico	Oportunidades, ex Progresa (1997)
Panamá	Red de Oportunidades (2006)
Paraguay	Tekoporâ (2005) Abrazo (2005)
Perú	Juntos (2005)
República Dominicana	Solidaridad (2005)
Trinidad and Tobago	Programa de transferencias monetarias condicionadas mfocalizadas (TCCTP) (2006)
Uruguay	Asignaciones Familiares (2008)





© Acción Ciudadana

Desde sus inicios, estos programas se diseñaron para atender enormes cantidades de población. En los años 2000, los PTC no solo consiguieron crecer en número — en 1997 eran presentes en 3 países, mientras que en 2010 se puede acceder a ellos en 18 países —, sino que también lograron consolidarse al aumentar los montos de las transferencias monetarias ofrecidas, incrementar su cobertura y su alcance geográfico (Bastagli, 2009), y, en muchos casos, asegurar su institucionalización dentro de la política social de cada país (Hailu, Medeiros y Nonaka, 2008).

Se calcula que en **2012, este tipo de programas atendió a más del 20% de la población total** de la región, que además representan el segmento más pobre y excluido.

Tabla

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A DATOS CEPAL 2012

PAÍS	NOMBRE DEL PROGRAMA	AÑO DE REFERENCIA	Nº 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	733400799.00
República Dominicana	Programa Solidaridad	2011	2,947,164	134419952.00
Guatemala	(Mi Familia Progresá 2011) Mi Bono Seguro	2012	750,000	155410200.00
Honduras	Bono 10.000	2012	1,875,000	27976667.00
Bolivia	Bono Juancito Pinto	2012	1,822,874	53491879.00
Perú	JUNTOS	2011	2,765,521	323342805.00

Estos programas han alcanzado gran visibilidad en los debates sobre las políticas de reducción de la pobreza, tanto en el contexto regional como internacional, sobre todo gracias a la promoción por parte de organismos como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Adicionalmente se han constituido foros multilaterales de intercambio de experiencias y buenas prácticas, como la Red Interamericana de Protección Social (RIPSO) en el marco de la Organización de los Estados Americanos (OEA).

ESTRUCTURA

La estructura típica de los programas de transferencias condicionadas consiste en la entrega de recursos monetarios y no monetarios a familias en situación de pobreza o pobreza extrema que tienen uno o más hijos menores de edad, bajo la condición de que estas cumplan con ciertas conductas asociadas al mejoramiento de sus capacidades humanas. En algunos casos, se contempla la entrega de beneficios a otras categorías de personas, como adultos sin empleo, personas con discapacidad y adultos mayores, lo que permite incorporar familias sin hijos menores de edad.

Los compromisos requeridos por los PTC se relacionan principalmente con las áreas de educación, salud y nutrición (por ejemplo, que los niños concurran a la escuela o a los centros de salud con fines preventivos). Además de las transferencias monetarias, varios programas proveen transferencias en especie, como suplementos alimenticios y “mochilas” o “bolsones” con útiles escolares, además de establecer la obligatoriedad de asistir a determinados servicios en los ámbitos de la educación y la salud, como charlas educativas, de información, orientación y consejería en diversos temas.

En todo caso, otro elemento fundamental es el papel protagónico a la mujer. En la gran mayoría de los programas, las receptoras de las transferencias son las madres, bajo el supuesto de que ellas son capaces de usar los recursos monetarios para mejorar el bienestar de su familia en general y de sus hijos en particular. Asimismo, las madres están a cargo del cumplimiento de las condicionalidades y, a veces, actúan como promotoras de los programas, convocando a otras beneficiarias y explicando los procesos de entrega.

A continuación se presentan los componentes que generalmente se presentan en todos los Programas de Transferencias Condicionadas.

Tabla 2

ESQUEMA TÍPICO DE LOS COMPONENTES DE LOS PTMC

Fuente: elaboración propia



PROBLEMÁTICAS PRINCIPALES

Al cabo de más de una década de entrada en funcionamiento de Progresá (hoy llamado Oportunidades), el primer programa de este estilo que se implementó en México, y otros referentes como Bolsa Escola en Brasil, y no obstante la acumulación de literatura, documentos de evaluaciones, seminarios y reuniones que han ayudado a su conocimiento y difusión, persisten algunas opacidades en cuanto a la comprensión de su funcionamiento, del lugar que les cabe en la política social de cada país y su vinculación con las políticas sectoriales (Sojo, 2003; Draibe y Riesco, 2009). También han surgido una serie de otros cuestionamientos a su forma de abordar el combate a la pobreza (Standing, 2007), a su dependencia de los ciclos económicos y políticos (Moore, 2009), e incluso a lo que había sido considerado como su principal ventaja: su **efectividad y eficiencia** (Draibe y Riesco, 2009; Pérez Ribas, Vera Soares e Issamu Hirata, 2008).

Este último punto es extremadamente relevante, ya que una constante de estos programas ha sido la intención de evaluar su impacto y el uso eficiente de recursos públicos. Decenas de evaluaciones confirman que los resultados de su implementación para fortalecer capital humano y aliviar la pobreza han sido **positivos en diversos contextos**. En México y en Brasil, donde todo empezó, se ha calculado que estos “safety nets” han ya aliviado las condiciones de pobreza de unos 80 millones de individuos, incrementando los niveles de atención en salud y las tasas de escolarización. La recolección de pruebas de los impactos positivos ha sido fundamental tanto para seguir fomentando programas existentes así como promover la creación de programas similares en otros países en desarrollo.

Sin embargo, como se ha dicho, por su diseño y operación, estos programas **pueden carecer en cuanto a efectividad y corren el riesgo de transformarse en fuente constante de abusos de poder** a nivel local, son susceptibles de ser utilizados con fines políticos-partidarios.

Entre las razones que explican esto se incluye:



La entrega de dinero en efectivo a millones de familias, las más vulnerables y desprotegidas



Los procesos de focalización de los beneficiarios y el control de condicionalidades para recibir los apoyos presentan muchos interrogantes en cuanto a la capacidad institucional de cumplir capilarmente con estos pasos a nivel local



El uso propagandístico de estos programas por parte de los gobiernos al transformarlos en “programas ancla” de sus estrategias de combate a la pobreza



El control total por parte de funcionarios locales sobre el cumplimiento de las condicionalidades



La importancia estratégica de las transferencias para comprar alimentos y productos básicos, entre otras.

Estos riesgos vulneran los derechos de los ciudadanos a acceder y recibir los beneficios de estos programas sin discriminación, y dificultan sus efectos para reducir la pobreza presente y futura.

2

EL PROYECTO EELA







© Acción Ciudadana

INTRODUCCIÓN

Reconociendo la importancia de los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas para mejorar las condiciones de vida de los más vulnerables de la región, desde 2008 Transparencia Internacional desarrolló una metodología destinada a las organizaciones de la sociedad civil que se propone asegurar que, tanto en la teoría como en la práctica, los mecanismos para una efectiva transparencia y rendición de cuentas se hagan efectivos. De esta forma las transferencias deben poder llegar a las personas que tienen el derecho de recibirlas. La metodología elaborada se enfoca principalmente en detectar riesgos para la integridad, posibles errores de exclusión y capacidad efectiva de aplicación del programa analizado.

Cuadro 1 PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN EN PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS:



Durante una primera fase piloto, “Equidad Económica en Latinoamérica” (EELA) fue desarrollado en tres países, Bolivia, Guatemala y Perú.

Cuadro 2

SAMUEL ROTTA, DEL CAPÍTULO PERUANO, PROETICA, COMENTA LOS INICIOS DE EELA.



En ese momento el proyecto EELA permitió afinar la metodología para medir riesgos para la integridad, empezando desde un análisis profundo sobre los efectos negativos de la corrupción en particular en los estratos más pobres de la población, así como con población indígena.

Cuadro 3

CORRUPCIÓN Y POBLACIONES INDÍGENAS





© Acción Ciudadana

Para testear y mejorar la metodología usada, entre 2012 y 2014 se implementa el proyecto EELA II: Fortalecimiento de la Transparencia y la Rendición de Cuentas en los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (PTMC). Esta segunda etapa, además de ampliarse a 7 países (Argentina, Colombia, República Dominicana, Bolivia, Guatemala, Perú y Honduras), tiene como meta de impulsar acciones concretas de incidencia a partir de la evidencia encontrada, de las cuales surgieran cambios y mejoras para hacer estos programas más transparentes y más efectivos.

La [metodología aplicada](#) ha permitido definir un conjunto de hallazgos cualitativos sobre las fortalezas y debilidades detectadas en los mecanismos de integridad en cada programa analizado. Estos hallazgos, basados en la observación de la estructura de cada programa así como en el estudio de casos recolectados a nivel comunitario, han sido validados por los mismos participantes del programa (oficiales del programa, las beneficiarias y otros grupos de interés), creando un “set” de recomendaciones para fortalecer aún más los mecanismos de transparencia, rendición de cuentas, y control social en los programas.

OBJETIVOS DE LA ESTRATEGIA EELA II

1

Identificar, caracterizar y valorar debilidades críticas de los PTMC (en materia de gobernanza, Transparencia y rendición de cuentas), y analizar su vinculación con posibles riesgos a la integridad en estos programas.

2

Contribuir al fortalecimiento de los mecanismos de gobernanza, transparencia y rendición de cuentas de los PTMC.

3

Generar condiciones favorables para que las comunidades vulnerables posean canales efectivos de comprensión y ejercicio de sus derechos respecto de los PTMC.

4

Incorporar la perspectiva de Género y Derechos Humanos en los marcos de investigación e incidencia de TI y sus capítulos nacionales (NC) en PTMC de LAC.

5

Construir alianzas estratégicas con actores referentes en las áreas de DDHH, Género y reducción de la pobreza y la desigualdad a nivel nacional y regional.

En relación a estos objetivos es posible realizar un análisis de los resultados logrados a partir de la colaboración de Transparency International con los CN durante la implementación de EELA II en función de dos instancias: el fortalecimiento interno por un lado y la incidencia externa. A su vez, esta información puede ser abordada regionalmente y por país.



© Acción Ciudadana

LA TEORÍA DEL CAMBIO DE EELA

Primero se presenta el **DIAGRAMA GENERAL (A)** que plasma de forma gráfica el Mapa de Cambio de largo plazo que persigue EELA, a través de una secuencia gradual de resultados (precondiciones) orientados a lograr la meta de largo plazo.

A continuación se presenta en primer lugar la meta visión de éxito del Proyecto EELA, la cual se denomina **CAMBIO DE LARGO PLAZO (B)**, y es la que el Programa aspira lograr en un plazo de 10 años, a partir de diferentes **NIVELES DE INTERVENCIÓN (C)**. Estas intervenciones son las que se proponen lograr todos aquellos resultados como precondiciones necesarias para lograr la Visión de Éxito.

A. DIAGRAMA GENERAL

ETAPA I (EELA I)

Se consolida una metodología de Análisis y Tratamiento de los riesgos de corrupción en los Programas Sociales.

ETAPA II (EELA II)

Se construye evidencia de que los programas sociales son vulnerables al abuso político y a la corrupción.

Líderes sociales y políticos reconocen públicamente los riesgos de abuso político y corrupción en los programas sociales.

Se construye evidencia de que los riesgos de corrupción y el abuso político vulneran los derechos de los beneficiarios y obstaculizan la efectividad de los programas sociales.

Mejora la receptividad de los funcionarios de los Programas Sociales ante recomendaciones de los CN's.

Gobiernos incorporan mejoras de los mecanismos TAP en los Programas Sociales desde una perspectiva de Género y DDHH's, centrada en el desarrollo integral de sus beneficiarios.

ETAPA III (?) (EELA III)

Diferentes sectores políticos y sociales formalizan un Acuerdo para evitar el abuso político en los programas sociales.

El acuerdo multisectorial alcanza un cumplimiento efectivo.

Los gobiernos rinden cuentas sobre los resultados e Impacto de los Programas Sociales.

Gobiernos forman a los beneficiarios y personas en situación de vulnerabilidad social en el ejercicio pleno de sus derechos.

Beneficiarios y OSC's participan activamente en el monitoreo y control social de los Programas Sociales.

Se efectivizan condenas judiciales, administrativas y sociales ante casos de corrupción y abuso político en Programas Sociales.

Disminuyen los casos de corrupción y abuso político en Programas Sociales.

Beneficiarios y OSC's acceden de manera ágil y efectiva a información pública y mecanismos TAP en los Programas Sociales.

MÁS ALLÁ DE EELA

Personas en situación de vulnerabilidad social ejercen plenamente sus derechos respecto de los programas sociales.

Los programas sociales aumentan su efectividad.

Los programas sociales contribuyen a cortar el ciclo intergeneracional de la pobreza.

**(CAMBIO
DE LARGO
PLAZO)**

**PROGRAMAS
SOCIALES
TRANSPARENTES,
AUDITABLES
SOCIALMENTE Y
DESPOJADOS DE
ABUSO POLÍTICO Y
OTROS ABUSOS
CONTRA LA
PERSONA.**

INTERVENCIÓN DIRECTA

EFFECTO DOMINÓ
(no requiere intervención)

B. PRECONDICIONES & NIVELES DE INTERVENCIÓN

PRIMER NIVEL DE INTERVENCIÓN: **ETAPA I (Fase piloto) (EELA I)**

- Alcance temporal: 2010-2011
- Alcance geográfico: 3 CN's (Guatemala, Bolivia y Perú)

El primer nivel de intervención encuadra la implementación de la Fase Piloto de EELA, que tuvo lugar entre 2010 y 2011. Las principales acciones de esta intervención se orientaron a lograr el siguiente resultado:

La fase piloto incluyó el diseño, sistematización e implementación por parte de 3 CN's de una metodología de análisis y tratamiento de los riesgos de corrupción en los Programas Sociales en dos niveles:

- 1) Análisis de Procesos (con foco en la Política Pública)
- 2) Mapeo de actores (con foco en el trabajo de campo y vínculo directo con beneficiarios y comunidades locales).

Si bien esta primera fase incluye acciones de incidencia, el principal resultado consiste en la consolidación de la metodología como una precondition necesaria para escalar el próximo nivel de intervención.

ETAPA I (EELA I)

Se consolida una metodología de Análisis y Tratamiento de los riesgos de corrupción en los Programas Sociales.

SEGUNDO NIVEL DE INTERVENCIÓN: ETAPA II (EELA II)

- Alcance temporal: 2012-2014
- Alcance geográfico: 7 CN's (Guatemala, Bolivia, Perú, Colombia, República Dominicana, Argentina y Honduras).

El segundo nivel de intervención integra la implementación de la segunda fase de EELA, aun en curso. Las principales acciones de esta **intervención directa** (——— representadas en línea continua) parten de la condición previa del nivel anterior y se orientan en primer lugar a lograr dos resultados complementarios, cuyo propósito principal es la construcción de evidencia a partir de la implementación de la metodología.

Como se puede ver en el gráfico, la evidencia construida a partir de la implementación de la metodología es una precondition para poner en marcha estrategias de incidencia que permitan estimular el reconocimiento público de un amplio arco de líderes políticos y sociales acerca de los riesgos de abuso político y corrupción que traen aparejados los programas sociales y, a su vez, mejorar la receptividad de los funcionarios.

Desde esta perspectiva, y alcanzados los resultados mencionados arriba, el nivel de intervención de EELA II prevé acciones de incidencia para que los gobiernos incorporen mejoras en los mecanismos de Transparencia, Accountability y Participación (TAP) en los programas sociales. Para la incorporación de estos mecanismos TAP, se espera priorizar un abordaje de Derechos Humanos y Género centrado en el desarrollo integral de los beneficiarios.

ETAPA I (EELA I)

Se consolida una metodología de Análisis y Tratamiento de los riesgos de corrupción en los Programas Sociales.

INTERVENCIÓN DIRECTA

EFFECTO DOMINÓ
(no requiere intervención)

ETAPA II (EELA II)

Se construye evidencia de que los programas sociales son vulnerables al abuso político y a la corrupción.

Líderes sociales y políticos reconocen públicamente los riesgos de abuso político y corrupción en los programas sociales.

Se construye evidencia de que los riesgos de corrupción y el abuso político vulneran los derechos de los beneficiarios y obstaculizan la efectividad de los programas sociales.

Mejora la receptividad de los funcionarios de los Programas Sociales ante recomendaciones de los CN's.

Gobiernos incorporan mejoras de los mecanismos TAP en los Programas Sociales desde una perspectiva de Género y DDHH's, centrada en el desarrollo integral de sus beneficiarios.

TERCER NIVEL DE INTERVENCIÓN: ETAPA III / otros (?) (EELA III)

- Alcance temporal: 2014-2020
- Alcance geográfico: Regional – América Latina

En el tercer nivel se detallan aquellos resultados esperados sobre la base de las condiciones previamente logradas en los niveles anteriores.

En este sentido, con la mirada puesta en lograr el cambio de largo plazo, la intervención de EELA III y otras posibles intervenciones futuras se dan en un hipotético horizonte más amplio de tiempo, que el equipo de trabajo espera pueda ser identificado con el año 2020.

Aquí es importante notar que, adicionalmente a los resultados que se espera lograr a partir de la incidencia a nivel de política pública y gobierno (reconocimiento público de líderes, receptividad de funcionarios e incorporación de mecanismos TAP), el tercer nivel de intervención prevé generar resultados a nivel de base en beneficiarios, incorporando su participación junto a OSC's en el monitoreo de los programas sociales, desarrollando espacios de formación y capacitación integral desde el gobierno y brindándoles acceso a información pública y mecanismos TAP.

Sin embargo, el rol activo de los beneficiarios se destaca como resultado esperado que también necesita de un eje temporal más amplio ya que los CN han entendido que ganar la confianza de personas ya de por sí en condiciones de extrema vulnerabilidad es objetivo que no se puede alcanzar en el corto plazo.

Asimismo, se espera que la formalización de eventuales Acuerdos Multisectoriales para evitar el abuso político en los programas sociales promueva la efectivización de condenas judiciales, administrativas y sociales. El logro de este resultado, sumado a la consolidación de más y mejores mecanismos TAP en los programas sociales constituye una condición previa para la disminución de casos de corrupción y abuso político.

Finalmente, la intervención complementaria de EELA a partir de acciones de incidencia tanto a nivel de política pública como a nivel de trabajo directo con beneficiarios apunta a despojar de abuso político a los programas sociales.

ETAPA III (?) (EELA III)

Diferentes sectores políticos y sociales formalizan un Acuerdo para evitar el abuso político en los programas sociales.

El acuerdo multisectorial alcanza un cumplimiento efectivo.

Los gobiernos rinden cuentas sobre los resultados e Impacto de los Programas Sociales.

Gobiernos forman a los beneficiarios y personas en situación de vulnerabilidad social en el ejercicio pleno de sus derechos.

Beneficiarios y OSC's participan activamente en el monitoreo y control social de los Programas Sociales.

Se efectivizan condenas judiciales, administrativas y sociales ante casos de corrupción y abuso político en Programas Sociales.

Disminuyen los casos de corrupción y abuso político en Programas Sociales.

Beneficiarios y OSC's acceden de manera ágil y efectiva a información pública y mecanismos TAP en los Programas Sociales.

CUARTO NIVEL DE INTERVENCIÓN: IMPACTO SISTÉMICO

Este nivel se halla fuera del alcance de intervención directa de EELA. El logro de sus resultados depende de resultados previos y precondiciones de otros ecosistemas (Judicial, Económico, Cultural, etc.) que están más allá de lo alcanzable por la propia intervención del programa. Sin embargo, estos resultados son esperados y, de alguna forma, necesarios para garantizar el cumplimiento de un impacto duradero y de largo plazo.

Su detalle en este ejercicio de TOC responde a la intención de enmarcar la intervención de EELA en resultados de impacto sistémico para los cuáles su cambio de largo plazo es apenas una precondición más, entre otras posibles y necesarias. Teniendo en cuenta que EELA incorpora a su enfoque de manera complementaria la perspectiva de Género y Derechos Humanos, se plantean como resultados esperados más allá de su intervención que todas aquellas personas en situación de vulnerabilidad social (sean actuales beneficiarias o no) puedan ejercer de manera plena sus derechos frente a los programas sociales vigentes, ya sea como beneficiarios o destinatarios potenciales directos o indirectos, y que finalmente los programas sociales puedan romper con los ciclos intergeneracionales de la pobreza.

(CAMBIO DE LARGO PLAZO)

PROGRAMAS
SOCIALES
TRANSPARENTES,
AUDITABLES
SOCIALMENTE Y
DESPOJADOS DE
ABUSO POLÍTICO Y
OTROS ABUSOS
CONTRA LA
PERSONA.

MÁS ALLÁ DE EELA

Personas en situación de vulnerabilidad social ejercen plenamente sus derechos respecto de los programas sociales.

Los programas sociales aumentan su efectividad.

Los programas sociales contribuyen a cortar el ciclo intergeneracional de la pobreza.

C. CAMBIO DE LARGO PLAZO

- Alcance temporal: 2010-2020
- Alcance geográfico: Regional – América Latina

EELA apunta a consolidarse como una estrategia de incidencia basado en evidencia, cuyo marco de acción son los Programas Sociales en general (y los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en particular). Desde este marco, EELA pretende contribuir a través de la construcción de más y mejores mecanismos de transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana y control estatal (TAP por sus siglas en inglés), con el fin de despojarlos del abuso político, el clientelismo y otros abusos a la integridad de las personas en situación de vulnerabilidad social, económica y cultural.

