



VI Seminario Internacional de PTC

Los Programas de Transferencias Condicionadas desde un Enfoque de Derechos Humanos

Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe
Santiago de Chile, 29 y 30 de septiembre de 2011

GUÍA PARA EL ANÁLISIS

1. Introducción.

El presente documento tiene como objetivo orientar el análisis de los programas de transferencias condicionadas (PTC) desde un enfoque de derechos humanos. En primer lugar, se exponen los antecedentes sobre el rol que cumplen estos programas en el marco de la política social y las potencialidades que conlleva su evaluación desde un enfoque de derechos. En segundo lugar, se presenta una guía de análisis que integra los contenidos técnicos desarrollados en el Taller de Expertos “*Los Programas de Transferencias Condicionadas desde un Enfoque de Derechos*”, realizado en la Oficina Regional de la FAO los días 17 y 18 de marzo de 2011¹.

Esta guía constituye un esfuerzo por facilitar el análisis y la preparación de las ponencias nacionales por parte de los equipos de trabajo responsables del diseño, implementación y/o ejecución de los PTC de la región en el Sexto Seminario Internacional sobre Programas de Transferencias Condicionadas el próximo mes de septiembre. Tiene asimismo el propósito de contribuir al desarrollo de una cultura de evaluación integral, capaz de propiciar decisiones de valor público para el bienestar de la población.

Los temas determinados en la guía se encuentran ordenados según los principios universales del enfoque de derechos humanos, y son presentados en cuadros de cuatro columnas: en la primera, se describen las variables de evaluación propuestas; en la segunda, se presentan preguntas específicas para el análisis de cada variable en función del enfoque de derechos; en la tercera se desarrolla brevemente una justificación técnica para cada pregunta y variable, complementada, en la cuarta columna, por la referencia concreta a reseñas específicas de los documentos técnicos que sustentan cada pregunta.

¹ Para mayores antecedentes se recomienda visitar el sitio web del Taller de Expertos en el siguiente enlace: <http://www.rlc.fao.org/iniciativa/expertos/>

2. Antecedentes.

El análisis de los programas de transferencias condicionadas (PTC) bajo un enfoque de derechos humanos se relaciona de forma directa con la forma en que se conciben las políticas, planes y programas sociales. En este caso, el punto de partida no es la presencia de personas con necesidades o riesgos, sino la existencia de ciudadanos con derechos sociales exigibles, lo que propicia necesariamente la implementación de medidas de protección y promoción social para su inclusión social sobre la base del fortalecimiento de las responsabilidades públicas, el espacio público y una gobernanza sistémica.

Los PTC presentan impactos positivos sobre el acceso de la población a servicios sociales básicos y el ingreso familiar, potenciando la acumulación de capital humano y el acceso a bienes y servicios. Es por ello que los PTC pueden ser concebidos como vehículos que contribuyen a la realización de derechos sociales, configurándose como una de las opciones de política social que pueden ser efectivas para el combate de la pobreza estructural, siempre y cuando éstos sean complementados dinámicamente por planes y programas de intervención intersectorial en el marco de una política social integral.

Los derechos humanos son universales, complementarios entre sí y progresivos en su aplicación. El Sistema Internacional de Derechos Humanos provee contenidos y obligaciones mínimas que cada Estado debe cumplir, y cuya evaluación es posible en un marco amplio de políticas. De tal forma, los programas específicos de intervención pueden concebirse como componentes de políticas que contribuyen a la consecución de objetivos sociales trazados en un nivel superior. En este sentido, la adopción por parte de los PTC de los principios fundamentales del enfoque de derechos humanos –igualdad y no discriminación, participación y empoderamiento, rendición de cuentas y transparencia, progresividad y no regresividad– maximizará su rendimiento en pos de la inclusión ciudadana y la mejora integral de las condiciones de vida de sus destinatarios.

Como recomendación general, los PTC debiesen buscar: (1) mayores niveles de sostenibilidad bajo marcos jurídicos e institucionales adecuados; (2) criterios de elegibilidad, selección y un proceso administrativo de admisión razonables y no discriminatorios; (3) diseñar y ejecutar las corresponsabilidades de forma coherente con las necesidades y posibilidades de los destinatarios y su contexto socio-económico, velando, ante todo, por la protección de sus derechos humanos; (4) evitar reproducir o facilitar la violencia de género y tratos discriminatorios hacia la población indígena y/o vulnerable; (5) configurar montos adaptables y aceptables conformes a criterios de progresividad, así como también aspirar a cubrir a la totalidad de la población meta en situación de pobreza; (6) generar instancias efectivas de coordinación interinstitucional a nivel operativo y técnico; (7) garantizar una participación efectiva de los destinatarios y la comunidad; (8) garantizar un acceso adecuado a la información pública; y (9) contar con mecanismos de recurso y rendición de cuentas efectivos.

