



CUARTO INFORME ESTADO DE LA REGIÓN

Los riesgos de corrupción y clientelismo político en los Programas de Transferencias Monetarias con Corresponsabilidad en Centroamérica Informe final

Investigador:
Alejandro Urízar

2010

Nota: El contenido de esta ponencia es responsabilidad del autor. El texto y las cifras de las ponencias (investigaciones) pueden diferir de lo publicado en el Cuarto Informe Estado de la Región en el tema respectivo, debido a revisiones posteriores y consultas. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.

Tabla de contenido

Resumen	3
1. Introducción	4
2. Pobreza, corrupción y clientelismo político en Centro América (CA).....	4
2.1 Panorama general: Pobreza, corrupción y clientelismo	4
2.2 Los Programas de Transferencias Monetarias con Corresponsabilidad (TMC)	12
3. Los riesgos de corrupción y clientelismo político en los PTMC en CA	13
3.1 El arbitrio o discrecionalidad.....	18
3.1.1 Calidad de las reglas.....	18
3.2 El monopolio o concentración de poder.....	33
3.2.1 Control externo	33
3.2.2 Participación ciudadana.....	41
3.3 La opacidad o irresponsabilidad	54
3.3.1 El acceso a la información	54
3.3.2 Rendición de cuentas	75
3.4 Mapa de riesgos: análisis de los rasgos y tendencias en C.A.	93
Conclusiones	97
Bibliografía.....	100
Anexo.....	104
Notas	112

Resumen

En el documento se busca identificar cómo el clientelismo político y la corrupción afectan los programas de transferencias monetarias con corresponsabilidad. Se asocia además, la pobreza y la desigualdad con el lento crecimiento económico, ya que se crea un círculo vicioso entre calidad de acceso a servicios básicos y desarrollo humano.

Se hace un recorrido por los programas de ayuda social, pasando por los fondos de inversión social, los programas sociales selectivos hasta llegar a los programas de transferencias monetarias con corresponsabilidad. Estos últimos consisten en entregar a los ciudadanos más pobres una prestación monetaria a cambio del cumplimiento de una corresponsabilidad, es decir enviar a los hijos a los centros educativos o centros de salud, entre otros.

Se analizaron los programas de transferencias monetarias con corresponsabilidad en cada uno de los países de la región. Algunos de los programas que se desarrollan a nivel nacional son: en Costa Rica: Avancemos, en El Salvador: Comunidades Solidarias, en Guatemala: Mi Familia Progresiva, en Honduras; Programa de Asignaciones Familiares, en Nicaragua: Usura Cero y en Panamá; Red de Oportunidades.

Descriptores: clientelismo político, corrupción pobreza, desigualdad, programas de transferencias monetarias con corresponsabilidad, participación ciudadana, acceso a la información, concentración de poder, rendición de cuentas.

1. Introducción

El presente documento es un informe exploratorio y contextual de la investigación titulada “Los riesgos de corrupción y clientelismo político en los Programas de Transferencias Monetarias con Corresponsabilidad (PTMC) en Centroamérica (CA)”. Tal como su nombre lo indica, el objetivo de la consultoría y el informe derivado es identificar los riesgos de ambos flagelos en los PTMC de la región. Para el efecto, se elaboró una metodología específica basada en los mapas de riesgos, la cual tiene como base un enfoque estructural predominante.

El informe se compone básicamente de cuatro partes. La primera, una contextualización de los fenómenos de pobreza, desigualdad, corrupción y clientelismo; así como sus posibles relaciones. La segunda trata sobre los PTMC en América Latina y el mundo, específicamente contiene datos sobre su origen y evolución.

La tercera parte, riesgos de corrupción y clientelismo en los PTMC de CA, es precisamente el corazón del documento. En ella se incluyen varios apartados, iniciado por un acercamiento conceptual al objeto de estudio y esbozando a grandes rasgos el fundamento estructural de la metodología. Luego aparece el análisis de riesgo en sí, dividido en tres secciones, para finalizar con el mapa de riesgos. En esas tres secciones se analizan los niveles de concentración de arbitrio o discrecionalidad, poder y opacidad o irresponsabilidad en cinco indicadores: calidad de las reglas, control externo, participación ciudadana, acceso a la información y rendición de cuentas. Por último aparece un apartado de conclusiones, la bibliografía y un anexo metodológico.

Solo resta aclarar que, en su calidad de informe exploratorio y contextual, el presente texto podría entenderse como un documento en construcción, es decir, como un insumo; nunca como un análisis definitivo. La aclaración cobra sentido sobre todo por las dificultades de acceder a cierta información clave, lo que sin duda abona al carácter preliminar e inacabado del presente informe.

2. Pobreza, corrupción y clientelismo político en Centro América (CA)

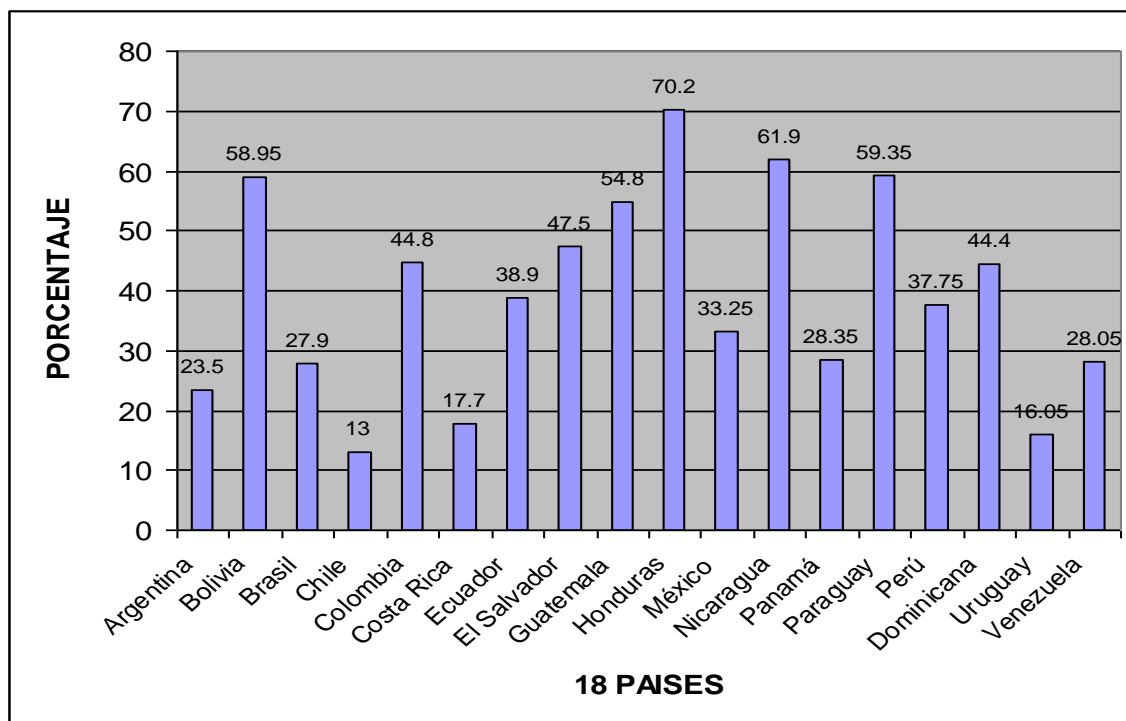
2.1 Panorama general: Pobreza, corrupción y clientelismo