(CAMBIO DE LARGO PLAZO)

PROGRAMAS
SOCIALES
TRANSPARENTES,
AUDITABLES
SOCIALMENTE Y
DESPOJADOS DE
ABUSO POLÍTICO Y
OTROS ABUSOS
CONTRA LA
PERSONA.

3

METODOLOGÍA





INTRODUCCIÓN

El análisis y monitoreo del riesgo a la integridad en Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (PTMCs) resulta un proceso fundamental para evitar errores de exclusión e inclusión de estos programas, así como ayudar a minimizar riesgos de fraude y abusos de poder.

Por lo tanto, es importante contar con un análisis exhaustivo de los distintos riesgos asociados a cada programa analizado, como asimismo relevar las herramientas de control y monitoreo más eficientes.

Estas herramientas deberán estar diseñadas teniendo en cuenta tanto la naturaleza del programa que se analice, como así también el contexto en el cual esa actividad se desarrolle, por ejemplo: región, grupos sociales y actores involucrados.

Durante el análisis de riesgos a la integridad en PTMC, será necesario establecer relaciones de trabajo formales e informales con la mayor cantidad posible de actores involucrados en o vinculados al PTMC. Dentro de este universo, un grupo de actores clave para esta metodología son los **beneficiarios** de los PTMCs.

MARCO METODOLÓGICO

ANÁLISIS Y TRATAMIENTO DE LOS RIESGOS A LA INTEGRIDAD EN PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS

La metodología aplicada consta de **cuatro componentes principales**:



El cumplimiento de los pasos previstos en los cuatro componentes permite:

- Un análisis exhaustivo de los componentes que conforman la actividad analizada, el cual revelará aquellas prácticas con mayor riesgo de integridad asociado.
- Un mapeo de los principales actores que intervienen en los componentes identificados como “riesgosos”, en el cual se consignan tanto las relaciones como los mecanismos de control y regulación establecidos entre ellos.
- La sistematización e integración de los hallazgos en reportes y otros medios de comunicación.
- La identificación de las herramientas adecuadas para monitorear el riesgo y su seguimiento a través del tiempo.

1



© Acción Ciudadana

ANÁLISIS DE RIESGOS EN PROCESOS

El Análisis de Procesos busca determinar las etapas sucesivas a lo largo del Programa en estudio, en lo que comprende a fases previas (preparación, formulación), fases de implementación y fases posteriores a la implementación (evaluación).

La propuesta de esta metodología de comenzar por el análisis de procesos surge de la necesidad de conocer y comprender el desarrollo de los Programas estudiando cada uno de sus componentes. El objetivo que se busca en esta etapa es la identificación de los diferentes procesos que conforman el desarrollo del Programa y luego identificar cuáles de ellos se consideran como más expuestos al riesgo de integridad, para su posterior análisis en profundidad.

Esta etapa contempla los siguientes pasos:

1 ESTADO DEL ARTE

- Estudio de los principales aspectos y antecedentes conceptuales del programa analizado.
- Breve análisis del marco general de políticas que justifica el programa.

2 DESCRIPCIÓN DE PROCESOS

- Descripción General.
- Actores principales y sus funciones.
- Mecanismos de control.

3 VALORACIÓN DE LOS COMPONENTES

- Análisis de Desempeño
 - Valoración cualitativa
 - Valoración cuantitativa
- Análisis de Integridad
 - Valoración cualitativa
 - Valoración cuantitativa
- Integración de Resultados

4 IDENTIFICACIÓN DE RIESGOS A LA INTEGRIDAD

- Identificación y Formulación de Riesgos de Integridad por componentes.

5 ANÁLISIS DE VULNERABILIDAD

- Análisis de vulnerabilidad por componentes.
- Selección del/los componente/s más crítico/s para el mapeo de Actores

6 VALIDACIÓN

- Validación de los resultados con expertos.

PASO 1: ESTADO DEL ARTE (DESK STUDY)

El punto de partida del Análisis de Procesos consiste en la elaboración de un Estado del Arte del Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas (PTMC) bajo en estudio.

El objetivo de este paso inicial es reunir y sistematizar enfoques conceptuales y antecedentes de casos similares a nivel nacional o internacional, que nos permitan lograr una caracterización general del tipo de programa y abordar el análisis de procesos conociendo sus **principales aspectos**:

- el marco general de los Programas de Transferencia Condicionada;
- sus antecedentes en la región;
- su racionalidad;
- sus ventajas y argumentos a favor;
- sus desventajas y argumentos en contra;
- los riesgos a la integridad del PTMC asociados a su implementación ya identificados;

- el rol de la auditoría social en su gestión;
- el contexto de políticas sociales en su país y el rol del PTMCs en esas políticas;
- la articulación del PTMCs con otros programas y políticas sociales;
- la coordinación de la Autoridad de Aplicación con otros ministerios y agencias públicas;
- el presupuesto, los orígenes y los mecanismos de financiamiento del Programa;
- los sistemas de gestión financiera del Programa, y
- los procesos de contratación pública asociados al Programa.



PRODUCTO:

breve reporte descriptivo acerca del marco general de los PTMCs.



PLAZO SUGERIDO:

3 / 4 semanas

PASO 2: DESCRIPCIÓN DE PROCESOS

Una vez finalizada la descripción y el análisis general -Estado del arte- de los Programas de Transferencia Condicionada, el siguiente paso consiste en la elaboración de una **caracterización exhaustiva de cada uno de los componentes que comprenden el Programa en estudio**.

Se deben consignar todos los componentes integrantes del Programa, los actores involucrados en cada componente y los mecanismos de control y monitoreo que se presentan en cada una de las mismas. A continuación se detallan los Subpasos de la descripción de procesos.



SUGERENCIA:

Para el éxito de esta componente es conveniente generar un marco fluido de relaciones formales con la autoridad de aplicación de manera que el acceso a la información requerida sobre el Programa de Transferencias Condicionadas sea más fácil, rápido y efectivo.



SUBPASO 2.1: INTRODUCCIÓN – DESCRIPCIÓN GENERAL

En esta primera instancia de descripción el objetivo consiste en realizar una caracterización general de los componentes que conforman el Programa. Para ello, se deberá recabar información secundaria del Programa que se encuentre formalizada en legislación y reglamentación operativa y documentación, a partir de la cual se dará cuenta de los diferentes componentes. La información requerida en este subpaso puede no estar disponible en datos duros. A la recolección de data secundaria del Programa deberá sumarse el relevamiento de información primaria que integre a la información relevada la visión de informantes clave y actores relevantes.

Para la recolección de datos se propone realizar **entrevistas o focus groups**. En el caso de que la realización de estas técnicas resulte compleja o de difícil aplicación, se podrían utilizar **formularios o check lists** que puedan proveer la información necesaria para la caracterización de los componentes del Programa.



SUGERENCIA:

Es posible que en su país la legislación y reglamentación del Programa tampoco presenten una distinción clara y marcada por componentes. También puede ocurrir que la información recolectada de cuenta de muchos componentes y subcomponentes y que su número resulte incómodo para profundizar los siguientes pasos del Análisis. En estos casos, y a fin de poder garantizar la comparabilidad y avanzar en la caracterización total de los procesos del Programa, se sugiere organizar y segmentar el programa entre 4 y 6 componentes principales que incluyan todo el ciclo de vida del Programa, intentando seguir en la medida de lo posible la estructura sugerida en la Tabla 1.

Tabla 1

DESCRIPCIÓN DE COMPONENTES PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS (PTMCS)

- ejemplo estándar



PRODUCTO:

Tabla descriptiva de los principales componentes del Programa, con sus respectivos Objetivos y una breve caracterización.

COMPONENTE DEL PROYECTO	OBJETIVOS	CARACTERIZACIÓN
1. Focalización		Breve descripción del componente
.....		
2. Ingreso		
.....		
3. Transferencias / pago a beneficiarios		
.....		
4. Cumplimiento y monitoreo de corresponsabilidades		
.....		
5. Quejas y reclamos		
.....		
6. Egreso		
.....		

PASO 2: DESCRIPCIÓN DE PROCESOS

SUBPASO 2.2: ACTORES PRINCIPALES

En esta sección se relevan los principales actores que intervienen en los componentes del proceso. Este relevamiento se basará en la descripción de:

- los **actores** más relevantes en cada componente
- las **funciones** principales que cada actor realiza en cada componente en la que participa, y;
- los **resultados** que esperan obtener en cada una de los componentes en las cuales participan



PRODUCTO:

Consiste en la construcción de una tabla, en la cual se especifican los actores principales de cada una de los componentes, sus funciones y los resultados propios de los actores.



SUGERENCIA:

En el caso en que el analista no hallara formalizadas las funciones o los resultados de los actores principales de cada componente de análisis, se sugiere darle especial importancia a los testimonios de los propios actores y toda aquella información primaria recolectada en entrevistas, encuestas, etc.



ADVERTENCIA:

Esta metodología propone la realización de esta tabla como un mecanismo de integración de la información recolectada a fin de darle una mayor trazabilidad y facilitar la comparación con otros proyectos similares. Sin embargo, cada analista puede desarrollar y presentar diagramas o recursos complementarios que ilustren los componentes y los actores involucrados en ellas a fin de facilitar el análisis.

Tabla 2
PRINCIPALES ACTORES DEL PROGRAMA: FUNCIONES Y RESULTADOS.
- ejemplo estándar

FUNCIONES	RESULTADOS	OBSERVACIONES
COMPONENTE 1: FOCALIZACIÓN		
Ministerio de Desarrollo		
Dirección de Sistemas		
Gobierno Municipal		
COMPONENTE 2: INGRESO		
Ministerio de Desarrollo		
Dirección de Sistemas		
Gobierno Municipal		
COMPONENTE 3: TRANSFERENCIAS / PAGO A LOS BENEFICIARIOS		
Bancos		
Gobierno Municipal		
Beneficiarios		
COMPONENTE 4: CUMPLIMIENTO Y MONITOREO DE CORRESPONSABILIDADES Etc...		

SUBPASO 2.3: MECANISMOS DE CONTROL

Para completar la descripción de los procesos del Programa en estudio, se realiza un reconocimiento y captura de los mecanismos de control que existen en cada componente del proyecto, así como de los procedimientos que aseguran la reglamentación y su accountability.

Este paso es esencial ya que permite una primera aproximación a los mecanismos de integridad del programa de transferencias condicionadas bajo estudio. Esta información será un input clave para el subpaso 3.2, análisis de integridad.

Estos instrumentos abarcan los siguientes aspectos:

- **Herramientas de regulación** (procedimientos contractuales, mecanismos de enforcement, reglas normativas y legales).
- **Herramientas de rendición de cuentas interna y sanción:** mecanismos anticorrupción, códigos de conducta, pactos de integridad y protección de denunciantes, mecanismos de quejas, sanciones e incentivos).
- **Herramientas de monitoreo y evaluación** (valuación independiente, acceso a la información, reportes, auditorías).

Tabla 3
PRINCIPALES HERRAMIENTAS Y MECANISMOS DE CONTROL
- ejemplo estándar



PRODUCTO:
El producto de este paso consiste en la elaboración de una tabla que contenga la información de las herramientas relevadas para cada componente.



PLAZO SUGERIDO:
de 2 a 3 meses

COMPONENTE DEL PROYECTO	HERRAMIENTAS DE REGULACIÓN	HERRAMIENTAS DE RENDICIÓN DE CUENTAS INTERNA Y SANCIÓN	HERRAMIENTAS DE MONITOREO Y EVALUACIÓN
1. Focalización			
2. Ingreso			
3. Transferencias / pago a beneficiarios			
4. Otros ...			

PASO 3: VALORACIÓN DE LOS COMPONENTES

En base a la información recopilada y sistematizada en los pasos anteriores, se puede pasar ahora a la valoración (medición) de estos componentes del Programa. Teniendo en cuenta cada uno de los componentes en particular, el objetivo del Paso 3 es identificar aquellos **componentes más vulnerables del Programa**, en los cuales la probabilidad de que existan fallas de integridad es mayor. Para ello se utiliza un conjunto de variables de control que permiten generar un ranking de componentes en base a su nivel de vulnerabilidad frente a riesgos a la integridad del programa. El nivel de vulnerabilidad general de cada uno de los componentes estará determinado por los resultados de la valoración que se realice en base a un análisis en dos dimensiones: Desempeño e Integridad.



IMPORTANTE:

La valoración se realizará en base a dos análisis complementarios que favorecen a la comprensión integral de los componentes. Cada uno de ellos conformado por tres variables:

- **ANÁLISIS DE DESEMPEÑO (D)**

1. Reglamentación (R)

2. Capacidad (C)

3. Efectividad (F)

4. Eficiencia (E)

- **ANÁLISIS DE INTEGRIDAD (I)**

5. Transparencia (T)

6. Accountability (A)

7. Control Horizontal (CH)

8. Control Vertical (CV)

PASO 3: VALORACIÓN DE LOS COMPONENTES

La valoración contará con una instancia cualitativa o de observaciones y otra instancia cuantitativa o de puntaje. La combinación de ambas instancias permitirá realizar un análisis más profundo de la realidad que presentan los diferentes componentes. Esta valoración deberá realizarse por separado para cada componente permitiendo al analista reconocer los problemas particulares de cada una.

La **valoración cualitativa**, por su parte, se realiza en base a los hallazgos asociados a cada una de las variables, tomando como referencia la información disponible en las tablas realizadas en el Paso 2 (Descripción de los Procesos). Es decir, habiendo analizado los componentes del Programa, se está en condiciones de obtener una serie de enunciados vinculados a los criterios de valoración.

Una vez redactadas todas las observaciones correspondientes a cada variable de cada componente de análisis, el Analista estará en condiciones de iniciar la **valoración cuantitativa**. Esta valoración consiste en la asignación de un puntaje a cada una de las variables, tomando como referencia y justificación dichas observaciones.

El objetivo de este paso del análisis es formular las observaciones cualitativas que describan los aspectos más salientes de cada componente, y a su vez permitan justificar el puntaje asociado a cada una de ellas. El responsable de realizar esta valoración será el Consultor a cargo del Análisis de Procesos con la participación del Coordinador del Proyecto en el caso de que sea necesario.



NOTA:

En caso de existir o haberse logrado una relación de trabajo con representantes del Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas bajo evaluación, ya sea a partir de la participación en entrevistas y talleres o a través de acuerdos formales (memorando de entendimiento o de cooperación), puede proponerse un ejercicio de valoración conjunto o incluso de autoevaluación. Este ejercicio de autoevaluación puede llevar a una mayor apropiación de las recomendaciones que surjan del análisis por parte de los representantes del PTMC, creando una base para el trabajo de incidencia futuro.

El Consultor contará con una lista de preguntas que podrá utilizar como guía orientadora a fin de poder realizar el relevamiento. Es importante tener en cuenta que el objetivo del relevamiento no es responder a las preguntas sino valorar cada una de las variables. Las preguntas servirán como una guía para el momento de analizar.

Como se dijo al principio de esta sección, el objetivo del proceso de valoración consiste en la identificación de las componentes del Programa que posean mayores riesgos a la integridad asociados. Para alcanzar este fin, se debe contar con un instrumento que aúne los resultados obtenidos para todos, tanto en lo que respecta a la valoración cualitativa como a la cuantitativa (puntaje).

Tabla 4
PRINCIPALES HERRAMIENTAS Y MECANISMOS DE CONTROL
- ejemplo estándar



PRODUCTO:
Cuadro integrado, que contemple la totalidad de las observaciones y puntajes por cada variable del Análisis de desempeño y del Análisis de Integridad. A partir de esta información se podrá llevar a cabo la formulación de los riesgos a la integridad (Pasos 4) y el análisis de vulnerabilidad (Paso 5) en forma correcta.

ANÁLISIS DEL DESEMPEÑO (D)										ANÁLISIS DE INTEGRIDAD (I)									
Componente	1. REGLAMENTACIÓN (R)		2. CAPACIDAD (C)		3. EFICIENCIA (F)		4. EFECTIVIDAD (E)		TOTAL DESEMPEÑO	5. TRANSPARENCIA (T)		6. ACCOUNTABILITY (A)		7. CONTROL HORIZ. (CH)		8. CONTROL VERT. (CV)		TOTAL INTEGRIDAD	TOTAL D+I
	Obs.	Ptje.	Obs.	Ptje.	Obs.	Ptje.	Obs.	Ptje.		Obs.	Ptje.	Obs.	Ptje.	Obs.	Ptje.	Obs.	Ptje.		
1. Focalización	...	1 al 5	...	1 al 5	...	1 al 5	...	1 al 5		...	1 al 5	...	1 al 5	...	1 al 5	...	1 al 5		
2. Ingreso	...	1 al 5	...	1 al 5	...	1 al 5	...	1 al 5		...	1 al 5	...	1 al 5	...	1 al 5	...	1 al 5		
3. Transferencias / pago a beneficiarios	...	1 al 5	...	1 al 5	...	1 al 5	...	1 al 5		...	1 al 5	...	1 al 5	...	1 al 5	...	1 al 5		
4. Etc ...	...	1 al 5	...	1 al 5	...	1 al 5	...	1 al 5		...	1 al 5	...	1 al 5	...	1 al 5	...	1 al 5		

SUBPASO 3.1: ANÁLISIS DE DESEMPEÑO

El Análisis de Desempeño busca evaluar

- a) la existencia de reglas formales para el componente en estudio, como así también la implementación de esas reglas en la práctica **(Reglamentación)**;
- b) la posesión de recursos idóneos para lograr objetivos **(Capacidad)**;
- c) la aptitud para el cumplimiento de objetivos y el logro de resultados esperados **(Efectividad)** y
- d) la gestión eficiente de los recursos **(Eficiencia)**.

Para determinar el valor asociado a este análisis, se utilizan cuatro variables que den cuenta del nivel de consecución de los objetivos de Desempeño (D):

R REGLAMENTACIÓN (R)	C CAPACIDAD (C)
F EFFECTIVIDAD (F)	E EFICIENCIA (E)

A cada variable se le otorgará un puntaje del 1 al 5, y la suma de los cuatro valores representará el puntaje global de Desempeño para el componente analizado.

A continuación se presentan las variables utilizadas en este análisis.



IMPORTANTE:

Uno de los insumos para esta sección proviene de la información reunida en la Tabla 1 del Subpaso 2.1 (Descripción de los componentes) y en la Tabla 2 del Subpaso 2.2 (Principales actores del proyecto).

- *La información contenida en la tabla 2 referida a funciones asignadas a los actores servirá como insumo para evaluar la Capacidad del componente.*
- *Los objetivos de cada componente, listados en la segunda columna de la Tabla 1 permitirán ilustrar la Eficiencia*
- *Los resultados enumerados en la tercera columna de la tabla 2 proveerán información acerca de la Efectividad propia de las actividades.*

R

REGLAMENTACIÓN (R)



Reglamentación se refiere a la existencia de reglas escritas formalizadas entre los actores involucrados en el componente en estudio, y a la definición formal de procedimientos, objetivos y resultados esperados. Se evalúa también el alcance y nivel de conocimiento e internalización de estas reglas en la práctica por parte de los actores involucrados. Tiene en cuenta tanto las leyes que rigen las relaciones generales del Programa, como así también las regulaciones y normas propias del componente bajo estudio.

La escala de valor que se utiliza para esta variable es la siguiente:

R=1 (Bajo)

No existen normas o regulaciones formales adecuadas para el componente en estudio.

R=3 (Medio)

La reglamentación existe en forma parcial y/o no está internalizada por los actores.

R=5 (Alto)

Existen reglas claras y adecuadas que formalizan el total de prácticas y procedimientos y están internalizadas por los actores.

PUNTAJES Y CATEGORÍAS

1 BAJO

2 MEDIO-BAJO

3 MEDIO

4 MEDIO-ALTO

5 ALTO



NOTA:

La variable reglamentación se refiere principalmente a la reglamentación general del programa y los componentes. La normativa específica referente a mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y control se cubre en las variables correspondientes (ver más adelante).



ADVERTENCIA:

Es posible que el analista encuentre muchas reglas informales que determinen el funcionamiento de la actividad a analizar. El objetivo de esta variable es observar la reglamentación de las mismas. Por esto se entiende que las reglas que no sean formales determinarán un nivel bajo de Reglamentación.

C

CAPACIDAD (C)



La **capacidad** busca determinar si el proceso cuenta con los recursos necesarios para el correcto cumplimiento de sus funciones. Estos recursos son tanto de índole técnica (recursos humanos capacitados y disponibles para desempeñar las funciones asignadas) como material (presupuesto, recursos financieros y herramientas tecnológicas).

Según esta variable, se podrán definir las aptitudes de cada uno de los componentes, ya sean materiales o de recursos humanos, para poder cumplir con las funciones programadas y alcanzar los objetivos propuestos. Un nivel de capacidad satisfactorio resulta una condición necesaria fundamental para el éxito del Programa en general.

La escala de valor que se utiliza para esta variable es la siguiente:

C=1 (Bajo)

Los recursos disponibles son mínimos y absolutamente insuficientes para llevar a cabo las funciones programadas.

C=3 (Medio)

Se cuenta con algunos recursos, pero se necesitan más recursos técnicos y/o materiales para mejorar el desarrollo de las funciones.

C=5 (Alto)

Existen reglas claras y adecuadas que formalizan el total de prácticas y procedimientos y están internalizadas por los actores.