3. Guía de análisis para programas de transferencias condicionadas (PTC).

3.1. Igualdad y no discriminación.

Variables	Preguntas para guiar el análisis	Justificación	Referencias
Identificación e inclusión de destinatarios	¿Qué medidas se llevan a cabo en el marco del programa para evitar y/o corregir los errores de exclusión de destinatarios?	<p>Los procedimientos de selección y los criterios de inclusión definen en gran medida la trayectoria de los destinatarios en la protección social, sus expectativas futuras y grados de certidumbre con respecto a su condición material y social.</p> <p>En principio, se deben evitar los errores de exclusión de los pobres e indigentes derivados de una desactualización de los sistemas de información social y territorial, la falta de identificación de la población mediante una cédula de identidad, mecanismos de focalización y verificación demasiado complejos o rigurosos. Una buena práctica al respecto es el establecimiento de un registro único de destinatarios de programas sociales.</p>	<p>NU (2009a, pp. 12-13) NU (2009b, pp. 19) NU (2009c, pp. 17-18) ALSCH (2011a, pp. 12, 26, 33-34) Cecchini y Madariaga (2011, pp. 26-29) ALSCH (2011c, pp. 7,14,15)</p>
Criterios y procesos de selección y postulación	¿Qué efectos potencialmente discriminatorios tienen los criterios utilizados en el diseño y ejecución de los procesos de postulación y selección?	<p>Es incongruente con el enfoque de derechos el establecimiento de plazos limitados sobre la postulación y la asignación de prestaciones, pues los destinatarios tienen una titularidad permanente de derechos sociales y no acotada por un plazo definido en el tiempo. En este sentido, se debe trabajar para evitar procedimientos de postulación demasiado engorrosos o que desincentiven la inclusión de la población en los programas debido a los costos de dinero y tiempo que pudiesen implicar diseños ineficientes de procesos. Los procesos de focalización y selección no deben constituirse en un fin en sí mismo.</p>	<p>NU (2009a, pp. 13) ALCSH (2011a, pp. 50) Cecchini y Madariaga (2011, pp. 27)</p>
Cobertura y exclusión	<p>¿Qué mecanismos existen para la inclusión progresiva de la población pobre y/o indigente, que cumple con las condiciones de elegibilidad pero está excluida del programa?</p> <p>¿Se considera la adopción de medidas especiales/adaptativas para la inclusión de localidades con déficit de infraestructura en el programa?</p>	<p>Los PTC debiesen a aumentar su cobertura progresivamente hasta alcanzar a la totalidad de la población objetivo (familias con hijas/os en edad escolar y embarazadas) en situación de pobreza.</p> <p>La existencia de un plan para la identificación e inclusión de personas elegibles que han quedado excluidas del programa es fundamental. Asimismo, la exclusión de localidades que presentan un déficit en la infraestructura de servicios es un error grave desde una perspectiva de derechos. De no mediar programas o planes alternativos para su inclusión en la protección social, los PTC debiesen implementar mecanismos para su rápida inclusión bajo una modalidad de implementación adaptativa.</p> <p>Actualmente, los programas <i>Juntos</i> del Perú y <i>Tekoporâ</i> del Paraguay incluyen mecanismos de selección comunitaria como etapa final del proceso de focalización. Por otro lado, el Estado Plurinacional de Bolivia utiliza a las Fuerzas Armadas para realizar los pagos de los Bonos <i>Juancito pinto</i> y <i>Juana Azurduy</i> en las zonas más remotas e inaccesibles y; en Panamá, el programa <i>Red de Oportunidades</i> ha utilizado estafetas móviles de la Dirección de Correos y Telégrafos (COTEL).</p>	<p>NU (2009a, pp. 12, 28) ALCSH (2011a, pp. 34, 44, 46, 50) ALCSH (2011c, pp. 19) Cecchini y Madariaga (2011, pp. 28-29)</p>