La pobreza y la desigualdad se encuentran entre los principales problemas de América Latina (gráfico 1). La persistencia de ambos flagelos está asociada al lento crecimiento económico, pero también a la intervención, capacidad, eficiencia y eficacia de los Estados. La pobreza y la desigualdad dificultan o vedan el acceso a servicios básicos como la salud o la educación, lo que deteriora la calidad del capital humano. Por esta razón se habla de círculos viciosos. Desde la perspectiva sociológica, un capital humano débil reduce las

posibilidades de movilidad social ascendente, es decir, la capacidad de las personas de salir de la condición de pobreza y de reducir la desigualdad. De la misma manera, desde la perspectiva económica, ese mismo capital implica indirectamente bajos niveles de productividad, lo que impacta negativamente en el crecimiento económico de la sociedad en su conjunto. Además, desde una visión integral, la explicación a fenómenos como la calidad de la participación ciudadana y la consecuente debilidad de la democracia, entre otros, pueden encontrarse en los fenómenos mencionados.

Gráfico 1

Indicadores de pobreza de la población en América Latina (promedio entre el 2004 y el 2008)



Fuente: elaboración propia a partir de datos de CEPAL (2009).

A pesar de los avances en el último sexenio, América Latina aún presenta niveles de pobreza elevados que afectan a los sectores de la población históricamente excluidos, sobre todo a los indígenas, las mujeres y a la niñez en las zonas rurales (CEPAL, 2009). De acuerdo con el gráfico 1, en promedio, entre el 2004 y el 2008, dos terceras partes de la población de 11 de 18 países de América Latina se encontraban en condición de pobreza. Los casos paradigmáticos saltan a la vista. En Honduras el 70.2% de la población es pobre, el 61.9% en Nicaragua y el 59.35% en Paraguay; mientras que en Chile solamente el 13% de la población se encuentra en la condición mencionada, el 16.05% en Uruguay y el 17.7% en Costa Rica. Centroamérica es una subregión con importantes contrastes. Allí se encuentra el país más pobre (Honduras) y el tercero con menos pobreza (Costa Rica) de América Latina. Sin embargo, más

allá de las especificidades, al promediar los indicadores del gráfico 1 resulta que 46.07% de la población del istmo centroamericano vive en condición de pobreza. El panorama empeora al incluir en el análisis indicadores sobre desigualdad (cuadro 1).

Cuadro 1
Distribución del ingreso de los hogares en Centroamérica, últimos dos años registrados

PAIS	AÑO	40% MÁS POBRE	30% SIGUIENTE	20% ANTERIOR DEL 10% MÁS RICO	10% MAS RICO
COSTA RICA	2007	15.0	24.9	28.1	32.0
	2008	15.4	25.2	28.4	31.0
EL SALVADOR	2001	13.5	24.7	20.7	33.1
	2004	15.9	26.0	28.8	29.3
GUATEMALA	2002	14.1	22.4	27.3	36.2
	2006	12.8	21.8	25.7	39.7
HONDURAS	2006	8.8	22.5	29.3	39.4
	2007	10.1	23.5	29.5	39.9
NICARAGUA	2001	12.0	21.7	25.6	40.7
	2005	14.3	24.0	28.2	35.5
PANAMÁ	2007	14.7	25.4	28.2	31.7
	2008	14.5	25.7	27.8	32.2
PROMEDIO		13.4	23.9	27.3	35.06

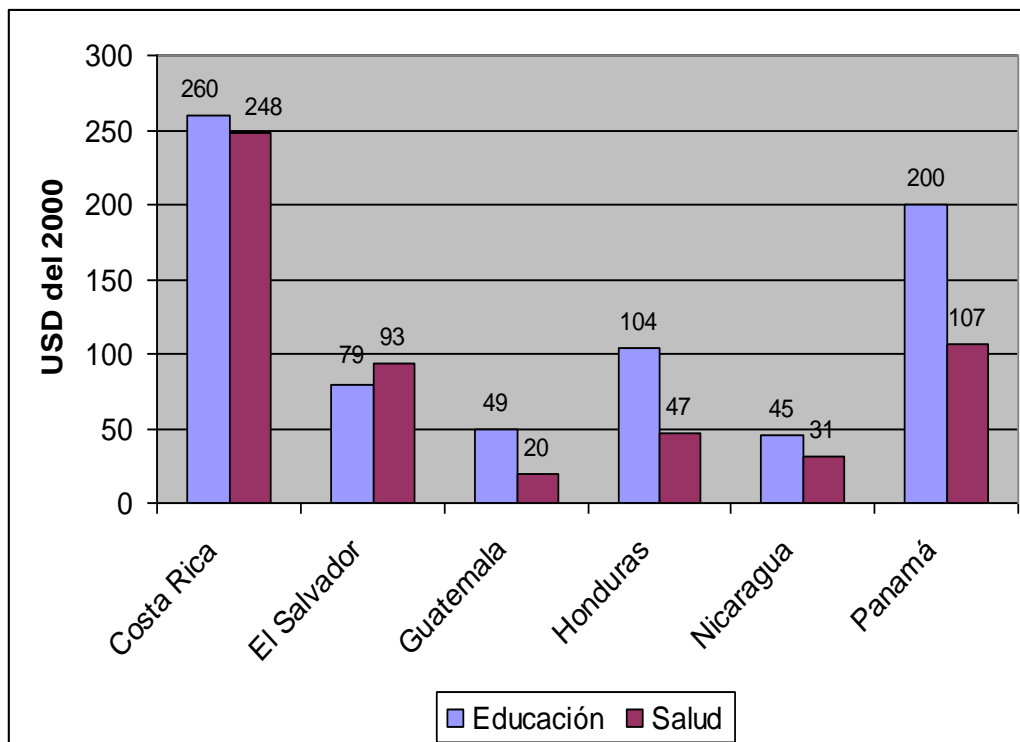
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de CEPAL (2009)

El cuadro 1 muestra contrastes, pero sobre todo similitudes y tendencias subregionales. El 40% más pobre de la población centroamericana, en promedio, percibe el 13.4% de los ingresos totales, dato que no dista mucho de los porcentajes por país. La participación de esa porción de la población en la distribución del ingreso no es mucho mayor en los países menos pobres de la subregión, como es el caso de Costa Rica o Panamá. De hecho, en los países más pobres, el grupo poblacional en cuestión alcanza niveles de ingresos más altos en algunos casos, en comparación con el promedio y con los países menos afectados por la pobreza: El Salvador en el 2004 (15.9) y Nicaragua en el 2005 (14.3). La concentración de los ingresos en el 10% de la población más

rica presenta más variaciones entre países. Honduras, Guatemala y Nicaragua poseen los niveles de concentración más elevados, aunque como se puede constatar en el cuadro 1, no se trata de contrastes radicales entre países. De hecho, la mayor distancia entre un porcentaje y otro, Costa Rica 2007 (32) y Nicaragua 2001 (40.7), no supera los 9 puntos porcentuales.