PUNTAJES Y CATEGORÍAS

1 BAJO

2 MEDIO-BAJO

3 MEDIO

4 MEDIO-ALTO

5 ALTO

F EFECTIVIDAD (F)



La **Efectividad** se determina por el logro de los objetivos propuestos y el alcance de los resultados esperados.

El logro de los objetivos y el alcance de resultados dependerán en mayor medida de las metas que se hayan trazado los responsables de cada componente del Programa.

La escala de valor que se utiliza para esta variable es la siguiente:

F=1 (Bajo)

No se cumplen los objetivos ni se alcanzan los resultados esperados en el componente.

F=3 (Medio)

Existe un cumplimiento parcial/insatisfactorio de los objetivos y resultados.

F=5 (Alto)

Se cumplen satisfactoriamente los objetivos definidos y se alcanzan los resultados esperados.

PUNTAJES Y CATEGORÍAS

- 1 BAJO
- 2 MEDIO-BAJO
- 3 MEDIO
- 4 MEDIO-ALTO
- 5 ALTO



SUGERENCIA:

En el caso en que el analista no hallara formalizados los objetivos del componente de análisis o bien encontrara dificultades para definir la efectividad, se sugiere desagregar el componente según las metas mencionadas por los actores clave y medir estas para luego poder agregarlas en un único puntaje.



E

EFICIENCIA (E)



Cuando se habla de **eficiencia** en los componentes de los PTMC se hace referencia a la utilización inteligente y racional de los recursos disponibles en tiempo y forma para el logro de los resultados previstos. La eficiencia puede ser de índole técnica (gestión operativa) y/o financiera (gestión y administración de los recursos disponibles).

Se considerará un uso inteligente y racional en la medida en la que se aprovechen los recursos y se respete el cumplimiento del tiempo establecido beneficiando la buena gestión del programa.

La escala de valor que se utiliza para esta variable es la siguiente:

E=1 (Bajo)

La gestión de los recursos genera pérdidas económicas al proceso.

E=3 (Medio)

Los recursos se administran en forma correcta, pero existen deficiencias técnicas y/o financieras.

E=5 (Alto)

Los recursos se gestionan en forma eficiente a nivel técnico y financiero.

PUNTAJES Y CATEGORÍAS

1 BAJO

2 MEDIO-BAJO

3 MEDIO

4 MEDIO-ALTO

5 ALTO



EJEMPLO DE LA VALORACIÓN:

Imaginemos que se deseara analizar la variable Capacidad de la etapa de Empadronamiento de un Programa de Transferencias Condicionadas (PTMCs). En el Paso 2 se detecta que el actor principal de esta etapa es la Dirección Nacional de Sistemas Informáticos del Ministerio a cargo de la implementación. A su vez, se observa que esta Dirección no cuenta con un sistema tecnológico acorde e idóneo para garantizar la seguridad informática que requiere el circuito de empadronamiento.

Al respecto, en la **valoración cualitativa** se procederá a redactar la siguiente observación:

“La Dirección de Sistemas, responsable de la recopilación y sistematización informática de los beneficiarios del Programa, no cuenta con los recursos tecnológicos idóneos para llevar a cabo esta tarea, ni con recursos financieros para actualizar el sistema.”

Una vez enunciadas todas las observaciones que se crean pertinentes a la Capacidad asociada a la etapa “Empadronamiento”, el analista estará en condiciones de realizar la **valoración cuantitativa** asignando un puntaje (5=Alto, 4=Medio-Alto, 3=Medio, 2=Medio-Bajo, 1=Bajo) que dé cuenta de su nivel.

El puntaje deberá estar fundamentado y respaldado por las observaciones cualitativas enunciadas previamente. Siguiendo con el ejemplo, y tomando sólo como referencia la observación de más arriba, es razonable esperar que el puntaje asignado sea finalmente el más bajo:

CAPACIDAD= 1 (BAJO)

SÍNTESIS DEL SUBPASO 3.1: ANÁLISIS DE DESEMPEÑO

1

OBJETIVO

El **Análisis de Desempeño** busca evaluar

- a) la existencia de reglas formales para el componente en estudio, como así también la implementación de esas reglas en la práctica (**Reglamentación**);
- b) la posesión de recursos idóneos para lograr objetivos (**Capacidad**);
- c) la aptitud para el cumplimiento de objetivos y el logro de resultados esperados (**Efectividad**) y
- d) la gestión eficiente de los recursos (**Eficiencia**).

2

METODOLOGÍA

Para determinar el valor asociado a este análisis se utilizan cuatro variables que den cuenta del nivel de consecución de los objetivos de **Desempeño (D)**:

- **Reglamentación (R)**
- **Capacidad (C)**
- **Eficiencia (E)**
- **Efectividad (F)**

A cada variable se le otorgará un puntaje del 1 al 5, y la suma de los tres valores representará el puntaje global de Desempeño para la etapa analizada.

3

INSUMOS

Los insumos para esta sección provienen de la información recolectada en el Paso 2. Se sugiere utilizar especialmente la información sistematizada en las Tablas 1 y 2. Los insumos también provienen de las diferentes “check lists” de cada una de las variables analizadas.

SUBPASO 3.2: ANÁLISIS DE INTEGRIDAD

El **Análisis de Integridad** busca determinar el grado de acceso a la información y los controles que existen en el proceso, tanto entre los propios participantes como así también por terceros que pretendan monitorear las actividades.

Para determinar el valor asociado a este análisis, se utilizan cuatro variables de evaluación que den cuenta del nivel de **Integridad (I)**:



En el contexto de programas sociales, para que los mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y control sean relevantes y verdaderamente útiles a los beneficiarios de los programas es fundamental que también incorporen cuestiones de **Derechos Humanos y Género**¹. Por ejemplo, en muchos países de Latinoamérica una proporción significativa de los beneficiarios de programas sociales son poblaciones indígenas que no manejan el idioma oficial del país. Si la información provista por el PTMC es completa y accesible, pero solamente está disponible en el idioma oficial, no solo no se habrán respetado los derechos culturales de los beneficiarios, sino que la información probablemente será de poca utilidad a quienes más lo necesitan.

¹ Existe una amplia literatura que remarca la necesidad de incorporar aspectos de género y derechos humanos al diseño de programas sociales: ver por ejemplo Molyneux y Razavi, "Gender Justice, Development and Rights", United Nations Research Institute for Social Development, 2003.

Para incorporar estos aspectos a la evaluación de los mecanismos de integridad de programas de transferencias condicionadas, se propone el uso de los siguientes cuatro criterios estándar, que son ampliamente usados en la evaluación de programas y servicios sociales desde una óptica de Derechos Humanos :

- **Disponibilidad:** los mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y control deben estar disponibles en cantidad suficiente y tener la normativa, infraestructura y personal adecuados para responder adecuadamente a la demanda
- **Accesibilidad:** no debe haber discriminación, barreras económicas ni geográficas en el acceso a los mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y control.
- **Aceptabilidad:** la información provista por los mecanismos debe ser aceptable al contexto cultural / género de las beneficiarias.
- **Adaptabilidad:** los mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y control deben adaptarse a los distintos contextos lingüísticos/culturales del país.

Como se verá a continuación, las escalas de valor asociadas a las variables de integridad incorporan estos cuatro criterios, los cuales serán particularmente relevantes para aquellos mecanismos en donde haya una vinculación directa con beneficiarios o grupos de sociedad civil.

A cada variable se le otorgará un valor del 1 al 5, y la suma de los tres valores representará el puntaje global de Integridad para el proceso analizado



IMPORTANTE:

Los insumos para realizar la valoración deberán venir en primer lugar de las respuestas que surjan de las check lists de cada una de las variables a continuación. A su vez, la Tabla 3 del Subpaso 2.3 (Mecanismos de Control) resulta un insumo importante a la hora de realizar el análisis de Integridad, como también las herramientas de monitoreo y evaluación.

² Estos criterios – conocidos como las “4 A” por sus siglas en inglés – fueron originalmente desarrollados por Katerina Tomasevski, Relatora Especial de Naciones Unidas sobre el Derecho a la Educación (1998-2004).

<http://www.right-to-education.org/node/226>



¿POR QUE ES CLAVE INCLUIR ASPECTOS DE GÉNERO Y DERECHOS HUMANOS CUANDO SE EVALUAN LOS PTMC?

*Por Christian Gruenberg **

Una de las innovaciones principales de los PTMC consiste en la selección de mujeres para recibir el subsidio, junto a la responsabilidad de cumplir con las condicionalidades en salud y educación, así como asistir a las consultas pre y postnatales y a talleres sobre salud y nutrición. En consecuencia, esta innovación institucional de los PTMC promueve y aumenta la interacción de las mujeres con la burocracia estatal de los propios programas, los servicios públicos de salud y educación, el sistema bancario y las ONGs. Pero, al mismo tiempo, se corre el riesgo de idealizar la respuesta de todos estos actores como si fueran neutrales a las relaciones de género y libres de misoginia y racismo, ignorando de esta manera la creación de nuevas oportunidades para el abuso de poder, la violencia de género y la discriminación.

En este contexto, para que los PTMC no reproduzcan la desigualdad de género ni expongan a las mujeres al clientelismo y la corrupción es necesario incluir en el diseño y la implementación de los PTMC una serie de dispositivos institucionales que puedan garantizar los derechos de las mujeres a participar y acceder a la información pública sin discriminación, para exigir rendición de cuentas a las instituciones públicas.

Frente a este desafío institucional, la combinación de un enfoque de derechos humanos con la perspectiva de género se convierte en una política clave para asegurar un sistema de garantías que les permita a las mujeres organizarse, participar y acceder a la información pública para poder ejercer sus derechos y denunciar el clientelismo, la corrupción y la violencia de género.

** Consultor proyecto EELA*

Variables y escalas de valor para el Análisis de Integridad

T

TRANSPARENCIA (T)



La **Transparencia** se vincula a un régimen de obligaciones legales que garanticen el acceso a la información pública a través de la difusión activa de información pública y de responder en tiempo y forma a la demanda de información. Se refiere a las posibilidades que tienen los actores involucrados de acceder a diversidad de información vinculada al PTMC: responsabilidades, objetivos, procedimientos, reglas, normas, etc.

La escala de valor que se utiliza para esta variable es la siguiente:

T=1 (Bajo)

No existe información pública del programa.

T=3 (Medio)

Existe información pública pero es incompleta, y/o tiene parcialmente en cuenta la diversidad de género / lingüística / cultural de los destinatarios.

T=5 (Alto)

Existe información pública, se divulga ampliamente y tiene en cuenta la diversidad de género/lingüística/cultural de los destinatarios.

PUNTAJES Y CATEGORÍAS

1 BAJO

2 MEDIO-BAJO

3 MEDIO

4 MEDIO-ALTO

5 ALTO

A ACCOUNTABILITY (A)



Accountability 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 (entre los que se debe incluir especialmente a los beneficiarios), como así también los dispositivos de intercambio de información entre ellos.

La escala de valor que se utiliza para esta variable es la siguiente:

A=1 (Bajo)

No existen mecanismos de control y rendición de cuentas entre actores y procedimientos del componente.

A=3 (Medio)

Existen mecanismos de control y rendición de cuentas pero su aplicación es parcial y/o incorporan parcialmente la diversidad de género/lingüística/cultural.

A=5 (Alto)

Existen mecanismos de control y rendición de cuentas, se aplican, permiten generar sanciones y medidas anticorrupción y tienen en cuenta la diversidad de género/lingüística/cultural.

PUNTAJES Y CATEGORÍAS

1 BAJO

2 MEDIO-BAJO

3 MEDIO

4 MEDIO-ALTO

5 ALTO

CONTROL HORIZONTAL (CH)



Control horizontal hace referencia al grado de supervisión directa que poseen instituciones y agencias del Estado independientes y externas al PTMC sobre las prácticas o procedimientos que conforman el componente. Una institución clave en cuanto al control horizontal es el Congreso.

La escala de valor que se utiliza para esta variable es la siguiente:

CH=1 (Bajo)

No existe apertura alguna al control o monitoreo de instituciones y agencias del Estado independientes y externas al PTMC a los procedimientos y prácticas del componente.

CH=3 (Medio)

Existe un grado parcial de apertura a instituciones y agencias del Estado independientes y externas al PTMC pero la información no es clara y/o completa, o bien el monitoreo no se cumple.

CH=5 (Alto)

Existe apertura a instituciones y agencias del Estado independientes y externas al PTMC, la cual resulta útil para el control y monitoreo del Programa y permite generar sanciones y medidas anticorrupción.

PUNTAJES Y CATEGORÍAS

1 BAJO

2 MEDIO-BAJO

3 MEDIO

4 MEDIO-ALTO

5 ALTO



NOTA:

En la supervisión que realizan organismos del Estado (auditoría, contraloría, comisiones del Congreso) sobre programas sociales, por lo general no intervienen beneficiarios ni organizaciones de sociedad civil en forma directa. Es por esto que por el momento la variable Control Horizontal (CH) no incluye los criterios de Accesibilidad, Aceptabilidad y Adaptabilidad. Sin embargo es importante notar que cuando los organismos del Estado hacen evaluaciones que sí involucran a beneficiarios (por ejemplo evaluaciones de impacto que incluyen entrevistas o encuestas) puede volverse relevante incluir estos criterios.

CV

CONTROL VERTICAL (CV)



Control vertical 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.

Es importante notar que estos actores muchas veces actúan indirectamente a través de instituciones y agencias del Estado para llevar a cabo su supervisión, por ejemplo a través de audiencias en el Congreso, presentaciones ante comisiones, peticiones públicas, etc.

La escala de valor que se utiliza para esta variable es la siguiente:

CV=1 (Bajo)

No existe apertura alguna al control o monitoreo de terceras partes no estatales a los procedimientos y prácticas del componente.

CV=3 (Medio)

Existe un grado parcial de apertura a terceras partes que por lo general no lleva a sanciones y medidas anticorrupción, y/o incorpora parcialmente la diversidad de género / lingüística / cultural.

CV=5 (Alto)

Existe apertura a terceras partes no estatales la cual resulta útil para el control y monitoreo del Programa, permite generar sanciones y medidas anticorrupción e incorpora la diversidad de género/lingüística/cultural.

PUNTAJES Y CATEGORÍAS

1 BAJO

2 MEDIO-BAJO

3 MEDIO

4 MEDIO-ALTO

5 ALTO



ADVERTENCIA:

Teniendo en cuenta que las últimas tres variables están relacionadas y se prestan a confusión es necesario aclarar la diferencia entre ambas. Mientras que la variable "Accountability" hace referencia a los mecanismos de control desarrollados por los actores involucrados dentro del programa, las variables "Control" hacen referencia a los terceros actores no participantes sin importar que tan cerca estén estos últimos de la gestión del Programa.

RESUMEN DE PREGUNTAS DE DISPONIBILIDAD, ACCESIBILIDAD, ACEPTABILIDAD Y ADAPTABILIDAD

COMPONENTE

MECANISMOS DE ...	CRITERIOS “4A”			
	DISPONIBILIDAD	ACCESIBILIDAD	ACEPTABILIDAD	ADAPTABILIDAD
... TRANSPARENCIA	¿Existe una ley de acceso a la información u otra normativa similar? <i>(Ver también preguntas 2 a 15 del check list de transparencia)</i>	¿Existen mecanismos activos para denunciar casos de discriminación en el acceso a la información? ¿El estado utiliza diversos canales de difusión de la información sobre el PTMC: TV, radios locales, etc?	¿Los mecanismos de acceso a la información del componente tienen en cuenta factores de género?	¿Los mecanismos de acceso a la información adaptan su contenido / formato / idioma de acuerdo a la diversidad lingüística / cultural?
... ACCOUNTABILITY	¿Existen instancias formales de rendición de cuentas en el componente? <i>(Ver también preguntas 2 a 12 del checklist para accountability)</i>	¿Existen mecanismos activos para denunciar casos de discriminación en el uso de mecanismos de rendición de cuentas?	¿Los mecanismos de rendición de cuentas que involucran a beneficiarias incluyen disposiciones para tener en cuenta las diferencias de género?	¿Los mecanismos de rendición de cuentas que involucran a beneficiarias incluyen disposiciones para tener en cuenta la diversidad lingüística/ cultural?
... CONTROL VERTICAL	¿Existen mecanismos de monitoreo y control por parte de beneficiarios o actores no estatales en el PTMC (comisiones de monitoreo, encuestas de opinión, buzón de sugerencias, departamento de prensa dentro del programa, etc.)? <i>(Ver también preguntas 2 a 12 del checklist para control vertical)</i>	¿Existen mecanismos activos para denunciar casos de discriminación en el acceso a las distintas formas de control no estatal?	¿Los mecanismos de participación toman en cuenta la tradición, las formas y los procesos de participación preexistentes? ¿El diseño de mecanismos de participación de los PTMCs tiene en cuenta las diferencias de género?	¿La difusión pública de eventos de control y monitoreo social se realiza en idiomas locales relevantes a los grupos beneficiarios? ¿Los mecanismos de participación adaptan su contenido/ formato/ idioma de acuerdo a la diversidad lingüística/ cultural?

NOTA: La variable Control Horizontal (CH) no está incluida en el cuadro resumen, ya que esta variable se refiere a los mecanismos de supervisión de organismos del Estado (auditoría, contraloría, comisiones del Congreso) sobre programas sociales. Como se mencionó arriba, por lo general en estos mecanismos no intervienen beneficiarios ni organizaciones de sociedad civil en forma directa.

SÍNTESIS DEL SUBPASO 3.2: ANÁLISIS DE INTEGRIDAD

1

OBJETIVO

El **Análisis de Integridad** busca determinar el grado de acceso a la información y los controles que existen en el proceso, tanto entre los propios participantes como así también por terceros que pretendan monitorear las actividades.

2

METODOLOGÍA

Para determinar el valor asociado a este análisis, se utilizan cuatro variables de evaluación que den cuenta del nivel de **Integridad (I)**:

- **Transparencia (T)**
- **Accountability (A)**
- **Control Horizontal (CH)**
- **Control Vertical (CV)**

A cada variable se le otorgará un valor del 1 al 5, y la suma de los cuatro valores representará el puntaje global de Integridad para el proceso analizado.

3

INSUMOS

Los insumos para realizar la valoración deberán venir en primer lugar de las respuestas que surjan de las **check lists** de cada una de las variables a continuación. A su vez, la **Tabla 3** del Subpaso 2.3 (Mecanismos de Control) resulta un insumo importante a la hora de realizar el análisis de Integridad como también las **herramientas de monitoreo y evaluación**.

SUBPASO 3.3: INTEGRACIÓN DE RESULTADOS

Una vez realizados los análisis de Desempeño y de Integridad, el analista obtendrá, en primer lugar, una valoración para cada una de los componentes del Programa.

A su vez, se espera que el analista obtenga un puntaje global del programa al sumar los valores obtenidos por cada una de los componentes valorados.

Entonces, el análisis Desempeño + Integridad permite realizar una comparación entre los valores de la totalidad de los componentes del proyecto, a fin de jerarquizar las mismas según su nivel de vulnerabilidad.



IMPORTANTE:

Se asume que la etapa del Programa que obtenga el menor puntaje D+I será aquella que posea el mayor nivel de vulnerabilidad, y por ende el mayor riesgo a la integridad asociado.



PRODUCTO:

Tabla 4. Cuadro integrado de valoración por componentes (ver pág. 14), donde se consignan las observaciones cualitativas y los puntajes de las seis variables para cada una de los componentes, como así también su puntaje total de Desempeño e Integridad.



PLAZO SUGERIDO:

de 3 a 4 semanas

PASO 4: IDENTIFICACIÓN DE RIESGOS A LA INTEGRIDAD

Una vez establecida la valoración de cada componente del Programa en base a los análisis de Desempeño e Integridad se puede proseguir con una identificación y formulación de los riesgos a la integridad asociados a cada una de estos componentes.

El objetivo de este Paso es lograr un mapeo general y descriptivo de los principales riesgos a la integridad del Programa en cada componente analizado. Tomando como referencia lo ya sistematizado en el Paso 2 (Descripción del proceso) y la valoración de los componentes del programa realizado en el Paso 3, el investigador describe brevemente en qué consisten los principales riesgos a la integridad de cada componente.

Un primer paso para describir riesgos a la integridad en los componentes puede ser recurrir a información sobre fallas de control y auditoría y/o las medidas legales que se tomaron en el pasado, en lo que concierne a procesamientos, acusaciones y penas otorgadas.

Lo imprescindible aquí es repasar y capturar aquellas observaciones volcadas durante los pasos anteriores con el fin de identificar aquellas **situaciones objetivas del Programa** que suponen Riesgos a la integridad o, dicho de otra forma, son vulnerables a prácticas de corrupción.





EJEMPLO

Imaginemos que en una de los componentes se observó una alta vulnerabilidad respecto de la gestión de los mecanismos de quejas y reclamos del PTMCs. La pregunta que hay que hacerse aquí es: ¿A qué riesgos a la integridad está asociada esta situación del Programa?; o bien ¿Qué prácticas corruptas podrían ocurrir dada esta vulnerabilidad del Programa?

Siguiendo este ejemplo, podría sugerirse que...

- | | |
|---------------------------------|--|
| A) OBSERVACIÓN INICIAL: | en un contexto de gran desinformación y baja reglamentación del Programa, la deficiencia de los mecanismos de quejas y reclamos profundiza la asimetría entre beneficiarios y gestores del Programa, |
| B) RIESGO DE INTEGRIDAD: | generando riesgos de extorsión, abuso de autoridad y aceptación de prebendas o sobornos por parte de los funcionarios. |



IMPORTANTE:

La formulación de los Riesgos a la integridad es un paso fundamental de la metodología. Es a partir de esta formulación que se abre la posibilidad de definir más adelante sobre qué riesgos concretos trabajar en la etapa de Incidencia y quiénes son los actores involucrados en estos riesgos.