<p>Inclusión enfoque étnico y de género</p>	<p>¿De qué forma se ha adecuado el diseño y ejecución del programa en función de las vulnerabilidades específicas de género y etnia? ¿Se han identificado efectos discriminatorios producto de la implementación del programa sobre mujeres, indígenas y afro-descendientes?</p>	<p>Los sectores vulnerables e históricamente excluidos requieren un diseño y ejecución especializada por parte de los programas. Posiblemente, su no especificidad en el ámbito de los PTC contribuya a acentuar la exclusión, dada la no pertinencia cultural de la oferta.</p> <p>A modo de ejemplo, tanto el programa <i>Red de Oportunidades</i> de Panamá como <i>Familias en Acción</i> de Colombia han adaptado su diseño y modalidades de implementación a criterios de un enfoque étnico, considerando las visiones de los indígenas con respecto a la vida y sus territorios en el diseño de sus componentes, y validando las decisiones sobre los programas en instancias de debate y participación de las comunidades.</p>	<p>NU (2009a, pp. 19-22, 27) NU (2009b, pp. 20, 23, 25) NU (2009c, pp. 19, 20, 27) Robles (2009) ALCSH (2011a, pp. 15, 23, 29, 36, 46, 49)</p>
<p>Pertinencia económica de las transferencias</p>	<p>¿Se considera la implementación de montos diferenciados de las transferencias según las características de cada individuo?</p> <p>¿Permiten los montos transferidos a los hogares pobres e indigentes un acceso significativo a bienes y servicios que garanticen su seguridad alimentaria y nutricional y la protección de sus activos?</p> <p>¿Se consideran las brechas de pobreza e indigencia en su cálculo? ¿Se consideran mecanismos regulares y automáticos de indexación de los montos entregados?</p> <p>¿Son las transferencias garantizadas con una regularidad y periodo de tiempo razonables?</p>	<p>Los montos de los PTC deben ser lo suficientemente significativos para garantizar la supervivencia de los destinatarios y evitar una estrategia de supervivencia basada en la desvalorización de activos y capacidades humanas. La no consideración del número de individuos en cada familia o los costos de oportunidad específicos en función del sexo y edad de las niñas/os en edad escolar, no sólo es ineficiente desde el punto de vista del diseño técnico y los objetivos de los PTC, sino que también puede implicar una desigualdad excesiva en el bienestar de cada familia destinataria.</p> <p>Por otro lado, es recomendable la determinación de los montos de acuerdo a las brechas de pobreza existentes, asegurando su indexación de acuerdo al índice de precios general y/o de alimentos. Es especialmente importante buscar garantizar las transferencias por un periodo de tiempo razonable, a fin de evitar una “titularidad transitoria” de derechos de la población vulnerable, permitiendo la planificación familiar para una mejor utilización del dinero entregado, y favoreciendo la capitalización.</p> <p>Actualmente, tanto <i>Oportunidades</i> de México como el <i>PATH</i> de Jamaica han establecido montos diferenciados según el sexo de los menores en edad escolar, con el fin de incentivar eficazmente el ingreso de las niñas o niños al sistema escolar de acuerdo a brechas de acceso previamente identificadas. Por otro lado, los marcos legales y regulatorios de los programas <i>Asignaciones Familiares</i> del Uruguay y <i>Oportunidades</i> de México establecen mecanismos de indexación según el costo de la Canasta Básica o el Índice de Precios al Consumo.</p>	<p>ALCSH (2011a, pp. 15, 28-31, 51) ALCSH (2011e, pp. 10-15) NU (2009a, pp. 21) Cecchini y Madariaga (2011, pp. 47 - 51)</p>