De esta manera se constata que, en todos los países de la subregión, el porcentaje de ingresos para la población más pobre es muy bajo, en comparación con el resto de segmentos. Esta situación convive con una leve tendencia a una mayor concentración del ingreso en las capas más ricas en los países más pobres (Honduras y Nicaragua), la cual no llega a marcar diferencias significativas. Lejos de lo que podría pensarse, todos los países centroamericanos presentan niveles importantes de desigualdad, incluyendo los menos pobres. En definitiva, se trata de una subregión con diferentes niveles de pobreza entre países, pero con brechas de desigualdad similares al interior de cada uno de ellos, y por supuesto, a nivel general. A pesar de ello, el gasto público social en servicios que contribuyen a reducir la desigualdad y combatir la pobreza, tales como la salud y la educación, es bajo en la subregión y muy diferenciado entre los países que la componen.

Gráfico 2
Gasto público social per cápita en educación y salud. Centroamérica 2006-2007



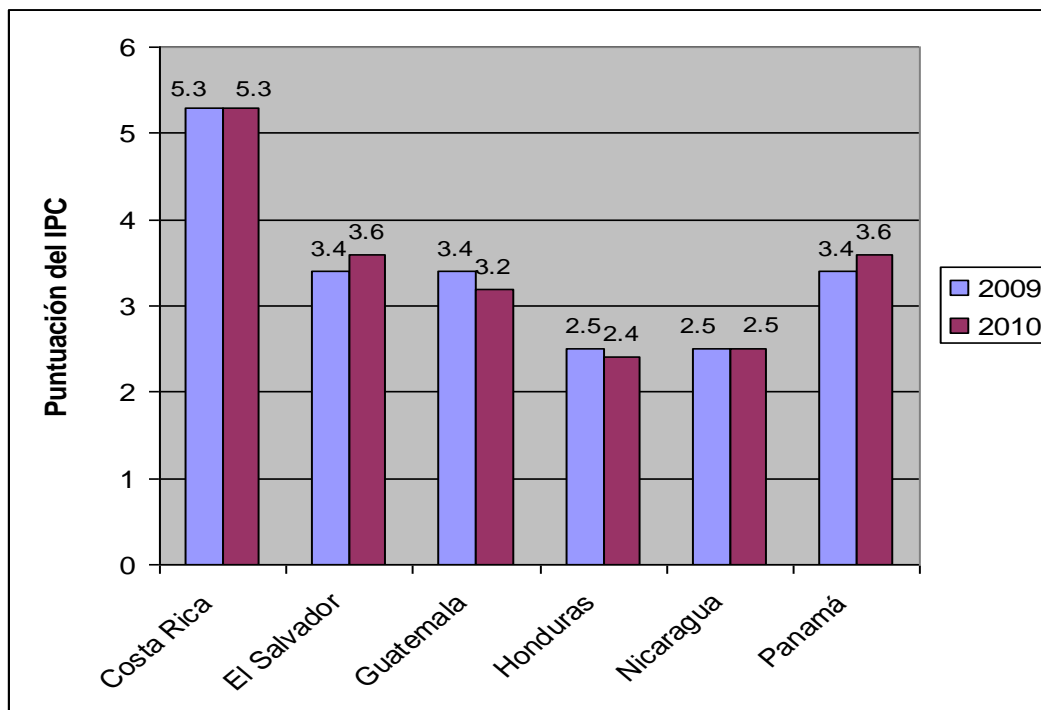
Fuente: Fuente: Elaboración propia a partir de datos de CEPAL (2009).

Mientras Costa Rica invierte USD 260 *per cápita* en educación y 248 en salud, Guatemala gasta USD. 49 y 20, respectivamente. Llama la atención que Guatemala invierte menos de la mitad en educación y salud que Honduras, país más pobre y desigual. En realidad, además de los contrastes particulares, en el gráfico 2 se constatan claramente brechas de inversión importantes entre Costa Rica y Panamá, por un lado, y el resto de países de la subregión, por otro. Es más, si se considera que el promedio regional de gasto público social en educación oscila entre los USD 192 (simple) y 219 (ponderado) y en salud entre los USD 134 y 170; las diferencias son mayores e inclusive dramáticas. El Salvador, Honduras, Guatemala, Nicaragua no invierte ni la mitad del promedio regional ponderado de recursos *per cápita* en educación; es más, los últimos dos países citados gastan poco menos de la cuarta parte. La inversión en salud es muy similar, a diferencia del caso salvadoreño, que gasta un poco más que los países en cuestión.

Al analizar detenidamente los datos expuestos, resalta una relación más o menos estable entre gasto público social, pobreza y desigualdad. Los países que más invierten en salud y educación (Panamá y Costa Rica) son los menos pobres de Centroamérica. La relación se confirma pero en sentido inverso con los países que menos invierten en esos servicios, ya que son los más pobres de la subregión, con excepción de las varianzas entre Guatemala y Honduras. En el mismo sentido, los países que menos invierten en educación y salud son aquellos que presentan una tendencia leve a mayores grados de concentración de ingresos entre los más ricos, como Honduras y Nicaragua.

La intervención pública en salud y educación, servicios estrechamente vinculados con el desarrollo de capital humano, es una de las claves para la solución de la pobreza y desigualdad de la subregión. Sin embargo, no se trata de cualquier intervención, sino de una realmente eficiente y eficaz, donde la clave sean resultados e impactos objetivos, medibles y comparables a mediano y largo plazo. Una intervención pública eficaz y eficiente en materia social requiere cambiar las instituciones sub-administradas, altamente politizadas y corruptas; por otras sólidas, legítimas, imparciales y transparentes. En la actualidad, existe importante consenso en que la corrupción y el clientelismo político afectan la eficiencia y eficacia de las instituciones públicas, en particular de los programas sociales, pero sobre todo que la asociación de ambos flagelos resulta fatal para el combate contra la pobreza, la desigualdad y provoca la violación de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC). De acuerdo con el Consejo Internacional para el Estudio de los Derechos Humanos (CIEDH), “(...) la corrupción generalizada en los servicios de salud o educacionales, por ejemplo, impide a las personas más pobres obtener atención médica o acceso a la educación, arruina sus oportunidades y hace descender sus niveles de vida” (2010, p. 51)