PRODUCTO:

Tabla donde se informe brevemente cuáles son los riesgos a la integridad vinculados a cada componente, como así también los actores asociados a ellos (Tabla 5).



PLAZO SUGERIDO:

2 semanas

Tabla 5
RIESGOS A LA INTEGRIDAD
- ejemplo PTMCS

COMPONENTE DEL PROYECTO	ACTORES INVOLUCRADOS	RIESGOS A LA INTEGRIDAD
Focalización		
.....		
Ingreso		
.....		
Transferencias / Pago a beneficiarios		
.....		
etc.		
.....		

PASO 5: ANÁLISIS DE VULNERABILIDAD

Una vez realizada la valoración cualitativa y cuantitativa del Programa en cada uno de sus componentes (Paso 3) y la formulación de los principales riesgos a la integridad identificados en cada componente (Paso 4), es importante jerarquizar los componentes en función de su vulnerabilidad.

Se entiende aquí por vulnerabilidad a la exposición que un componente del PTMC posee respecto a los riesgos a la integridad. La mayor o menor vulnerabilidad de un componente se determina a partir de los resultados de cada una de las variables en el Análisis de Desempeño e Integridad.

Al realizar una jerarquización, el analista está en condiciones de conocer y comparar los componentes en función de la vulnerabilidad de las mismas frente a fallas de integridad.

Una vez ordenadas los componentes en función del nivel de vulnerabilidad (a menor D+I, mayor vulnerabilidad) se está en condiciones de determinar lo/s componente/s del Programa con mayor vulnerabilidad y avanzar en la selección de aquellas que se crean oportunas y factibles de analizar a través del Componente “Mapa de Actores”.



IMPORTANTE:

Se asume que cuanto mejor sea el Desempeño y la Integridad de una etapa, menor es su exposición a riesgos a la integridad. Por el contrario, a menor puntaje D+I (Desempeño + Integridad) de una etapa, mayor es su vulnerabilidad a fallas de integridad. En este sentido, la vulnerabilidad de una etapa aumenta a medida que su puntaje D+I disminuye; y por lo tanto su exposición a riesgos a la integridad aumenta con la vulnerabilidad.



PRODUCTO:

En este componente se espera que el analista logre desarrollar un Ranking de Componentes por nivel de Vulnerabilidad (Tabla 6).



SUGERENCIA:

En este contexto, un instrumento que resulta útil para la presentación de los resultados cuantitativos consiste en un gráfico de áreas, en el cual se puede visualizar en forma clara las diferencias entre los valores obtenidos por cada proceso en particular.

- ejemplo PTMCS

[illegible]

El analista podrá utilizar una metodología desagregada de gráficos en donde se desarrolle un gráfico para cada componente, resumiendo las valoraciones de las 6 variables de análisis. Esto le permitirá visualizar y comparar el nivel de vulnerabilidad de cada uno de los componentes en particular.

Gráfico 1

GRÁFICOS DE VALORACIÓN D+I POR COMPONENTES

- ejemplo

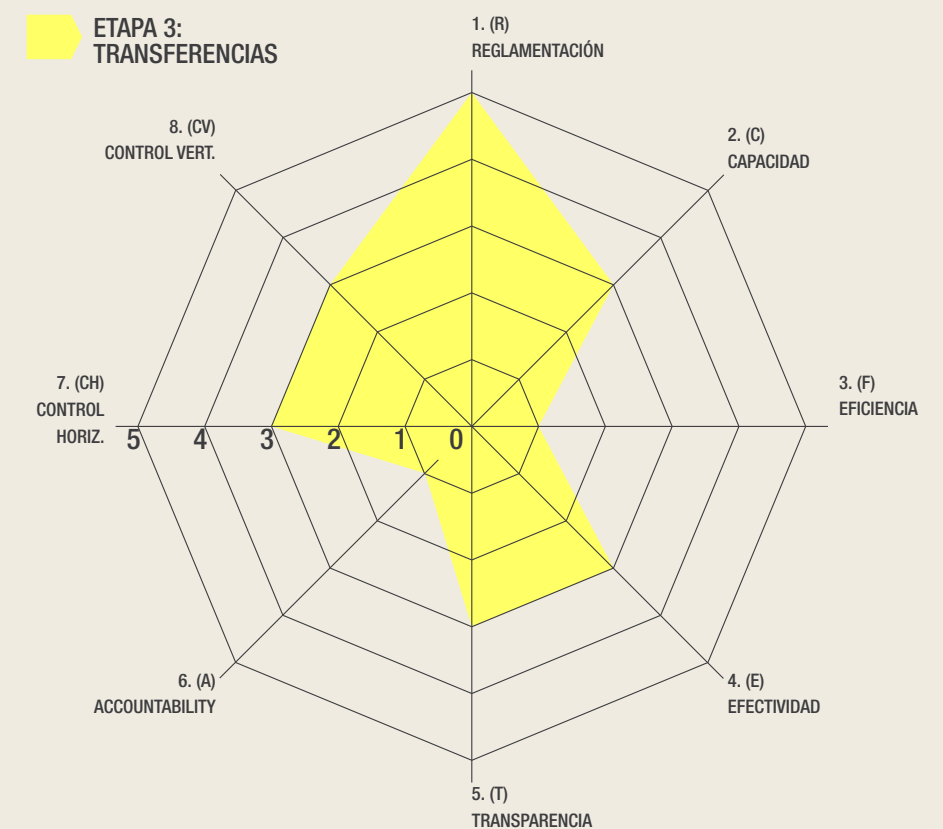
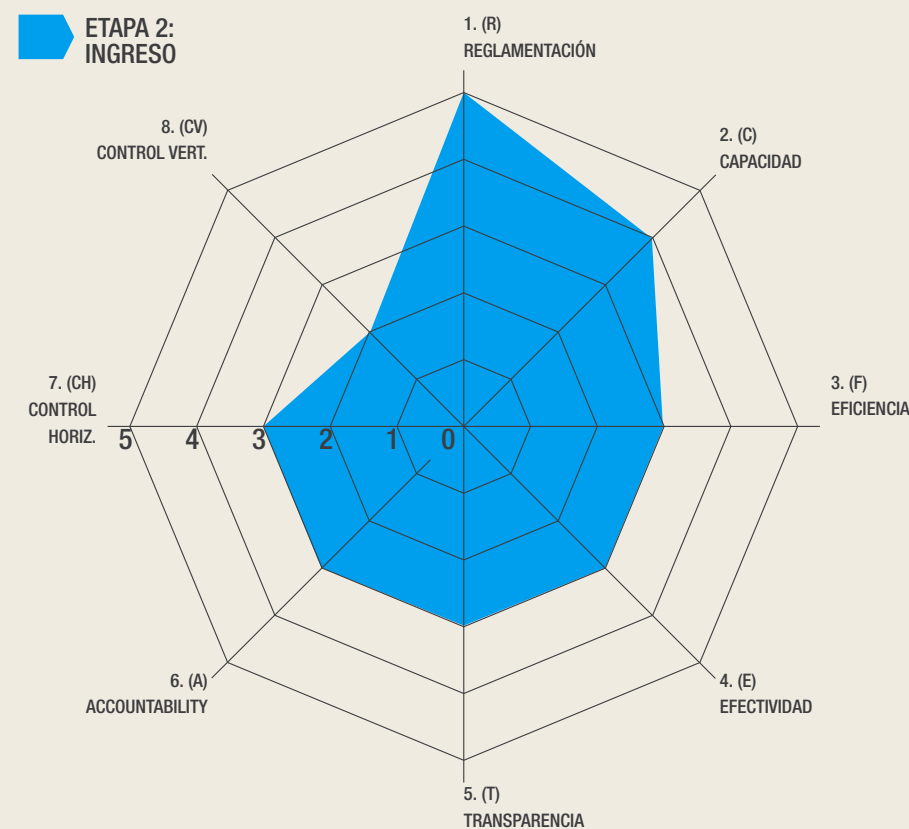
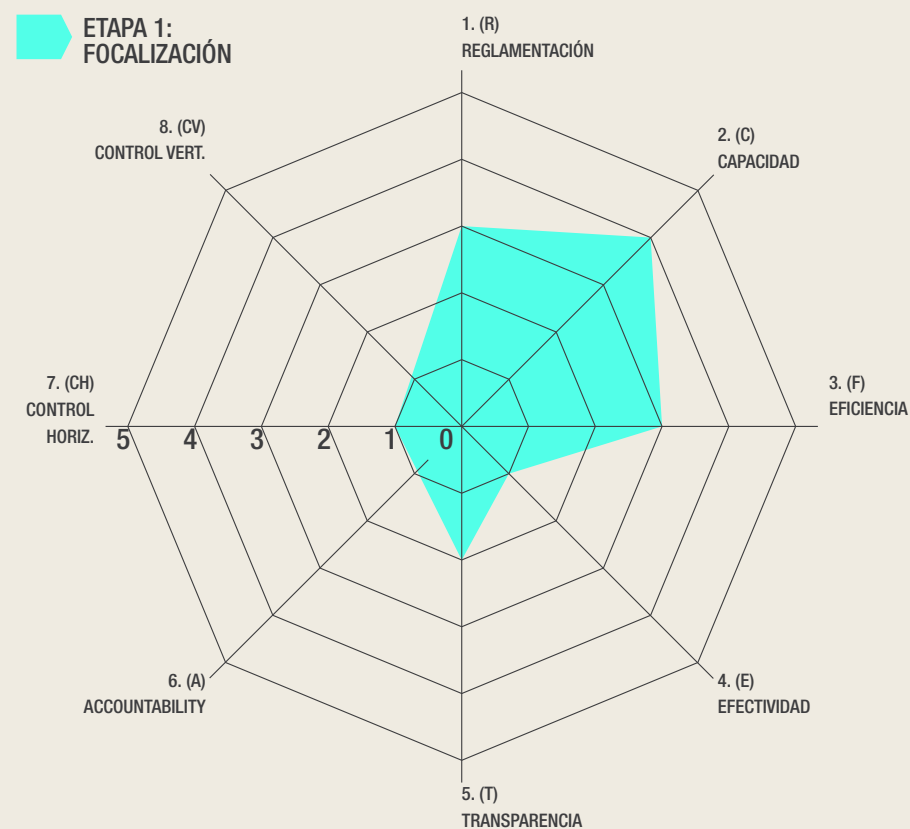
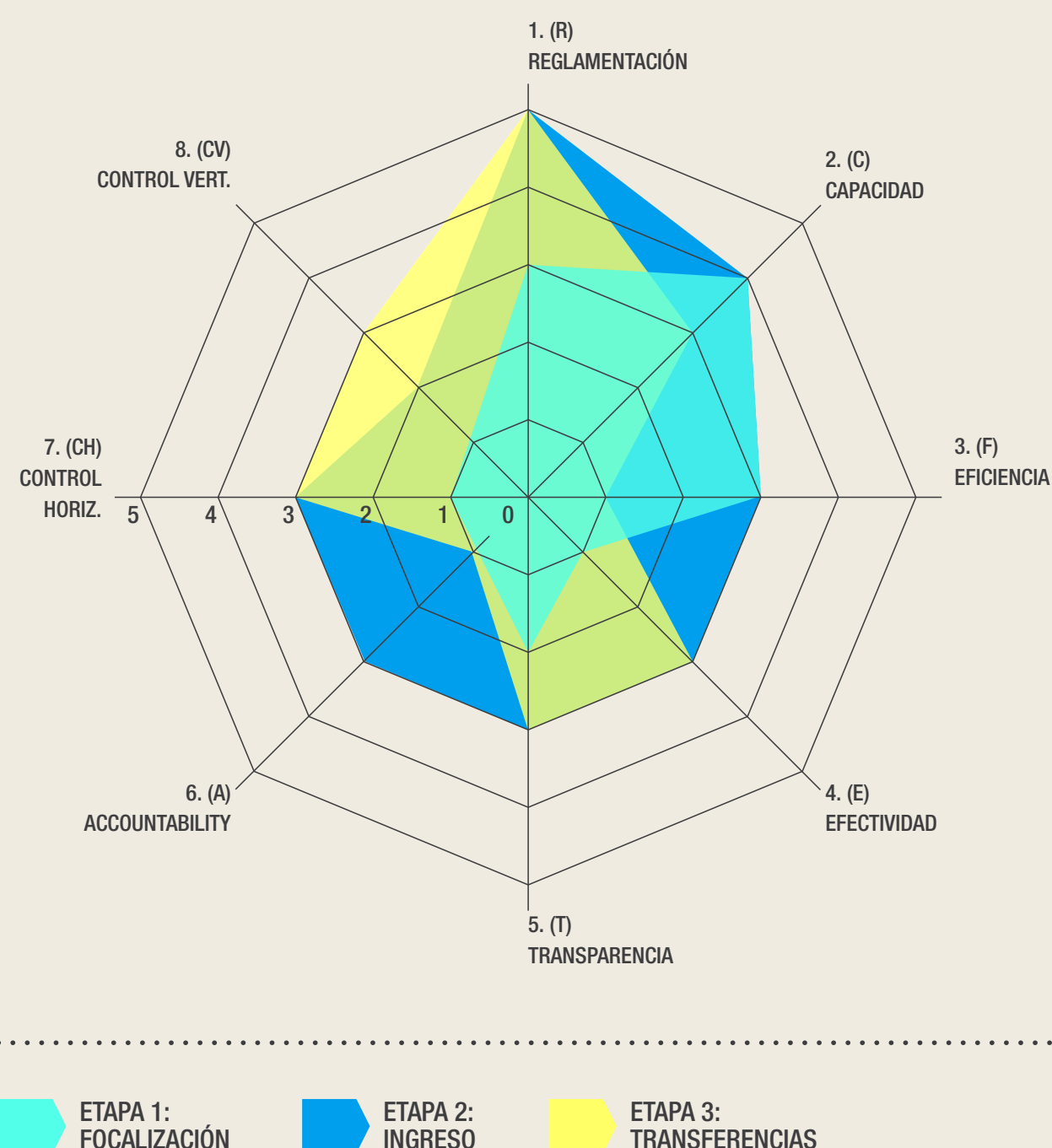


Gráfico 2

GRÁFICO INTEGRADO DE VALORACIÓN DE RIESGO

- ejemplo



¿CÓMO SE LEEN LOS RESULTADOS EN EL GRÁFICO?

- *Cuanto menor sea el área que representa al proceso mayor será su vulnerabilidad y riesgo asociado*
- *Cuanto más grande sea la superficie del proceso graficado, menor será la probabilidad de que sucedan fallas de integridad.*



IMPORTANTE:

Puede ocurrir que en la integración de los resultados de la valoración (Paso 3.3) el puntaje D+I sea igual en más de una etapa. Aquí, resulta imprescindible que el analista tome en consideración el Análisis de Desempeño y el Análisis de Integridad por separado, de manera que pueda priorizar aquel puntaje que considere más crítico. Esta priorización puede también ser aplicada a cada una de las seis variables por separado, asignándole un nivel de vulnerabilidad mayor a aquellas que se crean más determinantes. Se sugiere aquí tomar como referencia la evidencia relevada acerca de casos de fallas de integridad que pudieran ayudar a establecer la vulnerabilidad de las etapas.

- ejemplo PTMCS

[illegible]

Siguiendo el ejemplo que plantea la Tabla 6 Bis, donde ocurre que dos componentes poseen el mismo puntaje total D+I, el Analista deberá observar la composición de ese puntaje total, de modo que los puntajes desagregados le permitan priorizar cuál de las variables que componen la valoración le resulta más crítica.

Aquí, el Análisis de vulnerabilidad cobra una relevancia especial, ya que el analista deberá fundamentar la selección del componente más crítico en base a su criterio de priorización. Es importante sumar al análisis y a la fundamentación evidencia en materia de fallas de integridad asociadas a los componentes de análisis.

En el ejemplo que plantea la Tabla 6 Bis se consideró prioritario el Análisis de Integridad por el de Desempeño, de modo que ante igual puntaje total D+I, se seleccionó como más crítica al Componente 3, ya que posee un puntaje menor de Integridad (puntaje 6) que el Componente 1 (Puntaje 7).



PRODUCTO:

*Componente/s de mayor vulnerabilidad
seleccionado/s para realizar el mapeo por
Actores en la siguiente etapa.*



PLAZO SUGERIDO:

2 semanas



PASO 6: VALIDACIÓN

Una vez finalizada la jerarquización de los componentes por su nivel de vulnerabilidad, y antes de avanzar con el mapeo de actores es recomendable someter los hallazgos y resultados del Análisis de Procesos a la validación de expertos con una amplia experiencia en la actividad bajo análisis.

Si bien lo ideal es contar con instancias de validación intermedias que permitan ajustar paso a paso los avances del análisis, suele resultar arduo y costoso en términos operativos, dado que implica una extensión de los plazos y los recursos necesarios para estas evaluaciones.

Por este motivo, se considera importante la apertura de una instancia de validación al cierre del Análisis de Procesos, en la cual se presentan los hallazgos y resultados a un Comité de expertos que se espera que involucre a personas y especialistas íntimamente relacionados con cada uno de los componentes del programa. El mismo presentará un informe técnico sobre las conclusiones y aportará sus recomendaciones estratégicas, las cuales servirán como una plataforma de gran utilidad para avanzar en el siguiente componente.

En suma, la validación se plantea como el primer paso hacia una actividad de incidencia junto a los actores clave en el siguiente componente de Mapeo de Actores.



PRODUCTO:

Validación de los hallazgos y resultados por un Comité de expertos. Recomendaciones estratégicas para el mapeo de actores.



PLAZO SUGERIDO:

de 2 a 4 semanas



2



MAPA DE RIESGOS EN ACTORES

Durante la primera etapa del análisis – Mapeo de riesgos en procesos – se habrán analizado en detalle los componentes del Programa de Transferencias Condicionadas, identificando aquellos considerados más vulnerables frente a riesgos de integridad. En esta segunda etapa, el mapa de actores, el análisis no se focaliza sobre todos los componentes y actores del PTMC, sino que se circunscribe a los componentes más vulnerables identificados en la etapa previa. Su objetivo es brindar una mejor comprensión respecto de los riesgos de integridad que presenta el PTMC a través de un nuevo lente: el de los actores involucrados en el componente y sus relaciones.

Mediante el mapeo de actores se busca establecer, analizar y valorar las relaciones entre los diversos participantes dentro de un componente vulnerable, como así también los mecanismos de control y regulación establecidos en dichas relaciones.

Esta etapa contempla los siguientes pasos:

1 DESCRIPCIÓN/ MAPEO PROVISORIO

- Identificación de actores clave.
- Descripción de sus funciones en el programa.

2 TRABAJO DE CAMPO

- Entrevistas con beneficiarios
- Reuniones de relevamiento presenciales con responsables del Programa y asociados
- Realización de visitas a las zonas identificadas para la recolección y análisis de datos.

3 VALORACIÓN

- Sistematización del relevamiento cualitativo.
- Sistematización del relevamiento cuantitativo.
- Integración de resultados.

4 ANÁLISIS

- Análisis de involucrados/as del Proyecto - Mapa de actores y análisis de redes.
- Análisis de desempeño de los actores.

5 VALIDACIÓN

- Validación de los resultados con expertos.

PASO 1: DESCRIPCIÓN / MAPEO PROVISORIO

El objetivo de este paso inicial es reunir y sistematizar la información disponible recopilada en la etapa anterior del análisis (Análisis de Riesgos en Procesos). De esta forma, en base a la información ya relevada se logra una caracterización inicial del tipo de actores involucrados en el programa como punto de partida para el **Mapeo de Actores**. Este mapeo provisorio en base a la información disponible servirá de base para el trabajo de campo, buscando la construcción de mapas de actores actualizados y validados en base a la experiencia de los actores mismos.

INTRODUCCIÓN

Antes de comenzar con el análisis, será necesario definir qué es lo que se entiende por una relación entre dos actores. Se utilizará un modelo de relación de intercambio simple donde un actor provee un servicio (o información) a otro a cambio de un retorno (ya sea información o servicio). Puede también darse el caso en que las relaciones tengan un sentido único (un actor le brinda un servicio o provee información a otro y no existe retorno alguno).

Los términos de este intercambio están regulados por un mecanismo de gobernanza (MG) o coordinación. En la medida en que estos mecanismos de gobernanza funcionen correctamente, funcionarán como incentivos, haciendo que las partes respeten los términos de intercambio acordados. De lo contrario, la relación entre las partes será más frágil y vulnerable, con mayores riesgos de que los términos acordados no se respeten.



IMPORTANTE:

Para el Mapeo de Actores se propone la denominación MG (mecanismo de gobernanza) para la identificación y caracterización de las relaciones entre los actores bajo análisis. Se denominará “S” al servicio ofrecido y “R” a la contraprestación de retorno.



PRODUCTO:

Realización de un Brief con información completa sobre las interrelaciones entre los participantes de cada subproceso.



© Acción Ciudadana

SUBPASO 1.1: DESCRIPCIÓN

El punto de partida de este subpaso consiste en la recuperación de la información sobre actores, recopilada en el Paso 2 del Análisis de Procesos. Los datos sobre funciones, objetivos y resultados de los participantes del Programa (Tablas 2, 3 y 4) constituyen un insumo importante para proceder con la descripción de los actores involucrados.