<p>Monitoreo y elaboración de planes para la gestión de la demanda y oferta de los servicios sociales implicados en la implementación de PTC</p>	<p>¿Se llevan a cabo acciones de seguimiento y monitoreo de la demanda de servicios sociales derivada de la implementación del programa?</p> <p>¿Se contemplan planes y estrategias para la gestión de la oferta de servicios en las localidades donde se implementa el programa?</p>	<p>Las corresponsabilidades implementadas en el marco de los PTC implican un aumento de la demanda de servicios sociales. En algunos casos no se logra cubrir adecuadamente esta nueva demanda, provocando el incumplimiento de las condicionalidades, la desafección de la población destinataria y la reducción de la eficacia del programa. Desde una perspectiva de derechos, una oferta de mala calidad significa la vulneración del derecho de las personas a acceder a servicios sociales de calidad.</p> <p>Si no existe un monitoreo de esta situación acompañado debidamente de planes y estrategias para el desarrollo y mejoramiento de la oferta pública de servicios en el mediano y largo plazo se dificulta el logro de una construcción efectiva de capital humano y la disminución de la pobreza.</p>	<p>NU (2009a, pp. 21, 27) NU (2009b, pp. 23) NU (2009c, pp. 20) ALCSH (2011a, pp. 15, 33, 47, 51) ALCSH (2001c, pp.19) Cecchini y Martínez (2011, pp. 98, 130-133)</p>
<p>Condicionalidades y sanciones</p>	<p>¿Son adecuadas las corresponsabilidades y sanciones en relación a las capacidades y contexto socioeconómico de los destinatarios?</p> <p>¿Implican las sanciones un deterioro en la situación de bienestar de los individuos?</p>	<p>El establecimiento de corresponsabilidades desproporcionadamente rigurosas en relación a la oferta de servicios disponibles dificulta su cumplimiento. Se deben considerar las características del espacio social y económico en el que se desenvuelven los destinatarios, incorporando un análisis de las capacidades y características particulares de cada grupo antes de diseñar y ejecutar un sistema de corresponsabilidades de forma mecánica.</p> <p>Al mismo tiempo, el diseño de los PTC debe considerar mecanismos de incentivos sin generar exclusiones arbitrarias o discriminaciones que impliquen un deterioro del bienestar de los destinatarios, evitando de esta forma desdibujar el rol del Estado para el cumplimiento de sus obligaciones en materia de derechos sociales.</p>	<p>NU (2009a, pp. 17, 18) NU (2009b, pp. 23) ALCSH (2011a, pp. 19, 34, 44, 50). ALCSH (2011c, pp. 19-25) Cecchini y Madariaga (2011, pp. 91-94)</p>
<p>Existencia y tipo de evaluaciones</p>	<p>¿Las evaluaciones realizadas han implicado la exclusión arbitraria de individuos de las prestaciones del programa?</p>	<p>Las evaluaciones tienen la finalidad de detectar la necesidad de realizar cambios y mejoras a los PTC y promover información objetiva y transparente a los ciudadanos, pudiendo asegurar su continuidad pese a los ciclos políticos y económicos.</p> <p>En la realización de evaluaciones de impacto experimentales y cuasi-experimentales se excluye a una parte de la población del programa según el azar, privándolos del derecho de acceso a la protección social. Por ello, se recomienda elegir estrategias que generan una buena evaluación, pero sin excluir deliberadamente a personas en situación de vulnerabilidad.</p>	<p>NU (2009b, pp. 16, 27) ALCSH (2011, pp. 41, 42, 45, 52)</p>

3.2. Participación y empoderamiento.

Variables	Preguntas para guiar el análisis	Justificación	Referencias
Interacción entre el Estado y la ciudadanía	¿Se llevan a cabo planes o estrategias para garantizar una relación segura entre Estado y ciudadanía? ¿Qué mecanismos específicos se han implementado en el marco de cada programa para evitar tratos onerosos y/o discriminatorios?	<p>El trato directo entre los funcionarios públicos y los destinatarios de los PTC debe ser apropiado, evitando acciones que promuevan atenciones preferenciales, corrupción o acciones que violenten contra la dignidad de la población, especialmente mujeres, indígenas y afro-descendientes.</p> <p>Al respecto, se harían necesarios planes y estrategias específicas de capacitación y gestión de personal, así como también diseños específicos de manuales de procedimientos y protocolos de atención de público y acompañamiento socio-comunitario.</p>	<p>NU (2009a, pp. 15) NU (2009b, pp. 20) Gruenberg y Hevia (2010) ALCSH (2011a, pp. 24, 34, 35, 50)</p>
Instancias de participación ciudadana	<p>¿Cómo se asegura la inclusión de los destinatarios en las instancias de participación del programa?</p> <p>¿Qué estrategias se llevan a cabo para prevenir el clientelismo, la discriminación étnica o de género, y la reproducción de desigualdades en la participación?</p> <p>¿Cuál es el grado efectivo de incidencia de las y los destinatarios en las decisiones públicas relacionadas con el programa?</p>	<p>La participación y empoderamiento ciudadano depende en gran medida tanto de la disponibilidad de instancias para canalizar inquietudes, demandas y reclamos, como de su conveniencia en términos de incidencia real sobre las decisiones públicas para el logro de una mayor legitimidad de los programas. Desde una perspectiva de derechos, es fundamental que cada PTC cuente con mecanismos de participación. Se debe evitar que los programas invisibilicen o manipulen las instancias de participación pre-existentes o reproduzcan las desigualdades de poder en las instancias creadas para cada programa, especialmente a nivel local.</p> <p>Un primer paso en este sentido constituyen los casos de <i>Bolsa Familia</i> de Brasil, <i>Familias en Acción</i> de Colombia, <i>Oportunidades</i> de México y <i>Juntos</i> del Perú, en donde se han establecido instancias de contraloría social directa, en la que pueden participar los destinatarios de cada programa y distintas entidades colegiadas y públicas.</p>	<p>NU (2009a, pp. 16, 27) NU (2009b, pp. 22, 26) NU (2009c, pp. 19) Cecchini y Madariaga (2011, pp. 167, 168) ALCSH (2011a, pp. 41) ALCSH (2011d, pp. 19-25)</p>