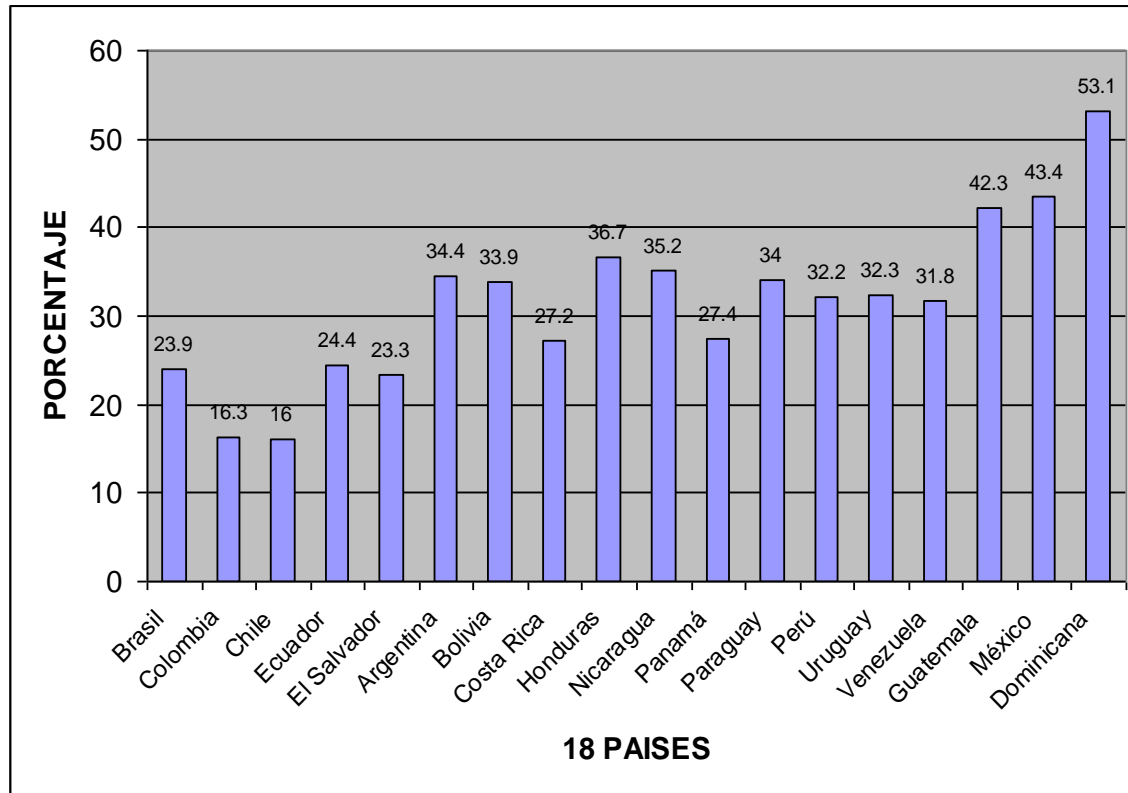
Gráfico 3 **Índice de Percepción de Corrupción (IPC), Centroamérica. 2009 y 2010**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de TI, 2009 y 2010.

El Índice de Percepción de Corrupción (IPC) presenta una escala de 0 a 10, en la que la nota más baja significa una alta percepción de corrupción. De acuerdo con el gráfico 3, Nicaragua y Honduras muestran los niveles percibidos de corrupción los altos, con notas entre 2.4 y 2.5. Panamá y el Salvador, presentan niveles de percepción de corrupción importantes, con notas exactamente iguales para los dos años registrados en el gráfico 3, seguido de cerca por Guatemala. En realidad, la percepción de corrupción promedio de la subregión es alta, con excepción de Costa Rica, con 5.3 puntos para los dos años, única nota intermedia. Además de la corrupción, otro de los fenómenos que afecta la eficiencia y eficacia de la inversión pública es el clientelismo político, sobre todo cuando se trata de programas sociales selectivos o focalizados. De acuerdo con CIEDH, si estos programas "(...) carecen de transparencia, no son monitoreados con rigor, o son totalmente discrecionales se brinda mayores oportunidades para el clientelismo y otras formas de corrupción" (CIEDH, 2010, p. 54). El clientelismo está directamente asociado con la pérdida de legitimidad e imparcialidad de la intervención pública en materia social, pues los programas sociales no se enfocan en los más pobres, sino en quienes están dispuestos a intercambiar su apoyo político o su voto por un beneficio determinado (gráfico 4).

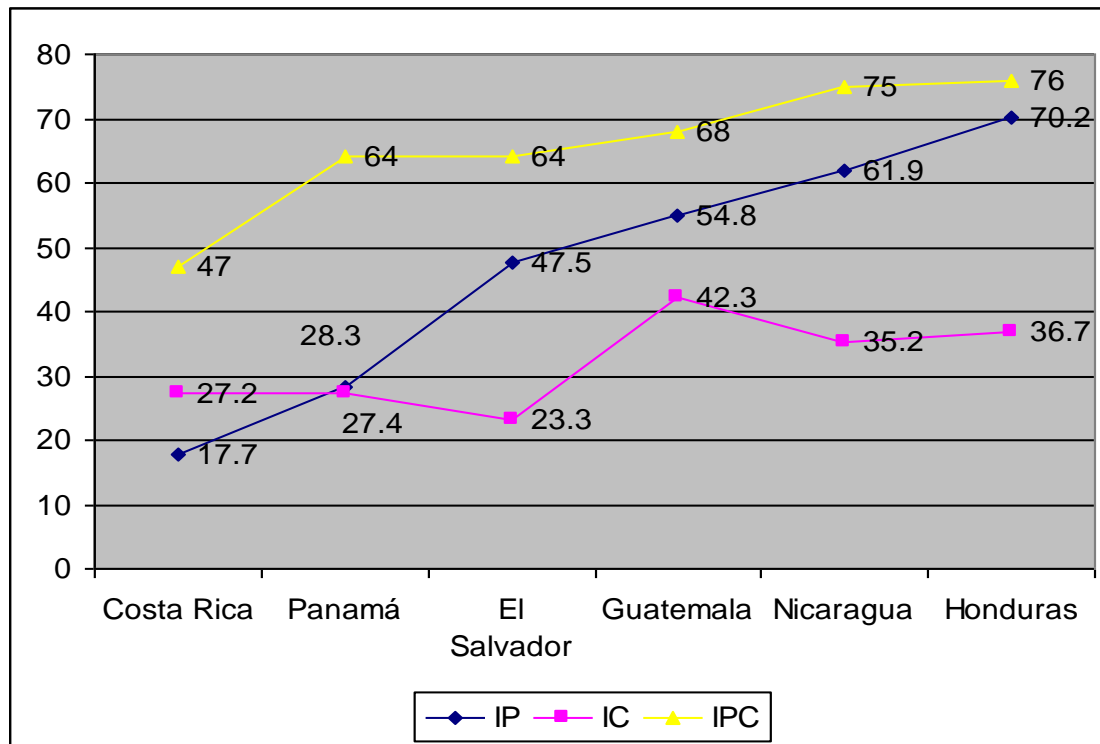
Gráfico 4
Conocimiento de casos de clientelismo político en América Latina. 2002



Fuente: elaboración propia a partir de datos de PNUD (2002).