Se realizará una descripción de los diferentes actores involucrados y las relaciones que los unen en el componente crítico seleccionado. Esta descripción será detallada en un Brief descriptivo donde se listen características y participantes de cada una de las relaciones.

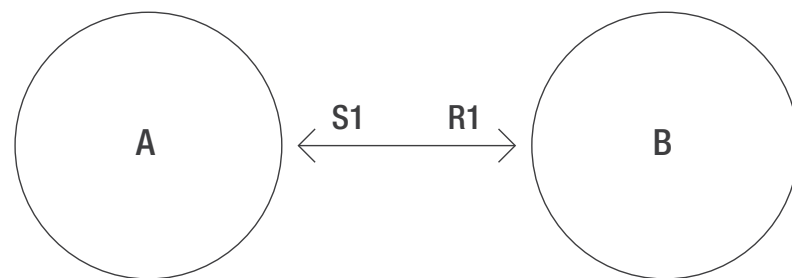
SUBPASO 1.2: MAPEO PROVISORIO DE ACTORES

Con la información completa de actores y relaciones se procede a la confección del mapa provisorio, el cual servirá como esquema para realizar el trabajo de campo. Su utilidad radica en brindarle al analista la información previa para ordenar su investigación y trabajo de campo. A continuación se establecen las pautas para diagramar un mapa de actores genérico.

Gráfico 3

MAPA DE ACTORES PROVISORIO

- ejemplo



INSTRUCCIONES PARA REALIZAR EL MAPA PROVISORIO

1. Los actores (organizaciones, grupos e individuos) se presentan en forma de círculos; las relaciones entre los actores se señalan mediante una línea.
2. Las líneas representan mecanismos de gobernanza o coordinación entre actores: MG1, MG2, etc.
3. La flecha en el extremo de las líneas muestra el tipo de relación existente entre los actores y la dirección de la misma. Ya sean los servicios ofrecidos, como así también los pagos, impuestos y comisiones, cada flecha será identificada con una letra ordenada por numeración en su destino: S1, S2, etc. (para servicios) y R1, R2, etc. (para el retorno: pagos, impuestos y comisiones).
4. Las flechas podrán ser unidireccionales (la flecha se orientará hacia quién recibe el servicio o el retorno) o podrán ser bidireccionales (en donde ambos extremos de las flechas indicarán el tipo de vínculo que une a las partes).



PRODUCTO:

Mapa provisorio de actores.



PLAZO SUGERIDO:

2 semanas



NOTA:

B le presta el servicio S1 a A; A le entrega un retorno R1 a B por el servicio



PASO 2: TRABAJO DE CAMPO

Una vez finalizada la descripción y el mapeo provisorio de actores, el analista contará con una caracterización completa de las relaciones que unen a los actores. Entonces se podrá proceder a realizar el trabajo de campo para llevar a cabo la verificación de las mismas.

Este trabajo de campo tiene dos objetivos. El primero es reconocer si el mapa de actores preliminar establecido en el paso anterior esta correlacionado con la realidad. A través de la nueva información recolectada en el trabajo de campo, se buscará validar las relaciones establecidas a priori, identificar nuevas relaciones no halladas inicialmente, como así también identificar donde la evaluación a priori haya sido errónea (relaciones inexistentes, cambio en la dirección de servicios/pagos, etc). Se busca caracterizar de forma exhaustiva los actores del programa vinculados al componente, y las relaciones que los unen para así poder armar un mapa definitivo de actores ya verificado.

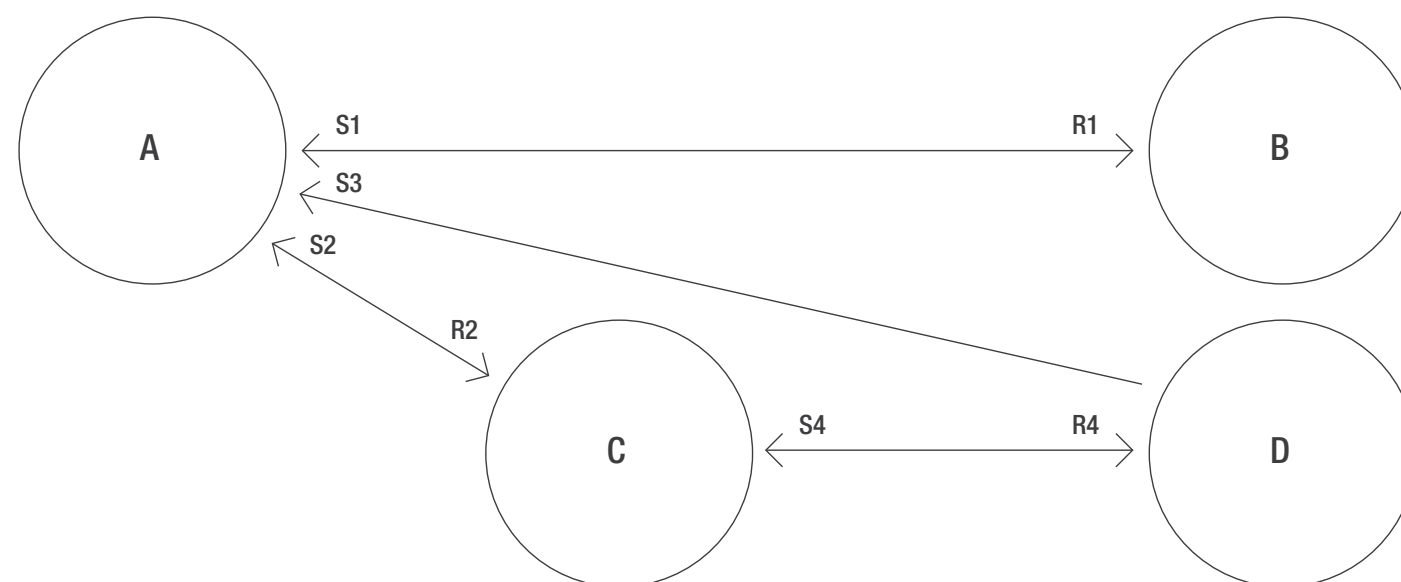
El segundo objetivo del trabajo de campo es recopilar información que permita la valoración de los mecanismos de integridad aplicables tanto a las relaciones entre actores como a los actores mismos. Los pasos para esta valoración se detallan en la sección siguiente.

Este procedimiento supone entrevistas en profundidad y focus groups a los actores involucrados en el componente en estudio identificados en el paso anterior. Así se podrá proceder a verificar el mapa de actores realizado en el paso anterior, y formular un mapa de actores definitivo. Para más información por favor ver el Anexo 1 referido al diseño sugerido de focus groups y cuestionarios.

Gráfico 4

MAPA DE ACTORES VERIFICADO

- ejemplo



Idealmente el trabajo de campo debería ser llevado a cabo en entre 2 a 6 municipios o localidades, con el objetivo de poder lograr un mapeo integrador según las características demográficas de la población a las que el programa está dirigido, tales como: nivel de pobreza y aspectos socioculturales, geográficos, etc. Sin embargo, este tipo de representatividad no estaría definida por un rigor estadístico sino por la búsqueda de equilibrio y de una muestra representativa de las poblaciones objetivo en las que se centra este programa.



IMPORTANTE:

Es clave incluir en el relevamiento de información y trabajo de campo la perspectiva de los beneficiarios del Programa. De esta manera, la visión de los beneficiarios será complementaria a la perspectiva de los representantes del programa y expertos relevados en el componente de Análisis de Procesos.



PRODUCTO:

Mapa de actores Verificado.



PLAZO SUGERIDO:

de 1 a 2 meses

PASO 3: VALORACIÓN

Una vez verificado el mapa de los actores principales, a través del trabajo de campo realizado en el paso anterior, se puede pasar ahora a la valoración cualitativa (observaciones) y cuantitativa (puntaje) de las relaciones que los unen. Esta valoración se realizará usando una metodología similar a la del componente de Análisis de Procesos (subpaso 3.2) pero sólo focalizada en la dimensión de integridad.

ANÁLISIS DE INTEGRIDAD

Recordando el subpaso 3.2 del módulo de análisis de procesos, se entenderá por análisis de integridad aquél que busca determinar el nivel de formalización y cumplimiento de las regulaciones y controles que existen en las relaciones que unen a los actores, tanto entre los propios participantes como así también por terceros que pretendan monitorear las actividades. Aplicando la metodología utilizada anteriormente, se desarrollarán ciertas diferencias, a fin de adaptarlas al análisis de actores en particular.

En primer lugar, mientras que en el análisis de riesgos en procesos se valoraba los componentes en su conjunto, en este caso cada relación entre actores obtendrá un puntaje particular y permitirá un análisis hacia adentro del componente crítico. Es decir, se trata de una profundización del análisis llevado a cabo en el paso 3 del Análisis de Procesos.

En segundo lugar, es necesario considerar que la finalidad del Mapeo de Actores no está en realizar un ranking de las relaciones en base a su vulnerabilidad (como lo realizado para los componentes en el Análisis de Procesos), sino más bien en identificar los aspectos críticos en función de:

- **Los actores:** evaluando cuál es el actor o los actores que generan mayores riesgos a la integridad.
- **Las variables:** Tomando las variables utilizadas para desarrollar el análisis de integridad, se podrá definir cuál de estas se presenta más crítica.
- **Las Relaciones:** Se definirá cuál de las relaciones analizadas genera mayores riesgos a la integridad, utilizando todos los criterios anteriores.

Lo que se busca es determinar si los actores y las relaciones del componente crítico poseen riesgos en su **Transparencia, Accountability, Control Horizontal y Control Vertical**. En este sentido, la valoración cualitativa y su correspondiente puntaje servirán para aproximar una medida integral de estas variables, y así poder formular una posterior etapa de campañas de Monitoreo e Incidencia orientada a neutralizar estos riesgos y fortalecer los niveles de integridad del programa.

Tal como se mencionó en la etapa anterior de la investigación, para que los mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y control sean relevantes y verdaderamente útiles a los beneficiarios de los programas es fundamental que también incorporen cuestiones de Derechos Humanos y Género. Por esto, nuevamente se incorporan los cuatro criterios de Disponibilidad, Accesibilidad, Aceptabilidad y Adaptabilidad al análisis.



IMPORTANTE:

En la etapa anterior (Análisis de Riesgos en Procesos) se evalúan 2 dimensiones: Desempeño e Integridad. Con el fin de simplificar el trabajo de campo, se propone focalizar el mapeo de actores solo en la dimensión de Integridad. Sin embargo, dependiendo de las condiciones del contexto y los recursos que cada organización puede involucrar es posible que resulte conveniente incluir en el trabajo de campo las variables correspondientes a la valoración del Desempeño.

Cuadro 1
DESCRIPCIÓN DE LAS VARIABLES PARA EL ANÁLISIS DE INTEGRIDAD

ANÁLISIS DE INTEGRIDAD		
VARIABLES	DEFINICIÓN	PUNTAJE
Transparencia (T)	La Transparencia se vincula a un régimen de obligaciones legales que garanticen el acceso a la información pública a través de la difusión activa de información pública y de responder en tiempo y forma a la demanda de información. Se refiere a las posibilidades que tienen los actores involucrados de acceder a diversidad de información vinculada al PTMC: responsabilidades, objetivos, procedimientos, reglas, normas, etc.	T=1 (Bajo) No existe información pública del programa. T=3 (Medio) Existe información pública pero es incompleta, y/o tiene parcialmente en cuenta la diversidad de género / lingüística / cultural de los destinatarios. T=5 (Alto) Existe información pública, se divulga ampliamente y tiene en cuenta la diversidad de género / lingüística / cultural de los destinatarios.
Accountability (A) – Rendición de cuentas interna	Accountability 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 (entre los que se debe incluir especialmente a los beneficiarios), como así también los dispositivos de intercambio de información entre ellos.	A=1 (Bajo) no existen mecanismos de control y rendición de cuentas entre actores y procedimientos del componente. A=3 (Medio) Existen mecanismos de control y rendición de cuentas pero su aplicación es parcial y/o incorporan parcialmente la diversidad de género/lingüística/cultural A=5 (Alto) existen mecanismos de control y rendición de cuentas, se aplican, permiten generar sanciones y medidas anticorrupción y tienen en cuenta la diversidad de género/lingüística/cultural
Control Horizontal (CH)	Control horizontal hace referencia al grado de supervisión directa que poseen instituciones y agencias del Estado independientes y externas al PTMC sobre las prácticas o procedimientos que conforman el componente. Una institución clave en cuanto al control horizontal es el Congreso.	CH=1 (Bajo) No existe apertura alguna al control o monitoreo de instituciones y agencias del Estado independientes y externas al PTMC a los procedimientos y prácticas del componente. CH=3 (Medio) Existe un grado parcial de apertura a instituciones y agencias del Estado independientes y externas al PTMC pero la información no es clara y/o completa, o bien el monitoreo no se cumple. CH=5 (Alto) Existe apertura a instituciones y agencias del Estado independientes y externas al PTMC, la cual resulta útil para el control y monitoreo del Programa y permite generar sanciones y medidas anticorrupción.

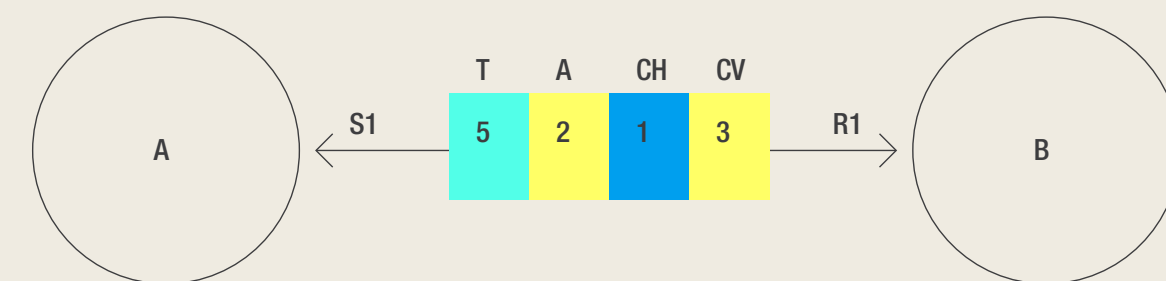


© Acción Ciudadana

Gráfico 5

MAPA DE ACTORES CON ANÁLISIS DE INTEGRIDAD

- ejemplo



PRODUCTO:

Mapa completo de actores de cada subproceso, con Análisis de Integridad de las Relaciones.





EJEMPLO DE LA VALORACIÓN:

Ejemplo de Valoración: A fin de tener una mayor comprensión del proceso de valoración tomaremos como ejemplo un posible caso del programa Mi Familia Progres (Guatemala).

CONTEXTO

Haciendo foco en el componente de Quejas y Reclamos de este programa identificado como uno de los más críticos, recurriremos al paso 2 del Análisis de Procesos para capturar la información que nos permitirá desarrollar nuestro mapa de actores y valorar las relaciones entre ellos.

A partir de los hallazgos del Análisis de Procesos, los actores involucrados en este componente de Quejas y Reclamos son:

- a) la Subdirección de Atención Ciudadana Mifapro,
- b) los Promotores a nivel local ,
- c) las beneficiarias que presentan las quejas.

El principal objetivo de este componente es permitir que las denuncias de las beneficiarias sean escuchadas y atendidas de forma eficiente y oportuna. El procedimiento está a cargo de la Subdirección de Atención Ciudadana (integrada por 4 personas) responsable del manejo del proceso de quejas y reclamos. Las denuncias se reciben tanto por medio de una línea telefónica como por escrito.

Como parte de los hallazgos del análisis de procesos, se detecta que el número telefónico no es un call center y es atendido únicamente por una persona. Así mismo, no se ha creado un sistema para el tratamiento de las quejas y reclamos, sino que se utiliza una hoja electrónica en Excel para llevar un control de las llamadas. Una vez recibida la queja, se remite a la persona responsable de darle solución pero no se le da ningún tipo de seguimiento.

A partir de este ejemplo, y con el fin de avanzar en el mapeo provisorio de este componente de Quejas y Reclamos se identifican 2 relaciones sujetas de análisis:

MG1: Subdirección de Atención Ciudadana: Beneficiarias

MG2: Subdirección de Atención Ciudadana: Promotores

MG1: Subdirección de Atención Ciudadana: Beneficiarias

Esta relación contiene la prestación de un servicio de recepción de quejas y reclamos de la Subdirección de Atención Ciudadana Mifapro (S1) presentadas por las beneficiarias.



ADVERTENCIA:

si bien la información proveniente del Análisis de Procesos en este ejemplo nos indica que existen dos relaciones explícitas entre los actores de este componente, es muy probable que en el trabajo de campo se identifiquen nuevas relaciones – posiblemente informales - que también estarán sujetas a análisis y valoración en el mapeo de actores. Siguiendo el ejemplo el analista deberá prestar especial atención en el trabajo de campo para saber si existe una relación entre Promotores locales y Beneficiarias. A su vez, en este tipo de situaciones, en donde el análisis teórico y la realidad se distancian, el analista deberá poner especial atención ya que constituyen una línea interesante para profundizar en el componente de incidencia (ver también sección 4 de esta guía, Monitoreo e Incidencia).

Gráfico 6

MAPA DE ACTORES PROVISORIO

- ejemplo Programa Mifapro -

Componente de Quejas y Reclamos: MG1



Ya en el Análisis de Integridad de la relación, realizaremos la valoración cualitativa en base a nuestras cuatro variables y se le otorgará un puntaje a cada una de las mismas:

TRANSPARENCIA:

(T)

Observación:

Existe información pública pero es incompleta, y/o tiene parcialmente en cuenta la diversidad de género / lingüística / cultural de los destinatarios.

Puntaje: R=3 (Medio)

ACCOUNTABILITY:

(A)

Observación:

Existen mecanismos de control y rendición de cuentas pero su aplicación es parcial y/o incorporan parcialmente la diversidad de género / lingüística / cultural.

Puntaje: A=3 (Medio)

CONTROL HORIZONTAL:

(CH)

Observación:

No existe apertura alguna al control o monitoreo de instituciones y agencias del Estado independientes y externas al PTMC a los procedimientos y prácticas del componente.

Puntaje: CH=1 (Bajo)

CONTROL VERTICAL:

(CV)

Observación:

No existe apertura alguna al control o monitoreo de terceras partes no estatales a los procedimientos y prácticas del componente.

Puntaje: CV=1 (Bajo)

El mapa de actores con análisis de Integridad que ilustra esta relación sería el siguiente:

Gráfico 7

MAPA DE ACTORES CON ANÁLISIS DE INTEGRIDAD

- Ej. Programa Mifapro – Componente de Quejas y Reclamos: MG1

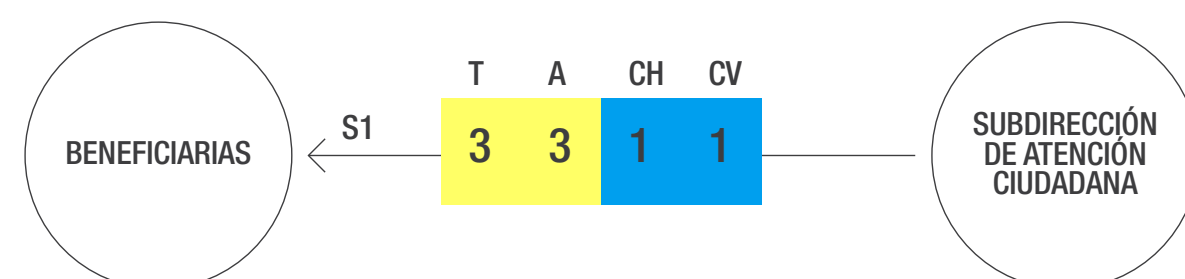


Gráfico 8

MAPA DE ACTORES CON ANÁLISIS DE INTEGRIDAD COMPLETO

- Ej. Programa Mifapro – Componente de Quejas y Reclamos: MG1



IMPORTANTE:

Se espera que el analista desarrolle esta misma metodología para todas las relaciones identificadas en esta componente a fin de obtener un mapeo integral de la misma.

El analista deberá realizar también una tabla completa de relaciones del componente a fin de obtener un panorama completo de la información relevada. A continuación, se utilizará el ejemplo anterior para ilustrar el proceso de carga de la tabla.

Tabla 7
CUADRO FINAL DE RELACIONES DEL COMPONENTE CRÍTICO CON PUNTAJE DE INTEGRIDAD.

COMPONENTE 4: QUEJAS Y RECLAMOS

RELACIONES				VALORACIÓN							
RELACIÓN	ACTORES	TIPO (S/R)	DETALLE	TRANSPARENCIA Observaciones	Puntaje	ACCOUNTABILITY Observaciones	Puntaje	CONTROL HORIZ. Observaciones	Puntaje	CONTROL VERT. Observaciones	Puntaje
MG1	Subdirección de Atención Ciudadana – Beneficiarias	S1	Recepción de quejas y reclamos de la Subdirección de Atención Ciudadana presentadas por las beneficiarias.	Existe información pública pero es incompleta, y/o tiene parcialmente en cuenta la diversidad de género/lingüística/cultural de los destinatarios.	3 (Medio)	Existen mecanismos de control y rendición de cuentas pero su aplicación es parcial y/o incorporan parcialmente la diversidad de género/lingüística /cultural	3 (Medio)	No existe apertura alguna al control o monitoreo de instituciones y agencias del Estado independientes y externas al PTMC a los procedimientos y prácticas del componente.	1 (Bajo)	No existe apertura alguna al control o monitoreo de terceras partes no estatales a los procedimientos y prácticas del componente.	1 (Bajo)
MG2	Subdirección de Atención Ciudadana - Promotores	S2	La Subdirección de Atención Ciudadana Mifapro remite las quejas a la persona responsable de darle solución (Promotores locales, Coordinadores Municipales y Coordinadores Regionales)	A completar con la valoración correspondiente...	n	A completar con la valoración correspondiente...	n	A completar con la valoración correspondiente...	n	A completar con la valoración correspondiente...	n
Etc...											