3.3. Rendición de cuentas y transparencia.

Variables	Preguntas para guiar el análisis	Justificación	Referencias
Disponibilidad y diseminación de la información	<p>¿Se encuentra disponible y bajo medios pertinentes información detallada sobre el programa?</p> <p>¿Las estrategias de diseminación de la información consideran medios y contenidos culturalmente apropiados?</p>	<p>Los destinatarios de los PTC necesitan conocer con antelación la información básica referente a los requisitos de acceso dispuestos por los distintos criterios de focalización, los procedimientos de inscripción o postulación, los procedimientos y criterios de evaluación socioeconómica, las características de las prestaciones entregadas, el reglamento de conductas, registro nacional de destinatarios, las formas de pago y/o entrega de las transferencias, los mecanismos de quejas, reclamos o reposición, los procedimientos de renovación o recertificación de su calidad de destinatarios y, el estado de los expedientes y trámites que han solicitado a los organismos de la administración pública.</p> <p>Si bien la publicación de dicha información a nivel central mediante una interfaz virtual y masiva es un hito imprescindible, desde un enfoque de derechos es importante contar con estrategias de medios de diseminación y contenidos informativos coherentes con el contexto económico y social de los destinatarios a nivel local, expresada en una necesaria adecuación cultural de los materiales y medios y lenguaje utilizados.</p>	<p>NU (2009a, pp. 14, 27) NU (2009b, pp. 19, 21, 26) ALCSH (2011a, pp. 37, 38) ALCSH (2011d, pp. 7-12)</p>
Procedimientos de acceso a la información pública	<p>¿Favorecen los mecanismos de acceso a la información pública su uso por parte de todo tipo de usuarios?</p> <p>¿Qué mecanismos se utilizan para evitar un mal uso de la información pública del programa (uso con fines políticos, comerciales y/o que faciliten discriminación)?</p>	<p>El acceso a la información de cada programa es fundamental para el empoderamiento de la población y la contraloría social por parte de los destinatarios. Por ello, además de las necesarias estrategias de transparencia activa, los programas deben evitar fomentar la reproducción las desigualdades sociales en el acceso y uso de la información pública.</p> <p>Si bien el acceso a la información siempre es algo positivo, hay ocasiones en que puede existir un potencial impacto discriminatorio de la transparencia, en cuanto la petición de información puede generar ciertas formas de persecución y/o captura política o, en segundo lugar, la estigmatización social de los destinatarios por ser parte de un programa de transferencia de efectivo enfocada sobre la pobreza y/o indigencia.</p> <p>A modo de ejemplo, en los casos de <i>Chile Solidario</i>, <i>Bolsa Familia</i> de Brasil y <i>Oportunidades</i> de México el registro de destinatarios está disponible para consulta pública. En el caso de la <i>Asignación Universal por Hijo para la Protección Social</i> de Argentina se permite identificar a los destinatarios a través de su cédula de identidad; por su parte, en Colombia se ha implementado un sistema mediante el cual los destinatarios del SISBEN no se asimilan a un nombre, sino a un número de identificación personal.</p>	<p>NU (2009a, pp. 14) NU (2009b, pp. 21) ALCSH (2011a, pp. 37, 38, 51) Cecchini y Madariaga (2011, pp. 173, 174)</p>

<p>Mecanismos de rendición de cuentas a la ciudadanía</p>	<p>¿Se elaboran periódica y regularmente productos para la rendición de cuentas del programa ante la ciudadanía? ¿Cuentan con un nivel suficiente de detalle? ¿Son fácilmente accesibles para la ciudadanía?</p>	<p>La rendición pública de cuentas a la ciudadanía permite agregar valor social en términos de transparencia, responsabilización de la autoridad y contraloría social, activando mecanismos de presión ciudadana ante situaciones irregulares y potenciando la gobernanza a nivel nacional y local.</p> <p>La adopción del enfoque de derechos requiere de la elaboración y publicación de informes mediante los cuales los PTC pueden rendir cuentas ante la ciudadanía, tales como reportes especializados y todo tipo de evaluaciones, auditorías y balances integrales de gestión, estados actualizados de la ejecución administrativa y financiera, comunicados oficiales y reglamentos.</p> <p>Actualmente, tanto <i>Bolsa Familia</i> de Brasil, <i>Chile Solidario</i>, <i>Mi Familia Progres</i>a de Guatemala, Oportunidades de México y <i>Juntos</i> del Perú presentan en sus sitios web evaluaciones de diversa índole y estados actualizados de ejecución. Otro grupo de programas está dado por <i>Tekoporâ</i> del Paraguay y <i>Solidaridad</i> de República Dominicana, quienes presentan en sus sitios web sólo sus estados de ejecución.</p>	<p>NU (2009a, pp. 15) NU (2009c, pp. 19) ALCSH (2011a, pp. 49) ALCSH (2011d, pp. 8)</p>
---	--	---	--