El 42% de los guatemaltecos, el 36% de los hondureños y el 32% de los nicaragüenses han conocido casos de clientelismo político; experiencias que se encuentran por encima del promedio regional de 31.54%. Panamá (27.4%) y Costa Rica (27.2%) se encuentra por debajo del promedio, pero muy cerca de él. Solamente El Salvador presenta un dato intermedio, en que el 23.3% de los ciudadanos aceptan haber conocido casos de clientelismo. Con algunas variaciones, se percibe una relación más o menos estrecha entre corrupción y clientelismo. Honduras y Nicaragua, los dos países con mayor percepción de corrupción, resultan encontrarse entre aquellos en que se conocen más casos de clientelismo. En complemento, Panamá, Costa Rica y El Salvador, los países concebidos como menos corruptos, resultan ser los mismos en los que el nivel de conocimiento de casos de clientelismo es más bajo. Las variaciones las presenta Guatemala, más clientelismo y menos corrupción en comparación con los otros países, y El Salvador, con una relación inversa. Seguramente las variaciones se explican debido a particularidades de cada país, pero lo que interesa aquí es resaltar las tendencias. En ese sentido, la subregión confirma la relación entre corrupción y clientelismo, pero también entre estos fenómenos y la pobreza (gráfico 5).

Gráfico 5
Relación entre Indicador de Pobreza (IP) Indicador de Clientelismo (IC) e Indicador de Percepción de Corrupción (IPC)¹



Fuente: Elaboración propia, con base en CEPAL, PNUD y TI.

El gráfico 5 muestra la relación existente entre el Indicador de Pobreza (IP) y el Índice de Percepción de Corrupción (IPC). La percepción de corrupción es más alta en los países más pobres y menor en los otros países de Centroamérica. En el caso del Indicador de Clientelismo (IC) aparecen algunas peculiaridades, como Costa Rica, que siendo menos pobre tiene más clientelismo, pero en general se confirma la tendencia. Los tres países menos pobres de la subregión son los que presentan menos niveles de clientelismo, de corrupción y pobreza; mientras que los tres más pobres concentran los niveles más altos de los otros dos flagelos. Por supuesto, los datos no significan que la pobreza es una consecuencia exclusiva de la corrupción o el clientelismo, pues intervienen muchos otros factores, pero sin duda revelan una relación entre los fenómenos estudiados. En definitiva, si la intervención pública es un elemento clave para luchar contra la pobreza y la desigualdad, la reducción de los riesgos de corrupción y clientelismo en las instituciones y programas sociales a cargo de tan importantes tareas, es una condición necesaria de la intervención. Reduciendo estos riesgos la intervención estatal será imparcial, legítima y transparente, por lo que será más eficiente y eficaz en la lucha contra la pobreza y la desigualdad.

2.2 Los Programas de Transferencias Monetarias con Corresponsabilidad (TMC)

La transición de una política social universal a otra focalizada es el fondo de las discusiones sobre los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC). El proceso encuentra sus antecedentes más remotos en la creación de los Fondos de Inversión Social (FIS) y en los Programas Sociales Selectivos (PSS). En América Latina el primer FIS fue creado en Bolivia en 1978, mientras que los PSS datan de finales de la década de los ochenta y principios de los noventa. Desde entonces el modelo de inversión social focalizada se ha reproducido en todo el continente. A finales de la década de los noventa y principios de la siguiente se articularon las críticas contra esa nueva política. Un enfoque se centró en el análisis de la política social universal y su relación con el Estado de bienestar, en contraposición con la nueva política social focalizada y su asociación con el Estado neoliberal. La crítica más recurrente fue la distorsión del papel del Estado como garante de derechos sociales, económicos y culturales (DESC). Desde esa perspectiva se atacaba la conversión del Estado en un ente mínimo que invierte solamente en los más pobres, mientras empuja al resto a ejercer sus DESC mediante su capacidad de pago en el mercado. El otro enfoque se centró en el estudio de la eficiencia y eficacia de los modelos institucionales, así como la relación entre los recursos invertidos y los resultados obtenidos en la reducción de la pobreza y desigualdad.

En ese contexto surgieron replanteamientos políticos y fue cuando muchos FIS y PSS comenzaron a fusionarse, reformarse y hasta desaparecer. Precisamente en aquel momento, como consecuencia o respuesta a las críticas, apareció un nuevo modelo institucional de inversión social focalizada: los programas de transferencias monetarias condicionadas (PTMC). El programa “Progresas” (luego rebautizado con el nombre de “Oportunidades”) de México, fue creado en 1997. Ese mismo año Brasil inició su programa municipal “Bolsa Escola”, en Brasilia y Campinas. A diferencia de los FIS, que se enfocaban en un área de inversión social determinada (salud, educación, vivienda, desarrollo rural, etc.), o de los PSS que entregaban bienes a grupos determinados para paliar efectos socioeconómicos coyunturales o puntuales; los PTMC comenzaron a enfocarse directamente en los ciudadanos más pobres, entregándoles una prestación monetaria a cambio del cumplimiento de una corresponsabilidad (enviar a los hijos a la escuela, a los centros de salud, etc.), con el objeto de mejorar el capital social. Los PTMC crecieron significativamente en América Latina en la década siguiente, es decir, en los últimos 10 años. De hecho, en 1997 existían PTMC solamente en México y Brasil, mientras que para el 2008 habían sido creados programas de esta naturaleza en 16 países más del continente.

3. Los riesgos de corrupción y clientelismo político en los PTMC en CA

En el ámbito académico existe un amplio debate sobre la definición de la corrupción, el cual ha dificultado los consensos. Transparencia Internacional (TI) ha logrado subsanar esas dificultades y ha propuesto comprender la corrupción como "...el abuso del poder encomendado para beneficio privado". (Pope, 2000. P. 2) La definición podría calificarse de restrictiva y evasiva ante el intenso debate académico, pero constituye una base mínima y común para procesos sociales e investigaciones con fines aplicados. Su aceptación y utilidad ha llegado a ser tan importante que ha sido utilizada como punto de partida en estudios recientes (Klitgaard & MacLean-Abaroa, 2001).

De la definición de TI se deducen algunos elementos esenciales y constitutivos del fenómeno de la corrupción. Primero, el poder encomendado refiere al poder delegado, dentro del cual se incluye por antonomasia el poder público, pero no únicamente. Por tanto, si bien la definición se enfoca en el ámbito estatal, no se restringe a éste. Segundo, la esencia de la corrupción es la relación contradictoria de sus elementos constitutivos, pues el perjuicio del poder encomendado tiene como objeto el beneficio privado. En consecuencia, un acto de corrupción tiene como fin el beneficio privado, como medio el abuso del poder encomendado y como resultado el deterioro del interés colectivo.

La definición del clientelismo político también está sujeta a un amplio debate en el ámbito académico. Desde una perspectiva restrictiva, el fenómeno puede ser definido como "el intercambio de favores por votos" (Auyero, 1997). Otros autores han incorporado directamente a la definición aspectos estructurales como las asimetrías socioeconómicas, pero han dejado fuera el papel que juegan los intermediarios. De allí la comprensión del fenómeno como una relación "...en la que participa un individuo con mayor poder (patrón) quien aprovecha su influencia y recursos para dar protección, servicios o favores a otros individuos (clientes), que los reciben intercambiando con el patrón asistencia, servicios personales, prestigio social o apoyo político electoral" (Gruenberg & Pereyra, 2004).