PRODUCTO:
Tabla completa con el análisis de integridad cualitativo y cuantitativo de cada una de las relaciones del componente.



PLAZO
SUGERIDO:
de 2 a 4 semanas



PASO 4: ANÁLISIS

Una vez realizada la valoración cualitativa y cuantitativa de los actores y relaciones del componente bajo estudio, es importante analizarlas y jerarquizarlas en función de su vulnerabilidad.

El objetivo de este paso es realizar un análisis en profundidad de cada uno de los actores y las relaciones que los unen y compararlos en función de su vulnerabilidad frente a los riesgos a la integridad.

El analista podrá realizar el análisis de acuerdo a 3 criterios:

- **Los actores:** Evaluando cuál es el actor que genera mayores riesgos a la integridad.
- **Las variables:** Tomando las variables utilizadas para desarrollar el análisis de integridad, se podrá definir cuál de estas se presenta más crítica.
- **Las relaciones:** Se definirá cuál de las relaciones analizadas genera mayores riesgos a la integridad, utilizando todos los criterios anteriores.



PRODUCTO:

Reporte Analítico con los hallazgos de la sistematización y análisis por cada uno de los criterios abordados en el Mapeo de Actores.



PLAZO SUGERIDO:

de 4 a 6 semanas



PASO 5: VALIDACIÓN

Una vez finalizada la valoración de las relaciones y el mapeo de actores, es recomendable someter los hallazgos y resultados del Análisis a la validación de expertos con una amplia experiencia en la actividad bajo análisis. Idealmente, este sería el mismo panel de expertos que dio comentarios sobre la etapa previa de investigación (análisis de procesos). A su vez, se espera que se desarrolle una validación de los hallazgos y resultados con la comunidad que formó parte del trabajo de campo.

Si bien lo ideal es contar con instancias de validación intermedias que permitan ajustar paso a paso los avances del análisis, suele resultar arduo y costoso en términos operativos, dado que implica una extensión de los plazos y los recursos necesarios para estas evaluaciones.

Se considera muy importante la apertura de una instancia de validación al cierre del Mapeo de Actores, en la cual se presentan los hallazgos y resultados a los beneficiarios y todos los actores locales que participaron en el trabajo de campo. Así mismo se sugiere ampliar la presentación y validación a un Comité de expertos.

En este sentido la instancia de validación permitirá capturar nuevos enfoques sobre las conclusiones y a su vez incorporar recomendaciones estratégicas, las cuales servirán como una plataforma de gran utilidad para avanzar en la siguiente etapa de la metodología.

Los resultados también deberán ser presentados a la comunidad o grupo de beneficiarios que formó parte del trabajo de campo en un marco participativo como un medio de aprendizaje para no sólo establecer los resultados, sino para identificar recomendaciones estratégicas con el objetivo de avanzar con las etapas de Reporting y de incidencia.



PRODUCTO:

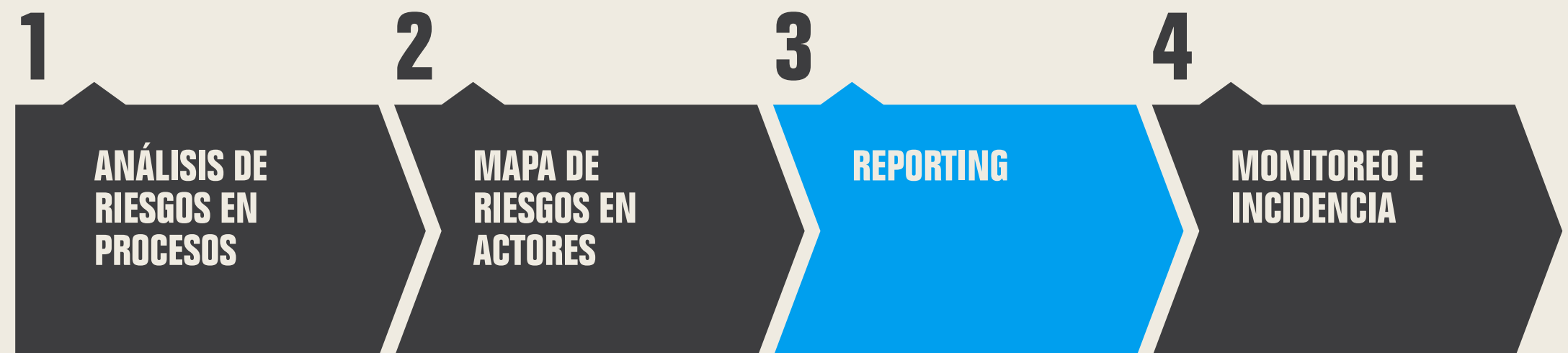
Validación de los hallazgos y resultados por un Comité de expertos y por la comunidad que participó en el trabajo de campo. Elaboración de un pequeño informe con recomendaciones estratégicas para avanzar en el componente de Reporting.



PLAZO SUGERIDO:

de 3 a 4 semanas

3



REPORTING

La fase de documentación o creación de informes está muy vinculada con la capacidad de procesar toda la información recolectada de forma sistémica y ordenada.

En este sentido, terminado el proceso de análisis, se deberá contar con (anexo formato de tablas en .xls), al menos, los siguientes documentos:

- | | |
|--|-------------|
| 1. Un documento que introduzca el “estado del arte” | (ver tabla) |
| 2. Una planilla de análisis para cada etapa del programa analizado. | (ver tabla) |
| 3. Una planilla de análisis de los actores involucrados. | (ver tabla) |
| 4. El cuadro integrado de valoración por componentes. | (ver tabla) |
| 5. El cuadro con las relaciones del proceso crítico con puntaje de Integridad. | (ver tabla) |



© Acción Ciudadana

Los documentos mencionados son obviamente parte de los datos duros del proceso de análisis: ellos van suportados por una **narrativa** que acompañe el lector a través de la comprensión del funcionamiento del programa de transferencia y las principales debilidades encontradas. El lenguaje debe ser técnico, pero deber poder traer consigo mensajes claros y contundentes para las más diversas audiencias.

Es importante destacar que cada uno de estos pasos debe haber sido **validado** con el grupo de control (control group), ósea las personas o beneficiarios que han sido entrevistados en los talleres deberán validar cada uno de estos documentos para que puedan ser compartidos y su contenido aceptado por la comunidad involucrada.

4



MONITOREO E INCIDENCIA

MONITOREO

La fase de monitoreo y evaluación es tan importante como los componentes anteriores de la metodología, ya que permite identificar el impacto logrado y las principales falencias del proyecto.

En el esquema de EELA el monitoreo está como cuarta paso, aunque es preciso recordar que el concepto mismo de monitoreo y evaluación se debe poder aplicar a lo largo de todo el proyecto: cada vez que se logran unos resultados preliminares y se validan con los grupos de control o beneficiarios es importante “congelar” el flujo de procesos y las actividades para reflexionar sobre lo que ha funcionado y lo que está de alguna manera fallando hasta ese momento.

Las formas en las cuales se puede realizar el monitoreo son variadas y dependen del tiempo y recursos a disposición: entrevistas grupales, talleres de evaluación con beneficiarios, cuestionarios y encuestas. (aquí hay que poner un link en cuestionarios y redireccionar al anexo que te mando como documento adjunto)



© Acción Ciudadana

INCIDENCIA

El componente de incidencia es directo efecto de todo el proceso de análisis y redacción de las recomendaciones. Hacer incidencia significa abogar para que las recomendaciones se transformen en cambios concretos.

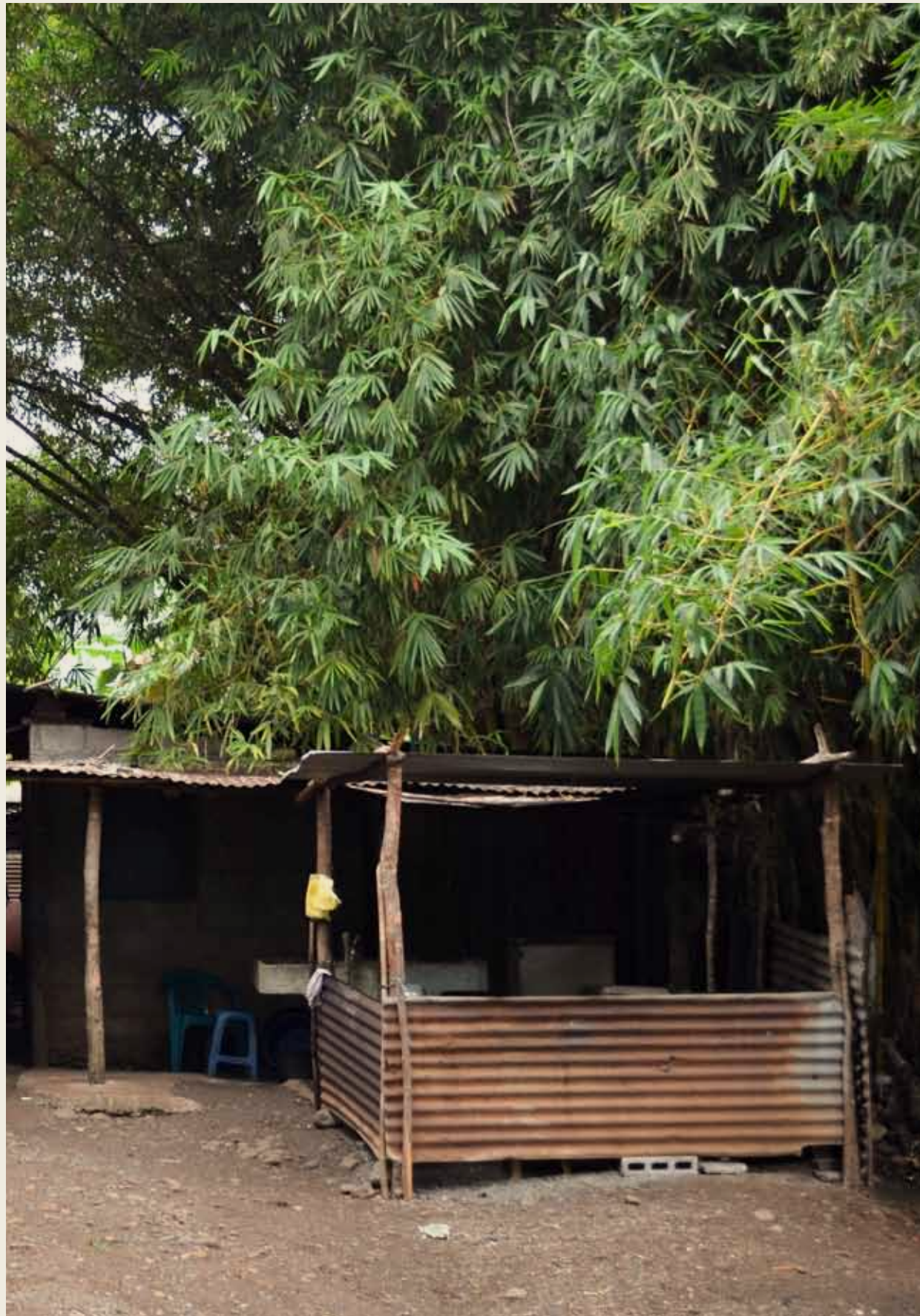
Para tal fin hay que preparar la estrategia de incidencia, siguiendo unas preguntas clave:

- 1) Definir los objetivos alcanzables y medibles
- 2) Alcanzar un conocimiento profundo de las audiencias o grupos a los cuales está orientada la actividad de incidencia. Dentro de lo posible, definir cuáles son las posibles intenciones de estas audiencia vis-a-vis el mensaje o el cambio que se quiere proponer
- 3) Preparar mensajes contundentes para las audiencias seleccionadas
- 4) Empezar con una planificación de los momentos o fases en que se quiere dar la incidencia
- 5) Especificar el quien, como y por que de nuestra acción
- 6) Tener claro si es necesario y por qué actuar con urgencia
- 7) Tener claro el esfuerzo económico necesario
- 8) Tener claro cuáles son los expertos necesarios

4

TRANSPARENCIA PRESUPUESTAL DE PROGRAMAS SOCIALES





© Acción Ciudadana

El presupuesto público es uno de los temas de mayor importancia que ocupan a un gobierno. Este asunto implica tomar decisiones en torno a sinnúmero de indicadores que afectan la vida del ciudadano de forma importante, desde la educación y atención sanitaria hasta los impuestos. Desde los años 1990 se ha registrado una explosión de interés, por parte de la ciudadanía y algunos grupos de la sociedad civil de todo el mundo, por participar en temas de presupuesto mediante una combinación de análisis, sensibilización e incidencia.

Los **problemas sociales** se definen también como **carencias, déficits existentes y necesidades insatisfechas** que se presentan en un grupo poblacional determinado. Constituyen la diferencia entre lo deseado por la sociedad y la realidad que vive. No se debe confundir un problema social con la ausencia de cobertura o falta de entrega de un servicio específico. Esta podría ser una causa importante en la generación de un problema social (que se refiere a la calidad de la oferta) pero no es el problema en sí.

Como respuesta a los problemas que experimenta la sociedad se formulan políticas públicas y se traducen en la práctica en **programas sociales**, que representan un conjunto de iniciativas que persiguen los mismos objetivos de interés colectivo, pudiendo diferenciarse por trabajar con poblaciones/grupos particulares y/o utilizar distintas estrategias de intervención.



© Acción Ciudadana

Estos programas distribuyen bienes o servicios, para satisfacer las necesidades de aquellos grupos que no poseen recursos para solventarlas autónomamente, con una caracterización y localización de espacio y tiempo precisa y acotada. Sus productos o servicios se entregan o se prestan en forma gratuita o a un precio subsidiado.

Los conceptos tradicionales identifican los programas sociales por la **presencia de una inversión**, esto es, porque se otorgan recursos para la adquisición de bienes de capital (terreno, construcciones, equipamiento). Los programas, alternatively, supondrían sólo la utilización de recursos para gastos corrientes (por ejemplo, los sueldos y salarios que se requieren para la operación).

Dichas inversiones son decididas y manejadas por organismos que gestionan los proyectos. El alcance de estas entidades está definido por las políticas públicas, que además les proporcionan operatividad a los programas sociales, a través de la recepción y ejecución de recursos que reciben para su implementación.

Las asignaciones de recursos que permiten la implementación de proyectos sociales son generalmente proporcionadas por el estado, es decir, en la mayoría de los casos, se utilizan presupuestos públicos para buscar solucionar los problemas que padece el colectivo.



© Acción Ciudadana

Sin embargo, **los ciudadanos han afirmado de manera progresiva que deberían saber cómo sus gobiernos están utilizando los fondos públicos¹.**

Lograr presupuestos públicos transparentes y la creación de controles adecuados en el proceso presupuestario permite mejorar la credibilidad y la priorización de las decisiones de política social. Además, limita los riesgos de corrupción y facilita la separación de la cantidad del gasto público y los resultados sobre lo que se hizo con ese gasto.

El uso de presupuestos públicos para la aplicación de programas sociales, es un tema de trascendencia que ocupa a los gobiernos, pues implica tomar decisiones en torno a asuntos que afectan directamente la vida del ciudadano. De allí, la importancia de la participación de la ciudadanía y grupos de la sociedad civil en temas relacionados con la asignación de presupuesto público a los programas sociales, mediante una combinación de análisis de cantidad y calidad del gasto público, seguimiento e incidencia de los programas sociales.

.....
¹ *Existe varia literatura sobre el punto, entre ellas la Guía ciudadana para el trabajo presupuestario y A Guide to Tax Work for NGOs de IBP, ofrecen numerosos ejemplos de iniciativas de incidencia presupuestaria con las que se buscó influir en los presupuestos durante las etapas de formulación y promulgación legislativa.*



© Acción Ciudadana

MEDICIÓN DEL PRESUPUESTO DE LOS PROGRAMAS SOCIALES

Las asignaciones presupuestarias que se encuentran en la ley de presupuesto para los programas sociales, en muchas ocasiones, no son las asignaciones presupuestarias que realmente necesitaba la ciudadanía, es decir, los recursos que motorizarán la aplicación de la política social no será suficiente para responder las necesidades que se pretendía con el programa. Estas situaciones son muy comunes en la planificación presupuestaria, lo deseable en esta situación, es que la asignación de fondos públicos permita ofertar los bienes y servicios públicos necesarios para atacar los problemas de la ciudadanía. Para limitar, este tipo de casos se debe utilizar la participación ciudadana en la planificación y formulación del proceso presupuestario, para intentar influir y que los organismos gubernamentales tomen en cuenta cuáles son las verdaderas necesidades de la gente y que las asignaciones presupuestarias destinadas a los programas sociales sean más cercanas a la realidad.

FASE DE FORMULACIÓN DEL PRESUPUESTO: FACTORES A MIRAR EN ESTA FASE

DOCUMENTO (AÑO DE ESTUDIO)

CUMPLIMIENTO

DISPONIBILIDAD

Consulta Pública del Presupuesto

.....
¿Se garantizaron los lapsos para una
participación informada?
.....

Se elaboró Presupuesto Ciudadano*

.....
¿Se realizaron y publicaron informes de
Estudios técnicos?
.....

** Versión amigable, resumida y clara del presupuesto, accesible a todo público.*

Comparar con años anteriores es útil y necesario para tener la dimensión de la inversión social y su posible impacto.

	AÑO 1	AÑO 2	AÑO 3
Monto programa social en presupuesto			
.....			
Monto presupuestado			
+ créditos adicionales durante el año			
.....			
Meta de la inversión			
(comparar todas las metas)			
.....			
Origen de los fondos			
(deuda, ingresos propios, etc.)			
.....			

FASE DE APROBACIÓN

Es necesario hacer seguimiento al todo el proceso legislativo a nivel nacional en esta fase, para medir la efectividad del check&balance, el papel contralor del parlamento nacional: saber si hacen una real evaluación y revisión; y en su papel de representación haciendo consulta pública.

Los resultados de este seguimiento ofrecerán información importante a considerar durante la próxima fase. Por ejemplo, si entre las observaciones presentadas por el Legislativo señalaba dudas sobre logro de metas, este debe ser un factor a observar y comparar en la fase de ejecución.

ACCIONES DEL LEGISLATIVO NACIONAL Y SUS COMISIONES	CUMPLIMIENTO	DISPONIBILIDAD
¿Quién evalúa el presupuesto de los programas sociales? ¿Sólo la comisión de finanzas o interviene la comisión de desarrollo social o afines?		
El Legislativo ¿presentó observaciones de la propuesta de presupuesto del ejecutivo sobre los programas sociales? ¿Se publican las observaciones?		
Tipo de observaciones: ¿sobre criterios, sobre aspectos técnicos (<i>objetivos, factibilidad, metas, impacto estimado, destinatarios, ejecución años anteriores, etc.</i>), sobre montos asignados, sobre origen de los recursos?		
¿Cuál fue la evaluación del Legislativo sobre la transparencia del programa?		
El ejecutivo toma en consideración las observaciones del legislativo y presenta nueva propuesta de presupuesto?		
¿Se publica el presupuesto aprobado?, ¿en qué formatos? (<i>papel, digital, encriptado, amigable, etc...</i>)		

FASE DE EJECUCIÓN

Si bien es cierto que el nivel de asignación presupuestaria para los programas sociales es importante, el resultado de la ejecución de ese presupuesto, es fundamental. Porque representa la parte operativa del programa y es la etapa donde se presentan mayores interrogantes. La asignación presupuestaria a los programas sociales: ¿Se destinan realmente a esos programas?, ¿Cuántas personas han beneficiado?, ¿Se destinan a otros programas?.

Mediante el seguimiento del presupuesto público asignado a los programas sociales durante todo el proceso de ejecución (todo el año), la ciudadanía y los grupos de la sociedad civil pueden exigir a los organismos públicos rendición de cuentas por espacios temporales (informes de ejecución presupuestaria trimestrales, semestrales o anuales), para determinar si los recursos públicos se están gastando debidamente.

DOCUMENTO AÑO ESTUDIO	CUMPLIMIENTO	DISPONIBILIDAD
Informe de Gestión Trimestral		
.....		
Informe de Gestión Semestral		
.....		

DOCUMENTO AÑO ESTUDIO	ELABORADO	ACCESIBLE	CALIDAD DEL INFORME
Informe de Ejecución Trimestral			
.....			
Informe de Ejecución Semestral			
.....			

Se debe miran la ejecución por cada rublo, entrando al los informes y analizando los detalles:

RUBLO O SECTOR	PORCENTAJE EJECUCIÓN	CALIDAD EJECUCIÓN	ACCESO INFORMACIÓN
Organismo responsable			
.....			
Regiones			
.....			
Número de beneficiarios o ciudadanos receptores			
.....			
% ejecutado por partida: sueldos y salarios; viáticos; entregables; transferencias, etc.			
.....			