3.4. Mecanismos de recurso.

Variables	Preguntas para guiar el análisis	Justificación	Referencias
Existencia de mecanismos pertinentes e inclusivos en el ámbito de cada programa	<p>¿Se cuenta en el marco de cada programa con mecanismos pertinentes e inclusivos para realizar quejas y denuncias? ¿Son éstos despersonalizados, seguros y anónimos?</p> <p>¿De qué forma se evita el eventual control de operadores políticos o personas que puedan hacer uso indebido de la información del sistema de quejas y denuncias?</p>	<p>Para la realización efectiva del enfoque de derechos humanos es fundamental la existencia de mecanismos para realizar quejas y denuncias en el marco de cada PTC. Dichas denuncias pueden guardar relación con los procedimientos contemplados en el marco de cada proceso de los PTC: selección de destinatarios, entrega de las transferencias, atención personal con la administración del programa y durante el cumplimiento de las condicionalidades.</p> <p>El mecanismo por el cual se realiza la denuncia es fundamental para la protección de la población, pues deben dar cuenta de la naturaleza específica de los PTC y sus destinatarios, debiendo diseñarse en función de sus capacidades específicas. Particularmente, los destinatarios deben contar con mecanismos despersonalizados, seguros y anónimos con el fin de evitar su re victimización o el control de operadores políticos, con especial énfasis en la protección de las mujeres.</p> <p>A modo de ejemplo, el Sistema de Atención Ciudadana (SAC) del programa <i>Oportunidades</i> de México recibe peticiones ciudadanas bajo la forma de solicitudes, consultas, quejas y denuncias, las cuales pueden efectuarse mediante correspondencia y buzones, correo electrónico, servicio telefónico gratuito, fax, audiencias personales e Internet.</p>	<p>NU (2009a, pp. 15, 27) NU (2009b, pp. 21) Cecchini y Madariaga (2011, pp. 168, 169) ALCSH (2011a, pp. 38-40, 50, 52) ALCSH (2011d, pp. 13, 14)</p>
Identificación, sistematización y seguimiento a violencia institucional	<p>¿Se implementan mecanismos de monitoreo, sistematización y seguimiento de las quejas y denuncias realizadas? ¿Se da un uso productivo a dicha información (por ejemplo, relevar necesidades de capacitación, fiscalización en terreno, desagregación y vinculación con otras bases de datos, estudios e investigaciones)?</p>	<p>El fomento la rendición de cuentas y la contraloría social de los programas sociales puede verse mermado por los hechos de violencia institucional, tratos discriminatorios o prácticas clientelares por parte de los funcionarios del programa y otros actores políticos y sociales involucrados en su implementación. Por ello, sería conveniente la implementación de mecanismos efectivos de control, pesquisa, sistematización y seguimiento de dichas situaciones sobre la base de los recursos y denuncias presentadas. Una gestión adecuada de esta información puede permitir niveles útiles de desagregación, lo que posibilita la investigación en terreno por parte de las autoridades del programa, la fiscalización e investigación de las organizaciones sociales y territoriales o una fiscalía independiente.</p>	<p>ALCSH (2011a, pp. 39, 52)</p>
Monitoreo y evaluación de la gestión administrativa	<p>¿Se monitorea la eficacia y eficiencia de las respuestas institucionales a las quejas y denuncias realizadas?</p> <p>¿Se corrige el diseño y la ejecución del programa a fin de evitar la victimización futura de los destinatarios?</p>	<p>Para la dirección superior de cada programa la obtención de información sobre las quejas y denuncias realizadas puede constituirse en un recurso clave para la toma de decisiones que generen valor público. Desde una perspectiva de derechos humanos resulta imprescindible el monitoreo de la eficiencia y eficacia de las respuestas institucionales detonadas a partir de cada denuncia. Asimismo, es importante la utilización del cúmulo de quejas y denuncias para corregir la trayectoria futura de cada programa en el mediano plazo, redefiniendo y optimizando procesos y procedimientos, y tomando las acciones necesarias con los funcionarios implicados en el reporte de abusos.</p>	<p>ALCSH (2011a, pp. 44) ALCSH (2011d, pp. 14)</p>