Las definiciones existentes permiten deducir aspectos esenciales del clientelismo y construir una definición propia. Primero, el clientelismo es una relación asimétrica, pues unos tienen acceso a bienes y servicios que otros necesitan, pero es voluntaria, pues no media en el intercambio fuerza o amenaza. Segundo, participan principalmente los clientes y los patrones, pero muchas veces aparecen intermediarios que se constituyen en piezas clave de la relación clientelar según el contexto. Tercero, el clientelismo consiste en que el cliente entrega bienes y servicios con valor político o electoral a cambio de cualquier tipo de bienes o servicios. En otras palabras, el clientelismo político es una relación de poder asimétrica en la que un cliente intercambia voluntariamente con un patrón o un mediador bienes o servicios con valor

político a cambio de cualquier tipo de bienes o servicios que necesita por razón de su situación social, económica y cultural.

La principal similitud de la corrupción y del clientelismo político es que ambos fenómenos son originados y motivados por el interés privado, distorsionan la imparcialidad y equidad de los procesos y generan impactos negativos en el interés común o colectivo (cuadro 2). Un corrupto empeñado en ganar un contrato millonario que mediante un soborno distorsiona la imparcialidad en el proceso de licitación, genera un impacto negativo en el interés público; de la misma manera que lo hace un político clientelista que obtiene votos mediante la entrega de fertilizantes a los campesinos, afectando la equidad en el proceso electoral. En el primer caso seguramente se mermó la participación en la competencia de mejores oferentes, el proceso de licitación resultó ser más oneroso y/o la calidad del bien o servicio adquirido no fue la óptima. Exactamente lo mismo sucedió en el segundo caso, sólo que en lugar de oferentes, proceso de licitación y calidad del bien o servicio adquirido; fueron candidatos, proceso electoral y la calidad del gobierno electo. Queda claro que en ambos casos hubo un beneficio privado, distorsión de la equidad e imparcialidad de procesos públicos y un gran perdedor: el interés común o colectivo.

La corrupción y el clientelismo político también se parecen en el número de actores que participan en ellas: dos o más. Recientes estudios sobre corrupción ha complementado el enfoque predominante diádico y han destacado la importancia de las triadas, la redes y los entramados de relaciones interinstitucionales en la comprensión del problema (Método, 2008). En la misma línea, los estudios reconocen cada vez más la importancia de los intermediarios, punteros o *brokers* en la conformación del clientelismo fino de redes, a diferencia de la díada patrón-cliente que caracteriza el denso bilateral (Gruenberg & Pereyra, 2004). Finalmente, sin ánimo de exhaustividad, es preciso mencionar que la corrupción y el clientelismo son voluntarios, pues el uso de la fuerza elimina uno de los aspectos sustantivos de ambos fenómenos. Dicho de otra manera, si un empresario corrupto o un político clientelista pudieran obtener el contrato o los votos deseados mediante la fuerza, por qué razón daría a cambio un soborno o fertilizantes. El uso de la fuerza sustituye la subjetividad, la expectativa, el cálculo racional y la negociación implícita y característica del intercambio corrupto y clientelar, pero sobre todo la posibilidad de rechazarlo.

Las similitudes de ambos flagelos podrían conducir a errores y confusiones, hasta llegar a entender el clientelismo simplemente como un tipo corrupción, lo cual no sería del todo correcto ni apropiado. Una de las características diferenciadoras del clientelismo se encuentra precisamente en su apelativo, pues es un fenómeno político, referido al poder en sentido amplio y restrictivamente a los procesos electorales. No obstante, esa especificidad no es suficiente para diferenciarlo, pues podría calificarse al clientelismo como un tipo de corrupción política. La diferencia fundamental estiva en el carácter asimétrico de la relación clientelar, lo cual es una de sus características esenciales,

mientras que en la corrupción la asimetría es accesoria. En algunos casos ciertos actores corruptos se aprovechan de la vulnerabilidad de otros para requerir sobornos, sobre todo cuando el acceso a bienes o servicios es limitado, pero no es una característica sustantiva del flagelo. De hecho, algunos autores han analizado la manera en que las características de los actores corruptos, los escenarios y las relaciones poder simétricas o asimétricas; afectan el aumento o disminución del monto del soborno (Rose-Ackermann, 2004). En el clientelismo la asimetría real o simbólica es una condición sustantiva y esencial, sin la cual no sucede la relación y el intercambio.

Cuadro 2

Diferencias y similitudes entre la corrupción y el clientelismo político

CONCEPTOS	DIFERENCIAS	SIMILITUDES
CORRUPCIÓN	<ul style="list-style-type: none"> ✓ La corrupción puede aparecer en el ámbito político, económico, social y otros. ✓ La corrupción es una relación simétrica o asimétrica. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Son originados y motivados por un interés privado. ✓ Distorsionan la equidad e imparcialidad de los procesos. ✓ Impactan negativamente el interés común o colectivo.
CLIENTELISMO POLÍTICO.	<ul style="list-style-type: none"> ✓ El clientelismo es una relación esencialmente asimétrica. ✓ El clientelismo se restringe al ámbito político, se refiere al acceso y el ejercicio del poder. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Participan dos o más actores. ✓ Los actores participan de manera voluntarias, con arreglo a fines.

Las definiciones de corrupción y clientelismo político, así como sus similitudes y diferencias, permiten constatar que a pesar de las especificidades, existe cercanía conceptual y generalidades de carácter sustantivo y determinante. Identificar y conocer ese punto de encuentro, esa área común entre las definiciones de ambos conceptos, es vital para definir y determinar la perspectiva de abordaje, estudio y análisis de ambos fenómenos. Desde el punto de vista epistemológico, la corrupción y el clientelismo, comprendidas como acciones voluntarias de individuos insertos en estructuras, posee dos dimensiones para su comprensión. Desde la dimensión objetiva, ambos fenómenos son el resultado de estructuras sociales determinantes externas al individuo como sistema, leyes o instituciones. Subjetivamente, son una decisión personal, interna al individuo, en la cual los aspectos determinantes son el sentido de pertenencia a un grupo étnico o la ideología, entre otros. En efecto, en ámbitos que presentan ciertas características estructurales (desigualdad

social, educación de baja calidad y sistemas de partidos débiles u opacidad y discrecionalidad, entre otros) prolifera más fácilmente la corrupción y el clientelismo. Sin embargo, se ha verificado que aún en esos escenarios existen excepciones, es decir, personas que rechazan la relación corrupta o clientelar, precisamente por razones subjetivas, internas al individuo.