FASE DE EVALUACIÓN

La última etapa del presupuesto, por lo general se puede evaluar cuando ya se han ejecutado los recursos financieros. Al explorar el impacto después de la etapa de ejecución de los recursos en programas sociales, la ciudadanía y la sociedad civil, puede exigir a los gobiernos rendición de cuentas por los resultados, las metas ejecutadas, y los avances o retrocesos de los programas sociales.

DOCUMENTO AÑO ESTUDIO	CUMPLIMIENTO	DISPONIBILIDAD
Informe de Gestión Anual	X%	Del 1 al 5
Informe de Auditoría	X%	Del 1 al 5

Se necesita hacer una observación en detalle de los informes en sí mismos y de los informes contra la realidad.

DOCUMENTO AÑO ESTUDIO	DATO	COMPROBACIÓN
Créditos adicionales (aprobación de fondos adicionales para el programa a lo largo del año)	Cantidad	
Detalle de la información sobre ejecución del gasto en programa social publicado por órgano público		
Ministerio de Finanzas, Planificación o Economía		
Oficina de Presupuesto		
Oficina del Tesoro		
Banco Central		
Órgano encargado de la ejecución		
Comparar información para verificar la consistencia. Estudio o encuestas de ejecutores intermedios.		
¿Existe informe de auditoría? Saber leer estos informes es importante		

ANEXOS



ANEXO 1:

LECCIONES APRENDIDAS DURANTE LA IMPLEMENTACION PILOTO DEL AÑO 2010/2011¹

La siguiente lista de sugerencias de actualizaciones y mejoras de la metodología de EELA está basada en las observaciones realizadas por los capítulos de Transparencia Internacional (TI) en Guatemala, Perú y Bolivia, compañeros de trabajo del Secretariado de TI en Berlín, el equipo de consultores Zigla y el crítico externo Christian Gruenberg.

.....

¹ *Mayo 2012: Se ha buscado incorporar las principales lecciones aprendidas a la presente edición de la guía. Durante los meses de Junio – Agosto 2012 se estará desarrollando también un módulo para el trabajo de campo en comunidades.*

DEFINICIONES

Definición de eficiencia: La eficiencia es, en la práctica, difícil de definir y puede ser confundida con efectividad y/o recursos. En el contexto de los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (PTMCs), la falta de medición e información sobre el rendimiento de las fases individuales representa un desafío adicional. Una sugerencia sobre éste respecto es evaluar los procesos en cada fase; por ejemplo, para la fase de quejas y reclamos se puede medir el proceso de acuerdo al promedio de tiempo que le lleva a los beneficiarios presentar una queja.

Variables de Rendición de cuentas y Participación: Las definiciones de rendición de cuentas y participación necesitan ser pulidas. La variable de participación (definida como “rendición de cuentas externa”) es demasiado amplia; la sugerencia es que debe de ser dividida en dos para así poder incluir la rendición de cuentas externa y horizontal (o participación horizontal) – todas las formas de rendición de cuentas externa en los PTMCs – así como la rendición de cuentas externa y vertical (participación vertical), que cubre a las organizaciones sociales que controlan el Programa desde fuera pero que a su vez interactúan y cooperan con los mecanismos internos de rendición de cuentas.

MAYOR PRECISIÓN DE LOS COMPONENTES CLAVE DE LOS PTMCS A SER ANALIZADOS

Durante la etapa piloto, se observaron varios componentes compartidos en los PTMCS que deben ser distinguidos de forma clara y consistente para lograr un mayor nivel de comparación entre países.

Por otra parte, algunos de los componentes que no fueron incluidos en la etapa piloto, tendrán que ser incorporados en la versión revisada de la metodología. Entre ellos se encuentra, por ejemplo: diseño institucional, gestión financiera, “graduación” del Programa y contratación pública.

ROL DE LOS BENEFICIARIOS

El enfoque sobre los beneficiarios como actores clave debe ser promovido a lo largo de la metodología. Incluir a los beneficiarios y a posibles beneficiarios en la investigación y validación de componentes en la metodología nunca fue considerado como opcional sino como esencial, sin embargo, esto no quedó adecuadamente expresado en el paquete de herramientas metodológico. Además, incluir a dichos grupos en la componente de incidencia del enfoque EELA es crucial y debe de ser expresado con claridad en la siguiente versión de las herramientas metodológicas, el cual incluirá los principios clave durante la etapa de incidencia que prosigue a la fase de análisis de riesgo.

MAPA DE ACTORES – COMPLEMENTAR EL MARCO DE MECANISMO DE GOBERNANZA PARA DIRIGIR LA ATENCIÓN SOBRE LAS ASIMETRÍAS DE PODER Y TEMAS DE GÉNERO

En la metodología, la evaluación general de integridad de los programas TMCs está basada en la evaluación de los mecanismos de administración de los programas, en particular en cuanto a las reglas formales, rendición de cuentas y participación. El crítico externo notó que, a pesar de que el análisis del mecanismo de administración está en línea con el análisis general, se debe hacer un esfuerzo para crear un lazo conceptual que incluya factores adicionales, por ejemplo las asimetrías de poder en cuanto a género.

Al no incorporar estas cuestiones, la metodología corre el riesgo de pasar por alto aspectos relevantes a las relaciones entre actores, que también pueden poner en peligro la integridad de los TMCs.

A GRANDES RASGOS: FORTALECER UNA CONEXIÓN CON LOS DERECHOS HUMANOS

En la versión actual de la metodología, la relación entre actores se presenta como un intercambio de servicios. Sin embargo, como ha sido notado por el crítico externo, las relaciones entre actores y, en particular, entre beneficiarios y distintos representantes del programa, no son meramente un intercambio de servicios sino que están basados en los derechos de los beneficiarios. Por ejemplo, en los programas TMCs, los componentes de educación y salud no son solamente un servicio prestado por el Estado con responsabilidad compartida por los beneficiarios, sino que se trata de un derecho de los beneficiarios y una obligación del Estado. Estos aspectos deben de ser resaltados con más ímpetu, en particular con miras a proveer evidencias en la etapa de incidencia.

AGRUPACIÓN DE MAPA DE ACTORES EN DIFERENTES COMUNIDADES

Un método estándar es necesario para agrupar y/o comparar las respuestas de diferentes grupos de interés en distintas comunidades.

TRABAJO DE CAMPO Y RECOLECCIÓN DE DATOS

La metodología debe incluir un anexo sugiriendo estándares o pautas de recolección de datos tales como: protocolos para grupos de interés, cuestionarios para entrevistas estructuradas, etc.; así como cubrir ciertos aspectos prácticos como los pasos a seguir al abordar organizaciones locales.

Más directrices también deberían darse en cuanto al alcance de ciertas entradas de datos relevantes a cada variable.

MEJORAS EN LAS DIRECTRICES PARA EL INFORME

Un apéndice sobre cómo escribir el informe sobre el programa TMC será desarrollado con especial atención a los factores claves considerados en el análisis contextual los cuales forman parte del informe. El análisis contextual incluye examinar y describir cuestiones tales como el nivel del empoderamiento local y la calidad y acceso a la información. El apéndice facilitará una guía, pautas y principios para que el investigador tome en consideración. Dicho apéndice dará también lugar a una especial atención a temas de derechos humanos y asimetrías de poder relacionadas con temas de género (ver arriba).

ANEXO 2:

MODELOS DE TABLAS DE CARGA

Tabla 1

DESCRIPCIÓN DE COMPONENTES PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS (PTMCS)

COMPONENTE DEL PROYECTO	OBJETIVOS	CARACTERIZACIÓN
1. Focalización		Breve descripción del componente
.....		
2. Ingreso		
.....		
3. Transferencias / pago a beneficiarios		
.....		
4. Cumplimiento y monitoreo de corresponsabilidades		
.....		
5. Quejas y reclamos		
.....		
6. Egreso		
.....		

Tabla 2
PRINCIPALES ACTORES DEL PROGRAMA: FUNCIONES Y RESULTADOS.
- ejemplo estándar

FUNCIONES	RESULTADOS	OBSERVACIONES
COMPONENTE 1: FOCALIZACIÓN		
Ministerio de Desarrollo		
Dirección de Sistemas		
Gobierno Municipal		
COMPONENTE 2: INGRESO		
Ministerio de Desarrollo		
Dirección de Sistemas		
Gobierno Municipal		
COMPONENTE 3: TRANSFERENCIAS / PAGO A LOS BENEFICIARIOS		
Bancos		
Gobierno Municipal		
Beneficiarios		
COMPONENTE 4: CUMPLIMIENTO Y MONITOREO DE CORRESPONSABILIDADES Etc...		

Tabla 3
PRINCIPALES HERRAMIENTAS Y MECANISMOS DE CONTROL
- ejemplo de caso PTMCS

COMPONENTE DEL PROYECTO	HERRAMIENTAS DE REGULACIÓN	HERRAMIENTAS DE RENDICIÓN DE CUENTAS INTERNA Y SANCIÓN	HERRAMIENTAS DE MONITOREO Y EVALUACIÓN
1. Focalización			
2. Ingreso			
3. Transferencias / pago a beneficiarios			
4. Otros ...			

Tabla 4

PRINCIPALES HERRAMIENTAS Y MECANISMOS DE CONTROL

- ejemplo de caso PTMCS

ANÁLISIS DEL DESEMPEÑO (D)										ANÁLISIS DE INTEGRIDAD (I)									
Componente	1. REGLAMENTACIÓN (R)		2. CAPACIDAD (C)		3. EFICIENCIA (F)		4. EFECTIVIDAD (E)		TOTAL DESEMPEÑO	5. TRANSPARENCIA (T)		6. ACCOUNTABILITY (A)		7. CONTROL HORIZ. (CH)		8. CONTROL VERT. (CV)		TOTAL INTEGRIDAD	TOTAL D+I
	Obs.	Ptje.	Obs.	Ptje.	Obs.	Ptje.	Obs.	Ptje.	Ptje.	Obs.	Ptje.	Obs.	Ptje.	Obs.	Ptje.	Obs.	Ptje.	Ptje.	Ptje.
1. Focalización	...	1 al 5	...	1 al 5	...	1 al 5	...	1 al 5		...	1 al 5	...	1 al 5	...	1 al 5	...	1 al 5		
2. Ingreso	...	1 al 5	...	1 al 5	...	1 al 5	...	1 al 5		...	1 al 5	...	1 al 5	...	1 al 5	...	1 al 5		
3. Transferencias / pago a beneficiarios	...	1 al 5	...	1 al 5	...	1 al 5	...	1 al 5		...	1 al 5	...	1 al 5	...	1 al 5	...	1 al 5		
4. Etc ...	...	1 al 5	...	1 al 5	...	1 al 5	...	1 al 5		...	1 al 5	...	1 al 5	...	1 al 5	...	1 al 5		

Tabla 5
RIESGOS A LA INTEGRIDAD
- ejemplo PTMCS

COMPONENTE DEL PROYECTO	ACTORES INVOLUCRADOS	RIESGOS A LA INTEGRIDAD
Focalización		
Ingreso		
Transferencias / Pago a beneficiarios		
etc.		

- ejemplo PTMCS

[illegible]

COMPONENTE 4: QUEJAS Y RECLAMOS

RELACIONES				VALORACIÓN							
RELACIÓN	ACTORES	TIPO (S/R)	DETALLE	TRANSPARENCIA		ACCOUNTABILITY		CONTROL HORIZ.		CONTROL VERT.	
				Observaciones	Puntaje	Observaciones	Puntaje	Observaciones	Puntaje	Observaciones	Puntaje
MG1											
MG2											
MG3											

ANEXO 3: GLOSARIO

Accountability: 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, como así también los dispositivos de intercambio de información entre ellos.

Capacidad: busca determinar si el proceso cuenta con los recursos necesarios para el correcto cumplimiento de sus funciones. Estos recursos son tanto de índole técnica (recursos humanos capacitados y disponibles para desempeñar las funciones asignadas) como material (presupuesto, recursos financieros y herramientas tecnológicas).

Control horizontal: hace referencia al grado de supervisión directa que poseen instituciones y agencias del Estado independientes y externas al PTMC sobre las prácticas o procedimientos que conforman el componente. Una institución clave en cuanto al control horizontal es el Congreso.

Control vertical: 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.

Funciones: actividad o conjunto de actividades que cada actor realiza en cada componente en el que participa.

Desempeño: busca determinar la posesión de recursos idóneos para lograr los objetivos propuestos (Capacidad), la gestión eficiente de esos recursos (Eficiencia) y la aptitud para el cumplimiento de objetivos y el logro de resultados esperados (Efectividad).

Efectividad: se determina por el logro de los objetivos propuestos y el alcance de los resultados esperados.

Eficiencia: está determinada por la utilización y gestión de los recursos disponibles.

Integridad: busca determinar el grado de formalización y cumplimiento de las regulaciones y controles que existen en el proceso, tanto entre los propios participantes como así también por terceros que pretendan monitorear las actividades.

Objetivos: hace referencia a los propósitos o metas que se propone cumplir en un lapso definido de tiempo.

Reglamentación: se refiere a la existencia de reglas escritas o regulaciones formalizadas entre los actores, como así también a la disponibilidad real para reglamentar el marco completo de relaciones existentes. Tiene en cuenta tanto las leyes que rigen las relaciones generales del Programa, como así también las regulaciones y normas propias del componente bajo estudio.

Productos: hace referencia a lo que se espera obtener en cada una de los componentes.

Vulnerabilidad: hace referencia al nivel de vulnerabilidad frente a fallas de integridad de las componentes del Programa. Se asume que cuanto mejor sea el Desempeño y la Integridad de un componente, menor es su exposición a riesgos a la integridad. Por el contrario, a menor puntaje D+I (Desempeño + Integridad) de un componente, mayor es su vulnerabilidad y vulnerabilidad a fallas de integridad.

ANEXO 4:

PREGUNTAS BASE PARA VALORACIÓN MAPEO DE ACTORES

1. INTRODUCCIÓN

El mapeo de actores se enfoca sobre los componentes de PTMCs identificados como **más vulnerables** a partir del análisis de procesos. Puede ser la registración de beneficiarios, el pago del bono, el mecanismo de quejas y reclamos, etc.

Dentro del componente, el objetivo del mapeo de actores es **identificar a los actores involucrados, las relaciones entre los mismos y los mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y control** aplicables a estas relaciones. Ver también la sección “Mapa de Actores” de la guía de implementación.

Este anexo contiene **preguntas base** para realizar la **valoración de la relación entre actores**: se sugiere que cada capítulo desarrolle preguntas adicionales en base a los hallazgos del análisis de procesos y al contexto nacional y local.

Para recabar la información se sugiere usar una combinación de entrevistas semi-estructuradas con actores relevantes dentro del componente, con focus group con beneficiarios. Sin embargo, sin duda la metodología de levantamiento de datos dependerá en parte del contexto que se encuentre.

.....
***Nota:** Para los focus group con beneficiarios se sugiere usar como complemento el cuestionario específico (**Anexo 5**) y la metodología ejemplificada en el **Anexo 6**.*
.....

***Selección de comunidades:** Se sugiere visitar un mínimo de 3-4 comunidades, que tengan **un nivel de representatividad del contexto del país**. Un ejemplo hipotético sería relevar dos comunidades en zonas urbanas, una en zona rural de montaña, y una rural en zona de llanura.*

2. PREGUNTAS BASE PARA 2 ACTORES:

[Actor 1]

[Actor 2]

Servicio provisto por Actor 1 a Actor 2:

Retorno provisto por Actor 2 a Actor 1:

I. Transparencia

- ¿Está reglamentada la relación entre los actores, estableciendo responsabilidades, objetivos, procedimientos, reglas, normas?
- ¿Se encuentra una normativa que establece que la reglamentación debe estar disponible al público?
- ¿El público u otros actores interesados externos pueden en la práctica obtener información respecto a la relación entre los actores?

II. Accountability (Rendición de cuentas interna)

- ¿Si [Actor 1] tiene un problema o una queja respecto al [Actor 2] o respecto al Servicio o Retorno prestado, existen mecanismos de rendición de cuentas a los cuales puede acudir?
- ¿Si un [Actor 3] dentro del PTMC se ve afectado por la relación entre [Actor 1] y [Actor 2], puede acudir a este mecanismo de rendición de cuentas?

.....

Ejemplo hipotético: El médico [Actor 1] debe enviar cada mes al coordinador local [Actor 2] la lista de beneficiarios [Actor 3] que han cumplido con el chequeo de salud. Si el médico no cumple con su función y periódicamente se atrasa en el envío de las listas, ¿el coordinador local tiene a quien acudir para hacer una queja? ¿Puede hacer la queja el beneficiario?

.....

Preguntas complementarias:

- ¿Conoce Ud. casos de uso de este canal de rendición de cuentas?
- ¿Sabe Ud. si el uso del canal de rendición de cuentas ha llevado a una respuesta al asunto que originó la queja?
- ¿Sabe Ud. si se han verificado casos en los que una denuncia en el marco del <componente> ha llegado a la justicia?
- ¿Sabe Ud. si se han verificado casos concretos en que una denuncia clasificada como delito ha llevado a sanciones?
- Donde afecta a beneficiarias: ¿el canal de quejas y reclamos del <componente> es sensible a las diferencias de género?
- Donde involucra a beneficiarias: ¿el mecanismo de quejas y reclamos del <componente> es sensible a su cultura, idioma y costumbres?

III. Control horizontal

- ¿Existe un monitoreo de parte de otras autoridades estatales sobre el servicio que Ud. provee al [Actor 2] / el retorno que Ud. recibe de [Actor 1]? Por ejemplo la contraloría, una comisión del Congreso, etc.
- ¿Este monitoreo ha generado informes escritos?
- ¿Puede accederse a estos informes?
- ¿Estos informes incluyen recomendaciones específicas?
- ¿Se han generado reformas en base a las recomendaciones?

IV. Control vertical

- ¿Sabe Ud. si la relación de trabajo con [Actor 2] está sujeta a monitoreo o participación comunitaria, por ejemplo una comisión de monitoreo, audiencias públicas, encuestas de opinión, buzón de sugerencias, etc.?

En caso sí exista un monitoreo comunitario:

- ¿Se han registrado cambios en la forma de trabajar con el [Actor 2] a partir de las recomendaciones recabadas a través de la participación comunitaria?
- En su opinión: ¿Las comisiones y eventos de participación tienen en cuenta la tradición, el idioma, las formas y la cultura de su comunidad?
- En su opinión: ¿Los mecanismos de monitoreo comunitario tienen en cuenta las diferencias de género?

ANEXO 5:

PREGUNTAS GENÉRICAS SOBRE EL PTMC PARA LA COMUNIDAD / BENEFICIARIOS

Esta lista de preguntas genéricas puede ser útil para establecer una línea de base respecto a los niveles generales de transparencia, rendición de cuentas y control participativo del PTMC, de acuerdo a la experiencia de los beneficiarios. Esto será relevante para la etapa de incidencia, y también para brindar contexto a las preguntas específicas del mapeo de actores que se enfocan sobre los componentes más vulnerables del PTMC (ver Anexos 1 y 3).

PREGUNTAS DE CONTEXTO

- Nombre:
- Género:
- Edad:
- Jefe de familia:
- Beneficiaria PTMC si/no:
- Si es beneficiaria, ¿hace cuanto tiempo? _____años

PREGUNTAS SOBRE EL PTMC

¿Cuáles considera Usted han sido los aspectos positivos y negativos del [PTMC] en su comunidad?

(Se sugiere agregar específicas al PTMC de ser necesario)

DISPONIBILIDAD DE INFORMACIÓN¹:

1. En su experiencia, ¿es posible obtener información respecto al <PTMC> y su funcionamiento?
2. ¿Cómo obtiene Ud. información sobre el <PTMC>? (internet, TV, radios locales, visitas de autoridades a la comunidad, a través de vecinos o amigos, u otro)
3. ¿La información sobre el <PTMC> está actualizada?
4. ¿La información sobre el <PTMC> es completa?
5. En su opinión: ¿La información disponible está presentada de forma amena y comprensible?
6. ¿Sabe Ud. si existe una ley o reglamento que le da derecho a obtener información sobre el <PTMC>? ¿Ha hecho Ud. uso de este derecho? ¿Sabe Ud. de algún caso en que alguien de la comunidad ha hecho uso de este derecho?
7. En su experiencia: ¿Los funcionarios del programa (o el actor relevante) están capacitados para brindar información acerca del <PTMC>?
8. En su opinión: ¿la información provista por el <PTMC> es sensible a las diferencias de género?
9. En su opinión: ¿la información provista por el <PTMC> es sensible a su cultura, idioma y costumbres?

.....
¹ Transparencia

QUEJAS Y RECLAMOS²:

1. Sabe Ud. si hay un canal formal para presentar quejas y reclamos en el marco del <PTMC>?
 2. En caso si se conozca un canal de quejas y reclamos: ¿Cómo funciona? ¿Es por escrito, por TE, por internet, existe un comité de beneficiarias que se comunica con las autoridades, hay que presentarse en persona?
 3. ¿Sabe Ud. si hay el canal disponible permite denunciar casos de discriminación por razones de etnia, género u idioma en el marco del <PTMC>?
 4. ¿Ha usado Ud. o conoce a alguien que ha utilizado este canal de quejas y reclamos?
 5. ¿Sabe Ud. si el uso del canal de quejas y reclamos ha llevado a una respuesta al asunto que originó la queja?
 6. ¿Sabe Ud. si se han verificado casos en los que una denuncia en el marco del <PTMC> ha llegado a la justicia?
 7. ¿Sabe Ud. si se han verificado casos concretos en que una denuncia clasificada como delito ha llevado a sanciones?
 8. En su opinión: ¿el canal de quejas y reclamos del <PTMC> es sensible a las diferencias de género?
 9. En su opinión: ¿el mecanismo de quejas y reclamos del <PTMC> es sensible a su cultura, idioma y costumbres?
- En caso Ud. conoce o participa en un comité o consejo de beneficiarias que puede recolectar quejas y reclamos:
10. ¿Sabe Ud. si ha habido capacitación para los participantes en el comité o consejo?
 11. ¿Sabe Ud. cómo es la conformación del comité? ¿Las mujeres son mayoría? ¿Las beneficiarias son mayoría? ¿Los varones son mayoría? ¿Son mayoría los representantes del <PTMC>?