3.5. Progresividad y no regresividad de los avances.

Variable	Preguntas para guiar el análisis	Justificación	Referencias
Institucionalidad involucrada en la implementación	<p>¿Provee la institucionalidad involucrada en el programa un nivel de sostenibilidad adecuado frente a ciclos políticos y económicos?</p> <p>¿Cuentan los organismos responsables y ejecutores con pesos y contrapesos institucionales que optimicen la realización de los principios del enfoque de derechos humanos?</p>	<p>La institucionalidad de los PTC remite al establecimiento de derechos que garanticen el acceso de los ciudadanos al conjunto de prestaciones de los programas y la protección de los mismos de las fluctuaciones políticas y económicas.</p> <p>Para la consolidación de los avances obtenidos en materia de programas sociales y evitar retrocesos, la selección de los organismos responsables y ejecutores de los PTC debe evitar potenciar niveles de opacidad en la información pública, la rendición de cuentas y su control ciudadano. La materialización del enfoque de derechos exige para el caso de los PTC que éstos se inserten en instancias con pesos y contrapesos institucionales adecuados, con el fin de evitar la desinstitucionalización de la política y los programas sociales, y disminuir los riesgos de clientelismo, proselitismo e ineficiencia.</p>	<p>NU (2009a, pp. 12, 26) ALCSH (2011a, pp. 11, 21, 22, 49) Cecchini y Madariaga (2011, pp. 158, 166) Cecchini y Martínez (2011, pp. 185, 186)</p>
Proyección de la cobertura y gasto en PTC	<p>¿Existen planes para la ampliación progresiva de la cobertura del programa? ¿Cuáles son los límites temporales y presupuestarios para el logro de una cobertura del 100% de la población meta en situación de pobreza y/o indigencia?</p> <p>¿Se cuenta con mecanismos estatales para la atención de la población pobre en el mediano y largo plazo? ¿Existe un plan para el desarrollo y fortalecimiento de capacidades públicas que permitan la sostenibilidad del programa?</p>	<p>En orden de evitar retrocesos en los avances y el logro de la sostenibilidad económica de los programas, la articulación de estrategias de mediano y largo plazo resultan fundamentales.</p> <p>La existencia de mecanismos de sostenibilidad económica asegura los recursos necesarios para la operación de los PTC, la construcción de capacidades estatales para una gestión más eficiente y efectiva, y la posibilidad de mantener / aumentar la cobertura y los montos de los beneficios.</p>	<p>NU (2009a, pp. 12, 13, 28) NU (2009b, pp. 24) ALCSH (2011a, pp. 30-31, 53) ALCSH (2011e, pp. 16-20) Cecchini y Madariaga (2011, pp. 157, 158)</p>
Modalidades y avances de la coordinación interinstitucional	<p>¿Se consideran mecanismos de coordinación horizontal (entre sectores) y vertical (entre niveles de gobierno) en el ámbito político, técnico y operativo? ¿Se evitan con esto contradicciones y duplicaciones?</p>	<p>La visión multidimensional de la pobreza implicada en los PTC y la articulación de intervenciones en torno al ingreso, el consumo y las capacidades humanas, conllevan la necesidad de desarrollar una mayor integración entre los distintos sectores y niveles de gobierno, adecuando la oferta y la demanda, y coordinando políticas y acciones sin que éstas sean contradictorias o duplicadas.</p> <p>Ejemplos de coordinación a nivel político se encuentra en la labor desarrollada por la Secretaría Ejecutiva del Sistema <i>Chile Solidario</i>, el Comité de Coordinación Intersectorial del programa <i>Solidaridad</i> dominicano y el Consejo Gestor del <i>Bolsa Familia</i> de Brasil. Asimismo, el establecimiento de sistemas de información y registro de destinatarios como el <i>CadUnico</i> de Brasil y el <i>Sistema Único de Beneficiarios</i> de República Dominicana constituyen buenos ejemplos de una coordinación operativa a nivel intersectorial.</p>	<p>ALCSH (2011a, pp. 26, 27, 51) Cecchini y Martínez (2011, pp. 156-160, 174-179) ALCSH (2011b, pp. 27-29) Cecchini y Madariaga (2011, pp. 175, 177)</p>

Referencias.