Debido al carácter exploratorio y contextual de la presente investigación, sólo se abordará parte de la dimensión objetiva o estructural de la corrupción y el clientelismo político de los PTMC en CA, dejando para un segundo momento el análisis de algunos aspectos subjetivos. En ese marco de ideas, lo primero es identificar y fundamentar los aspectos objetivos o características estructurales comunes y determinantes de la corrupción y del clientelismo; lo segundo seleccionar aquellas a ser analizadas de acuerdo con el objeto de la investigación, esto tomando todo el tiempo como base las similitudes conceptuales. Una de las propuestas más aceptadas sobre las características estructurales microsociales que facilitan la proliferación de la corrupción la ha definido Robert Klitgaard. De acuerdo con él, existe una fórmula que contiene los ingredientes básicos de la corrupción, según la cual el flagelo prospera “cuando los agentes tienen poder monopólico sobre los clientes, cuando tienen un alto nivel de arbitrio y cuando la responsabilidad del agente respecto de un director es débil” (Klitgaard, 1992, P. 98). La descripción se representa mediante la famosa ecuación:

$$C \text{ (corrupción)} = M \text{ (monopolio)} + A \text{ (arbitrio)} - R \text{ (responsabilidad)}$$

Por su parte, mucho se ha escrito sobre la proliferación del clientelismo político provocado por características estructurales macrosociales como la pobreza y algunas de sus consecuencias (falta de acceso a bienes y servicios, falta de educación), y claro, aspectos relacionados al sistema político, sobre todo la debilidad de los partidos o el incipiente desarrollo democrático (Auyero, 1997; Gruenberg & Pereyra, 2004). Debido a las similitudes conceptuales, ambas propuestas o enfoques pueden aplicarse al estudio de la corrupción y del clientelismo, ya que es evidente que la pobreza o la debilidad de la democracia determinan al primero, de la misma manera que el monopolio o el arbitrio hacen lo propio con el segundo fenómeno. Inclusive, las características microsociales y macrosociales son complementarias, pues la falta de educación coadyuva con el arbitrio en la proliferación de la corrupción y del clientelismo, y lo mismo sucede con el resto de elementos.

Sin embargo, el presente estudio se centra en el análisis de los aspectos microsociales de la corrupción y clientelismo político, tomando base la propuesta de R. Klitgaard y su famosa ecuación. La razón es sencilla. Normalmente el

análisis de las características macrosociales que determinan un fenómeno es un acercamiento deductivo que dificulta profundizar en las particularidades del fenómeno estudiado o hace ardua la labor de vincular las características generales a las especificidades. Así que, aunque el análisis de las características macrosociales provee una visión holística del fenómeno estudiado, por lo regular se trata de un conocimiento general e, inclusive, algunas veces superficial. Sin duda, la pobreza es un elemento que coadyuva a la proliferación de la corrupción y del clientelismo, pero quedarse con esa conclusión es superficial, y profundizar en las particularidades de la relación es complejo. En su lugar, el análisis de las características microsociales es un acercamiento inductivo, por lo que permite profundizar en las particularidades del fenómeno estudiado y vincularlo con elementos concretos y específicos como leyes, prácticas e instituciones. Desde esta perspectiva, se estudiaron los ingredientes de la fórmula, es decir, los niveles de concentración de arbitrio, monopolio e irresponsabilidad en los PTMC de CA, a partir de indicadores y variables definidas para el efecto (cuadro 3).

Cuadro 3
Características, indicadores y variables para la evaluación de los PTMC en CA

CARACTERÍSTICAS	INDICADORES
ARBITRIO O DISCRECIONALIDAD	Calidad de la reglas
MONOPOLIO O CONCENTRACIÓN DE PODER	Control externo
	Participación ciudadana
IRRESPONSABILIDAD U OPACIDAD	Acceso a la información
	Rendición de cuentas

3.1 El arbitrio o discrecionalidad

3.1.1 Calidad de las reglas

La calidad de las reglas refiere al rango de las normas que regulan los PTMC y su contenido. El rango de las normas permite determinar el nivel de concentración de arbitrio y discrecionalidad. Una norma de mayor rango usualmente es discutida por más actores y es sometida a procesos de escrutinio público, por tanto, es más difícil de reformar. Por ejemplo, las normas aprobadas por los parlamentos. En cambio, con las normas de menor rango, como manuales operativos o resoluciones internas, sucede lo contrario. Esas normas son discutidas por menos actores y no siempre son públicas o publicables de oficio, por lo que son más fáciles de reformar. El otro aspecto a evaluar es el contenido de las normas. De poco servirían normas de alto rango que no definan los procesos sustantivos y deleguen en otros actores su formulación y aprobación. En el caso de los PTMC, las normas deben contener la definición de los procedimientos, mecanismos y herramientas de sus procesos sustantivos: los ingresos, la transferencia, la corresponsabilidad y los egresos. Analizar el rango y el contenido de las normas es fundamental para evaluar su calidad, y consecuentemente, los niveles de concentración de arbitrio y discrecionalidad.

La evaluación de la calidad de las normas iniciará con el PTMC de El Salvador, llamado en su inicio Red de Solidaria (RO), por ser el más antiguo y existente de los incluidos en el presente en el análisis². La RO fue creada mediante Decreto del Organismo Ejecutivo No. 11 (DE), publicado el 4 de marzo del 2005. El DE establecía los lineamientos generales del programa, mientras que los aspectos específicos de su implementación aparecen regulados en un Manual Operativo (MO)³. Por su naturaleza, un decreto requiere mayores niveles de consenso entre funcionarios y es publicado de oficio, por lo que implica más discusión y escrutinio público. No sucede lo mismo con un manual, el cual normalmente no se publica de oficio y requiere menores niveles de consenso para su aprobación o reforma⁴. De hecho, según el texto del MO, debe entregarse a cualquiera que lo solicite, pero no estipula su publicación de oficio. Por otro lado, establece su propio procedimiento de modificación, el cual inicia a solicitud del Órgano Ejecutor y/o las instituciones ejecutoras y es revisado y validado por el Comité Intersectorial del programa (Secretaría Técnica de la Presidencia, 2009).

El DE y el MO se diferencian por el grado de acceso y potencial escrutinio público, pero se parecen en que requieren de un nivel razonable de discusión y consenso, aunque no idéntico. De hecho, aunque el procedimiento de modificación del MO involucra a varios actores (cantidad), conocer en la concentración de discrecionalidad implica analizar los puestos que ocupan y las relaciones de poder a las que están sometidos dichos actores (calidad). En este caso, se trata de actores con puestos intermedios y sometidos a relaciones de dependencia⁵. Además, la falta de una cláusula que obligue a publicar de oficio el MO puede jugar a favor de la concentración de discrecionalidad. Aunque el acceso del MO esta formalmente garantizado, el escrutinio público se activa sólo si existe un actor externo interesado en la información, lo que es menos

probable y más difícil. Entonces, preliminarmente, se trata de un programa regulado por una norma de rango intermedio (decreto) y otra con un rango bajo (manual), esta última con características peculiares que es preciso mantener presentes. Sin embargo, elaborar conclusiones definitivas requiere un análisis detallado del contenido de ambas normas, para conocer qué elementos clave del contenido están regulados en el DE y cuáles en el MO. De esta manera será posible determinar la calidad del marco en general y conocer los niveles de concentración de discrecionalidad y arbitrio.