.....
² Accountability: Rendición de Cuentas interna

CONTROL DE AUTORIDADES ESTATALES³:

¿Sabe Ud. si ha habido controles sobre el <PTMC> en su comunidad por parte de autoridades estatales, por ejemplo la auditoría, el Ombudsman o una comisión del Congreso?

CONTROL SOBRE EL <PTMC> POR PARTE DE LA COMUNIDAD⁴:

1. ¿Sabe Ud. si existe dentro del <PTMC> una oficina o departamento que tiene como objetivo específico promover una relación directa con la comunidad?
2. ¿Sabe Ud. si existe un espacio de participación comunitaria en el marco del <PTMC>, por ejemplo una comisión de monitoreo, audiencias públicas, encuestas de opinión, buzón de sugerencias, etc.?

En base a su experiencia personal:

3. ¿La comunidad es informada acerca del lugar, fecha y hora de eventos de participación con anticipación?
4. ¿El evento tiene los recursos financieros y humanos adecuados para garantizar la participación?
5. ¿Se informa por anticipado la agenda y eventuales decisiones a tomar?
6. ¿Se informa quien es la autoridad pública encargada de implementar decisiones que resulten del evento de participación?
7. ¿Se hace una difusión pública adecuada de los eventos de participación?

8. ¿Las recomendaciones y observaciones de los participantes son registrados y difundidos?
9. ¿Se han registrado casos en las que las recomendaciones realizadas por la comunidad han llevado a modificaciones en la operativa del <PTMC>?
10. ¿Se ha establecido un piso mínimo para el número de participantes que no sean autoridades, para garantizar la legitimidad y la autonomía de los eventos participativos?
11. ¿Se cumple en la práctica con ese mínimo?
12. ¿Existen canales para denunciar casos de discriminación en el acceso a los eventos de participación, comisiones, etc.?
13. ¿La difusión pública de eventos de participación se realiza en idiomas locales relevantes a los participantes?
14. ¿Las comisiones y eventos de participación tienen en cuenta la tradición, el idioma, las formas y la cultura de su comunidad?
15. ¿El diseño de mecanismos de monitoreo y control de los PTMCs tiene en cuenta las diferencias de género?

.....
³Control horizontal

⁴Control vertical.

Nota: En principio, las comisiones de beneficiarias se consideran mecanismos de rendición de cuenta internas al programa, mientras que las comisiones donde participan también actores comunitarios que no son beneficiarios se consideran mecanismos de control vertical externos al programa. En la práctica, probablemente esta distinción no sea tan fácil de hacer.

ANEXO 6:

METODOLOGÍA COMPLEMENTARIA PARA MAPEO DE ACTORES CON BENEFICIARIOS / COMUNIDAD

1. INTRODUCCIÓN

La presente guía brinda una descripción de los pasos para facilitar la elaboración de un mapa participativo de actores, trabajando con beneficiarios. El mapa participativo de actores busca identificar y evaluar las relaciones entre actores involucrados y afines del programa de transferencias condicionadas bajo estudio. Esta metodología es complementaria al cuestionario para el mapeo de actores (Anexo 1) y a las preguntas generales sobre el PTMC (Anexo 2).

Como paso previo, a partir del análisis de procesos se habrán identificado los componentes del PTMC considerados como **más vulnerables**. La propuesta es que el mapeo de actores se enfoque principalmente sobre estos componentes⁵, aunque también pueden hacerse preguntas generales sobre el PTMC.

⁵ Por ejemplo, el componente más vulnerable puede ser la registración de beneficiarios, el mecanismo de quejas y reclamos, el procedimiento de verificación de corresponsabilidades, etc

II. ANTES DE LA VISITA

Selección de comunidades: Se sugiere visitar un mínimo de 3-4 comunidades, que tengan un nivel de representatividad del contexto del país. Un ejemplo hipotético sería relevar dos comunidades en zonas urbanas, una en zona rural de montaña, y una rural en zona de llanura.

Comunicación con contactos locales: será clave la comunicación y articulación con organizaciones o contactos locales para preparar la visita: explicar de que se trata la reunión, consultar cuantos participantes pueden esperarse, cual es el mejor momento para la visita, acordar expectativas, apoyo logístico, etc.

Tiempo de estadía: Para ayudar al planeamiento, se estima que para poder completar las actividades el tiempo de estadía en cada comunidad será de mínimo medio día y probablemente de un día.

Importante: en la siguiente etapa del proyecto (incidencia) el objetivo será volver a las comunidades relevadas, para compartir los resultados de la investigación y para llevar a cabo actividades de incidencia específicas a nivel local (a determinar en base a los hallazgos y al contexto).

III. FORMATO VISITA COMUNIDADES

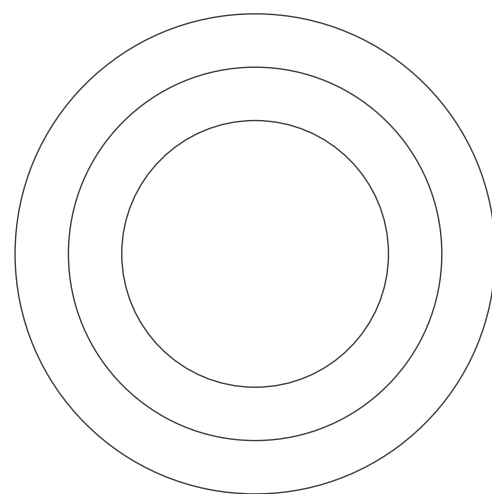
La siguiente metodología fue desarrollada por Acción Ciudadana en Guatemala en base al Programa Mi Familia Progres.

A. PARTE 1:

Implementos necesarios:

- Papeles afiche (papelote)
- Tarjetas de colores, cinta o pegamento para pegar tarjetas sobre afiche.
- Fibrones

.....



.....

Figura 1:

Sugerencia para papel afiche (papelote)

Los círculos concéntricos permiten visualizar la “distancia” entre las beneficiarias y los actores relacionados al PTMC. Esta distancia puede ser física, puede representar la frecuencia de las interacciones entre actores, o el nivel de confianza para realizar la gestión evaluada.

En caso haya más de un componente identificado como más vulnerable en el PTMC, se sugiere usar 2 o más afiches individuales.

Paso 1

Ya colocado el papel afiche sobre la pared, el facilitador da la bienvenida a los participantes y presenta a los integrantes del equipo de trabajo. Explica también el porqué de la investigación y de la presencia del equipo en la comunidad.

Paso 2

Luego de las dinámicas de presentación y “rompe hielo”, el facilitador procede a explicar brevemente en qué consiste el objetivo y el uso que se le dará (mapa), particularmente explicando la ubicación de la comunidad/beneficiaria en el centro del objetivo.

Seguidamente se dará lectura a la pregunta generadora del mapa de actores.

¿A quiénes acuden / con quiénes interactúan las beneficiarias en el contexto de la [etapa vulnerable] del [PTMC]?

Paso 3

El facilitador repasa cada una de las tarjetas y pega una o dos sobre el afiche, consultando con los participantes sobre el lugar en el cual debe pegarse la tarjeta. En caso los actores están presentes en el taller (coordinadores locales del PTMC, representantes del centro de salud, etc) se recomienda que el facilitador sea ameno en la presentación de cada uno de los actores; esto es en la medida de lo posible. Es importante que aquí quede claro el uso de la ubicación de los actores en los niveles 1 – 3 del mapa.

Paso 4

Después de la dinámica ilustrativa se procede a leer nuevamente la pregunta correspondiente al mapa y a dirigirla directamente a los participantes. Conforme vayan opinando cada uno de los participantes, se les solicita que pasen al frente para ubicar al actor en el mapa. Si alguien cuestiona la ubicación del actor sobre el mapa, se le solicita también que pase al frente para ubicar al actor donde corresponde. La idea es que poco a poco el facilitador le dé la voz y participación completa a los participantes para que ellos mismos coloquen a los actores donde ellos consideren apropiado. En este paso se recomienda que el facilitador intente encontrar mecanismos para involucrar a los participantes eficazmente.

Paso 5

Durante la posible discusión grupal sobre la ubicación de cada uno de los actores, se recomienda que el facilitador vaya preguntado el porqué de la ubicación en los distintos niveles de cada uno de los

actores. En esto el facilitador tiene que asegurarse que los actores estén ubicados correctamente en cada nivel según lo que se vaya consensuando dentro del grupo a partir de la discusión.

Paso 6

Después de llegar a una ubicación consensuada sobre cada uno de los actores en el mapa, se pregunta la relación entre cada uno de estos, incluida la comunidad. Hay dos posibles tipos de relaciones. 1. Unidireccional, 2. Bidireccional. En esta parte del taller el facilitador debe jugar un papel más activo asegurándose que los tipos de relaciones sean las correctas, además de determinar el servicio/retorno que se ofrecen unos a otros. El facilitador también tiene que preguntar las razones para el establecimiento de cada una de las relaciones, servicios y retornos. Los comentarios y razones derivados de la pregunta sobre el porqué de la relación tienen que ser claras y concisas para que puedan ser documentadas.

B. PARTE 2: ENTREVISTAS ESTRUCTURADAS O SEMI-ESTRUCTURADAS

Ver **Anexo 1** para preguntas base mapeo de actores.



© Acción Ciudadana

IV. DESPUÉS DE LA REUNIÓN:

Evaluación del día con representantes de organizaciones locales, de ser posible discutir posibles actividades de incidencia en siguiente fase.



CHECK LISTS





CHECK LIST



-
1. ¿Existe un marco normativo y/o regulatorio que sustente formalmente el componente?
.....
 2. ¿El marco normativo es una ley del Congreso?
.....
 3. ¿El marco normativo es un decreto?
.....
 4. ¿El marco normativo es una reglamentación específica para el PTC?
.....
 5. ¿Los objetivos, funciones, actividades, recursos y procesos del componente están formalizados?
.....
 6. ¿La normativa cubre adecuadamente el espectro de actividades?
.....
 7. ¿El componente tiene objetivos generales definidos?
.....
 8. ¿El componente tiene objetivos específicos definidos?
.....
 9. ¿El componente tiene resultados esperados en un determinado período de tiempo definidos?
.....
 10. ¿Los objetivos del componente se corresponden con los lineamientos del Programa?
.....
 11. ¿Los actores involucrados en el componente conocen los objetivos definidos?
.....
 12. ¿Los actores involucrados internalizan y actúan en función de los objetivos definidos?
.....



CHECK LIST



-
1. ¿Se ha realizado una evaluación de necesidades en cuanto a recursos humanos del componente?
.....
 2. ¿Cuenta el componente con recursos humanos suficientes y capacitados para llevar a cabo las funciones asignadas?
.....
 3. ¿El reclutamiento de recursos humanos del componente se lleva a cabo con criterios objetivos y técnicos?
.....
 4. ¿Los recursos humanos son idóneos para el puesto que desempeñan?
.....
 5. ¿Las funciones de los actores involucrados en el componente están claramente definidas?
.....
 6. ¿Se ha realizado una evaluación de necesidades en cuanto a recursos económicos del componente?
.....
 7. ¿Se le asigna al componente el presupuesto necesario para cumplir con sus funciones?
.....
 8. ¿Se le giran en la práctica los recursos financieros necesarios?
.....
 9. ¿Se ha realizado una evaluación de las necesidades tecnológicas del componente para llevar a cabo sus funciones?
.....
 10. ¿Cuenta el componente con los recursos tecnológicos necesarios para llevar a cabo sus funciones? (computadoras, equipos de comunicación, movilidad, oficinas equipadas, etc.)
.....



CHECK LIST



-
1. ¿Se miden los resultados de cada componente en particular?
.....
 2. ¿Se miden los resultados del programa en general?
.....
 3. ¿Las evaluaciones son cuantitativas?
.....
 4. ¿Las evaluaciones son cualitativas?
.....
 5. ¿Las evaluaciones son mixtas?
.....
 6. ¿Se alcanzan en la práctica los resultados esperados para el componente y el programa?
.....
 7. ¿Estas mediciones son capturadas en informes y difundidas a los actores involucrados?
.....
 8. ¿Se hacen recomendaciones en base al análisis?
.....
 9. ¿Se hace seguimiento al grado de implementación de esas recomendaciones?
.....



CHECK LIST



-
1. ¿Los Recursos Humanos se destinan al cumplimiento de las funciones asignadas?
.....
 2. En la práctica, ¿los Recursos Humanos cumplen con las funciones asignadas?
.....
 3. ¿Los recursos tecnológicos se destinan al cumplimiento de las funciones asignadas?
.....
 4. En la práctica, ¿los recursos tecnológicos cumplen con las funciones asignadas?
.....
 5. ¿Los Recursos económicos se destinan para cumplir con las funciones asignadas?
.....
 6. ¿La utilización de los recursos técnicos y financieros permite que el componente del PTMC se desarrolle de forma correcta?
.....
 7. ¿El componente tiene objetivos generales definidos?
.....
 8. ¿Se evalúan periódicamente los procesos clave del componente?
.....
 9. ¿Se recomiendan mejoras en base a los resultados de las evaluaciones?
.....
 10. ¿Se hace seguimiento al grado de implementación de las recomendaciones?
.....
 11. ¿Se hacen mediciones periódicas de la eficiencia del uso de los recursos disponibles en el componente?
.....
 12. ¿Se evalúan los resultados de esas mediciones?
.....
 13. ¿Se hace seguimiento al grado de implementación de las recomendaciones?
.....
 14. ¿Se implementan mejoras en base a los resultados de las evaluaciones?
.....



CHECK LIST



1. ¿Existe una ley de acceso a la información u otra normativa similar?

.....

2. ¿Es una ley nacional?

.....

3. ¿Es una ley estadual?

.....

4. ¿Es un decreto?

.....

5. ¿Es una reglamentación que sólo alcanza al PTC?

.....

6. ¿Existe en la práctica información pública respecto al programa y su funcionamiento?

.....

7. ¿Esta información se actualiza y complementa con cierta periodicidad?

.....

8. ¿Es posible el acceso a la información respecto a la normativa / procesos del componente?

.....

9. ¿Los funcionarios del componente han recibido capacitación en la implementación práctica de la ley de acceso a la información?

.....

10. ¿La norma incluye la obligación estatal de transparencia activa?

.....

11. ¿La norma explicita qué información debe difundirse de manera activa?

.....

12. ¿La información pública respecto al componente está disponible en internet?

.....

13. ¿La información disponible en internet es completa?

.....

14. ¿La información disponible en internet es pertinente?

.....

15. ¿La información disponible en internet es comprensible?
(hasta aquí preguntas para cubrir criterio de disponibilidad)

.....

16. ¿El estado utiliza diversos canales de difusión de la información: TV, radios locales, etc?

.....

17. ¿Existen mecanismos activos para denunciar casos de discriminación en el acceso a la información?
(criterio de accesibilidad)

.....

18. ¿Los mecanismos de acceso a la información del componente tienen en cuenta factores de género? (criterio de aceptabilidad)

.....

19. ¿Los mecanismos de acceso a la información adaptan su contenido/ formato/ idioma de acuerdo a la diversidad lingüística/cultural? (criterio de adaptabilidad)

.....



CHECK LIST



1. ¿Existen instancias formales de rendición de cuentas en el componente?
.....
2. ¿Entre las instancias formales de rendición de cuentas en el componente alguna promueve la organización de las beneficiarias para participar en comités, consejos consultivos, etc?
.....
3. ¿Cómo es la conformación de estas instancias de rendición de cuentas: ¿ las mujeres son mayoría? ¿las beneficiarias son mayoría? ¿Los varones son mayoría? ¿Son mayoría los representantes del municipio o institución estatal?
.....
4. ¿Los mecanismos de rendición de cuentas son conocidos por los actores relevantes?
.....
5. ¿Ha habido capacitación de actores involucrados en el uso de los mecanismos de rendición de cuentas?
.....
6. ¿Se han verificado casos de aplicación de estos mecanismos?
.....
7. ¿Existe una clasificación o tipología de denuncias?
.....

8. ¿Están determinadas las tipologías que son consideradas como delito?
.....
9. ¿Dentro de esta clasificación de denuncias se incluye la violencia de género?
.....
10. ¿Está determinado a que organismo se derivan las denuncias consideradas como delito?
.....
11. ¿Se han verificado casos concretos en que una denuncia clasificada como delito ha llevado a sanciones?
.....
12. ¿Los mecanismos de rendición de cuentas garantizan el acceso a la justicia de personas que son sometidas a abusos de poder? (hasta aquí preguntas para cubrir **criterio de disponibilidad**)
.....
13. ¿Existen mecanismos activos para denunciar casos de discriminación en el uso de mecanismos de rendición de cuentas? (**criterio de accesibilidad**)
.....
14. ¿Los mecanismos de rendición de cuentas que involucran a beneficiarias incluyen disposiciones para tener en cuenta las diferencias de género? (**criterio de aceptabilidad**)
.....
15. ¿Los mecanismos de rendición de cuentas que involucran a beneficiarias incluyen disposiciones para tener en cuenta la diversidad lingüística/cultural? (**criterio de adaptabilidad**)
.....



CHECK LIST



-
1. ¿Existen mecanismos que posibiliten una evaluación de actores estatales externos al programa (Auditores, comisiones del Congreso)?
.....
 2. ¿Los mecanismos son generales (contraloría de cuentas, tribunal de cuentas, Instituto electoral, etc.)?
.....
 3. ¿O son particulares del programa (fiscalía especializada, comisión especial del congreso, etc.)?
.....
 4. ¿Existe una red formal de agencias de rendición de cuentas asignada al control del programa (red federal de control, etc.)?
.....
 5. ¿Existe en la práctica un control/monitoreo por parte de actores estatales externos al programa?
.....
 6. ¿Los controles de actores estatales se realizan en forma periódica?
.....
 7. ¿Los controles de actores estatales resultan en informes escritos?
.....
 8. ¿Los informes son de fácil acceso?
.....
 9. ¿Se hace seguimiento del grado de implementación de las recomendaciones contenidas en los informes?
.....
 10. ¿Existen alianzas o acuerdos formales de cooperación entre alguna de las agencias de control externo (por ejemplo el Ombudsman o comisión del Congreso) y organizaciones de beneficiarias u otras organizaciones de la sociedad civil vinculadas al programa?
(hasta aquí las preguntas de disponibilidad)
.....



CHECK LIST:



1. ¿Existen mecanismos de monitoreo y control por parte de actores no estatales en el PTMC (comisiones de monitoreo, audiencias públicas, encuestas de opinión, buzón de sugerencias, departamento de prensa dentro del programa, etc.)?
.....
2. ¿Estos mecanismos están formalizados?
.....
3. ¿Existe dentro del programa o componente del programa una oficina o departamento que tiene como objetivo específico promover una relación directa con la comunidad?
.....
4. ¿Los mecanismos de monitoreo y control cuentan con recursos financieros y humanos para garantizar la participación?
.....
5. ¿Los actores no estatales son informados acerca del lugar, fecha y hora de eventos de participación con anticipación?
.....
6. ¿Se informa por anticipado la agenda y eventuales decisiones a tomar?
.....
7. ¿Se informa quien es la autoridad pública encargada de implementar decisiones que resulten del evento de participación?
.....
8. ¿Se hace una difusión pública adecuada de los eventos de participación?
.....
9. ¿Las recomendaciones y observaciones de los participantes son registrados y difundidos a los actores relevantes?
.....

10. ¿Se han registrado casos en las que las recomendaciones realizadas por los participantes llevan a modificaciones en la operativa del programa?
.....
11. ¿Se ha establecido un piso mínimo para el número de los actores no estatales participantes para garantizar la legitimidad y la autonomía de los mecanismos participativos?
.....
12. ¿Se cumple en la práctica con ese mínimo? (hasta aquí preguntas para cubrir criterio de disponibilidad)
.....
13. ¿Existen mecanismos activos para denunciar casos de discriminación en el acceso a las distintas formas de monitoreo y control?
(criterio de accesibilidad)
.....
14. ¿Los mecanismos de monitoreo y control toman en cuenta la tradición, las formas y los procesos de participación preexistentes?
(criterio de aceptabilidad)
.....
15. ¿El diseño de mecanismos de monitoreo y control de los PTMCs tiene en cuenta las diferencias de género? **(criterio de aceptabilidad)**
.....
16. ¿La difusión pública de eventos de participación se realiza en idiomas locales relevantes a los grupos no estatales participantes?
(criterio de adaptabilidad)
.....
17. ¿Los mecanismos de participación adaptan su contenido/ formato/ idioma de acuerdo a la diversidad lingüística/cultural?
(criterio de adaptabilidad)
.....



WWW.TRANSPARENCY.ORG