- Cecchini, S y Madariaga, A. (2011). *Programas de Transferencias Condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. Serie Cuadernos de la CEPAL N° 95, Santiago de Chile: CEPAL. Disponible en <http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/6/44126/P44126.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xslt>
- Cecchini, S. y Martínez, R. (2011). *Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada, un enfoque de derechos*. Santiago de Chile: CEPAL. Disponible en <http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/7/42797/P42797.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl&base=/dds/tpl/top-bottom.xsl>
- Gruenberg, C. y Hevia, F. (2010). *Continuidades y reformas en el Sistema de Atención Ciudadana del Programa de Desarrollo Humano "Oportunidades"*. Mexican Rural Development Research Reports N° 11, Woodrow Wilson International Center for Scholars. Disponible en <http://www.rlc.fao.org/iniciativa/expertos/documentos/interes/11.pdf>
- Iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre (ALCSH). (2011a). *Informe de Relatoría. Taller de Expertos: "Los Programas de Transferencias Condicionadas desde un Enfoque de Derechos Humanos"*. Oficina Regional de la FAO, Santiago de Chile, 17 y 18 de marzo 2011. Disponible en <http://www.rlc.fao.org/iniciativa/expertos/documentos/taller/t4.pdf>
- _____. (2011b). *Antecedentes para el análisis de los Programas de Transferencias Condicionadas de América Latina desde un enfoque de derechos: el marco jurídico e institucional*. Documento de Trabajo preparado para el Taller de Expertos: "Los Programas de Transferencias Condicionadas desde un Enfoque de Derechos Humanos", Oficina Regional de la FAO, Santiago de Chile, 17 y 18 de marzo 2011. Disponible en <http://www.rlc.fao.org/iniciativa/expertos/trabajo.htm>
- _____. (2011c). *Antecedentes para el análisis de los Programas de Transferencias Condicionadas de América Latina desde un enfoque de derechos: el principio de igualdad y no discriminación*. Documento de Trabajo preparado para el Taller de Expertos: "Los Programas de Transferencias Condicionadas desde un Enfoque de Derechos Humanos", Oficina Regional de la FAO, Santiago de Chile, 17 y 18 de marzo 2011. Disponible en <http://www.rlc.fao.org/iniciativa/expertos/trabajo.htm>
- _____. (2011d). *Antecedentes para el análisis de los Programas de Transferencias Condicionadas de América Latina desde un enfoque de derechos: los principios de transparencia, rendición de cuentas y participación*. Documento de Trabajo preparado para el Taller de Expertos: "Los Programas de Transferencias Condicionadas desde un Enfoque de Derechos Humanos", Oficina Regional de la FAO, Santiago de Chile, 17 y 18 de marzo 2011. Disponible en <http://www.rlc.fao.org/iniciativa/expertos/trabajo.htm>
- _____. (2011e). *Antecedentes para el análisis de los Programas de Transferencias Condicionadas de América Latina desde un enfoque de derechos: la pertinencia económica de las transferencias*. Documento de Trabajo preparado para el Taller de Expertos: "Los Programas de Transferencias Condicionadas desde un Enfoque de Derechos Humanos", Oficina Regional de la FAO, Santiago de Chile, 17 y 18 de marzo 2011. Disponible en <http://www.rlc.fao.org/iniciativa/expertos/trabajo.htm>
- Naciones Unidas (NU). (2009a). *Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo*. Informe de la Experta independiente de Naciones Unidas encargada de la cuestión de los Derechos Humanos y la extrema pobreza, Magdalena Sepúlveda. Naciones Unidas, Asamblea General,

Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/11/9, 27 de marzo de 2009. Disponible en <http://www.rlc.fao.org/iniciativa/expertos/documentos/interes/13.pdf>

_____. (2009b). *Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo*. Informe de la experta independiente encargada de la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza, Magdalena Sepúlveda: Misión al Ecuador. Naciones Unidas, Asamblea General, Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/11/9/add.1, 19 de mayo de 2009. Disponible en <http://www.rlc.fao.org/iniciativa/expertos/documentos/interes/14.pdf>

_____. (2009c). *Promoción y protección de los derechos humanos: cuestiones de derechos humanos, incluidos otros medios de mejorar el goce efectivo de los derechos humanos y las libertades fundamentales*. Informe de la Experta independiente de Naciones Unidas encargada de la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza, Magdalena Sepúlveda. Naciones Unidas, Asamblea General, Consejo de Derechos Humanos, A/64/279, 11 de agosto de 2009. Disponible en <http://www.rlc.fao.org/iniciativa/expertos/documentos/interes/15.pdf>

Robles, C. (2009). *Pueblos indígenas y programas de transferencias con corresponsabilidad: Avances y desafíos desde un enfoque étnico*. Serie Políticas Sociales N° 156, División de Desarrollo Social. Santiago de Chile: CEPAL. Disponible en <http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/6/38536/P38536.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl&base=/dds/tpl/top-bottom.xslt>