El proceso de ingreso aparece parcialmente regulado en el DE, pero se desarrolla y amplía en el MO. El DE instituía que los beneficiarios serían “las familias en extrema pobreza”, quienes enviarían a la escuela “a sus hijos en edad escolar (de parvularia a sexto grado)” (Diario Oficial, 2005, p. 5). También establecía un sistema de selección geográfico. El programa trabajaría únicamente en el presente quinquenio de gobierno en “cien municipios calificados por el mapa de pobreza en extrema pobreza severa (treinta y dos municipios) y extrema pobreza alta (sesenta y ocho municipios)” (Diario oficial, 2005, p. 5).

El MO amplió los tipos de beneficiarios, desarrolló mecanismos de selección geográfica e instauró un sistema de focalización por hogar. Mediante la instauración del procedimiento de selección e incorporación, se incluyó como beneficiarios a todas aquellas familias que cuente en su hogar con: “al menos un niño o niña menos de 18 años de edad que no haya cursado el sexto grado de educación básica (sin repetición) y/o al menos una mujer embarazada”. (Secretaría Técnica de la Presidencia, 2009. p 33). No se cuestiona si las mujeres o madres embarazadas deben o no ser beneficiarias de un programa de esta naturaleza, sino la calidad de la norma que lo regula. Si las mujeres o madres embarazadas son beneficiarias clave del programa, debería incluirse como tal y de manera explícita en el DE. El riesgo de incluir o excluir tipos de beneficiarios de forma discrecional es mayor cuando se trata de una norma de menor rango.

La selección geográfica que aparece en el MO se limita a desarrollar y detallar lo establecido en el DE. En el MO se lee que se utilizará el Mapa de Pobreza elaborado por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), que la clasificación y ordenamiento de municipios se hará con base al método de “análisis clúster” y que la selección al interior de cada segmento (clúster) se hará con base en el Índice Integrado de Marginalidad Municipal (IIMM) (Secretaría Técnica de la Presidencia, 2009).

La focalización por hogar, es decir, la identificación y selección de familias, está establecida en el MO mediante un sistema de registro y un censo que incluye bases de datos por niveles, los instrumentos y mecanismos respectivos, así como procedimientos de excepciones (Secretaría Técnica de la Presidencia, 2009, p. 15). El MO establece que en los 32 municipios de pobreza extrema severa “(...) serán beneficiarias (...) todas la familias elegibles residentes en áreas rurales y para el caso de las familias que residen en la zona urbana, se

aplicarán los criterios establecidos [en el anexo 2]”. En los 68 municipios de pobreza extrema alta “(...) serán beneficiarias todas la familias elegibles que residen en el área rural. A las familias que residen en la zona urbana, se aplicará una metodología de puntajes basada en una técnica estadística multivariada” (Secretaría Técnica de la Presidencia, 2009, p. 15). En el anexo 3 del MO se establece el modelo de variables próximas (Proxy Mean Test – PMT) que deberá emplearse y la “línea de elegibilidad” de los hogares.

En cuanto al proceso de ingreso, el MO es bastante completo y resulta difícil negar la calidad de su contenido. Sin embargo, así como en algunos aspectos se limita a desarrollar lo establecido en el DE, en otros se extiende, amplía y hasta crea normas que exceden el contenido del DE. En el primer caso se encuentra la selección geográfica, en el segundo los tipos de beneficiarios y el sistema de focalización por hogar. De hecho, el sistema de focalización por hogar incluye a las personas que no son extremadamente pobres de las zonas rurales, por el simple hecho de residir en ellas, pero las excluye en las zonas urbanas. Lo anterior no significa que el sistema sea inadecuado, sino simplemente que el MO regula aspectos que no están contenidos en el DE, los cuales generan efectos en la implementación.

El proceso de transferencia aparecía regulado de manera escueta en el DE, pues sólo establecía que los fondos se “(...) administrarán por las madres de familia o las mujeres que estén a cargo del hogar” (Decreto No. 11, publicado el 4 de marzo del 2005, p. 5). Los tipos, montos y pagos de las transferencias fueron regulados mediante el MO, el cual establece procedimientos, mecanismos e instrumentos específicos. Por ejemplo, se instauran cuatro tipos de transferencias o bonos con montos diferenciados entre sí, los cuales varían según la composición familiar. De la misma manera, se instituye un mecanismo de pago a través de entidades especializadas, instrumentos como planillas de pago y una Guía Operativa de Pago de TMC (Secretaría Técnica de la Presidencia, 2009). Un vez más, la calidad del contenido del MO en comparación con el DE es difícil de cuestionar, pero así como desarrolla y detalla, también establece procedimientos que ni siquiera aparecen mínimamente regulados en el DE.

El proceso de corresponsabilidad aparecía definido parcialmente en el DE de creación del programa. Estaba regulado que las familias se comprometían a “(...) cumplir con los programas de salud básica y nutrición, enviado a sus hijos en edad escolar de parvularia al sexto grado, recibiendo las capacitaciones en salud y educación” (Diario oficial, 2005, p. 5). Asimismo, en el DE se establecía la firma voluntaria de un contrato de corresponsabilidad como documento formal de respaldo, pero no aparecía nada sobre el mecanismo de verificación de las corresponsabilidades. El MO estableció corresponsabilidades específicas para cada tipo de trasferencias monetarias, un modelo del contrato o convenio y un ciclo de verificación de corresponsabilidades con sus respectivos responsables. Los dos primeros aspectos fueron desarrollados con base en el DE, el tercero es creación del MO.

Los procesos de egreso del programa son un caso extremo, pues no se establece nada al respecto en el DE y las normas que existen aparece todas en el MO. El MO instituye los procedimientos mediante las cuales “(...) se deshabilita permanentemente a una persona beneficiaria o a una familia del Registro de Familias Beneficiarias, [y las causas por las cuales] dejará de recibir las TMC” (p. 37). Establece también un apartado que detalla otros procesos de egreso titulado: “Suspensión de TMC: causas de incumplimiento, retención y suspensión” (p. 52). Asimismo, regula que “(...) al cumplimiento del tercer año de haber sido incorporado cada municipio en el programa y antes que cumpla su cuarto año, se podrá iniciar un proceso de actualización” (p. 32). Un análisis detallado permite determinar que el MO regula procesos de egreso temporal y permanente por incumplimiento de normas (por ejemplo, cuatro inasistencias por alumno injustificadas en un mes o falta de asistencia a las citas médicas) y por graduación (por ejemplo, haber aprobado el sexto grado o la actualización a los tres años).

Paradójicamente, mediante el Decreto Ejecutivo No. 56 del Organismo Ejecutivo, publicado en octubre del 2009, se derogó el DE de creación del programa y, supuestamente, se establecieron nuevos lineamientos; sin que a la fecha eso haya significado reformas o cambios al MO. En otras palabras, eso significa que el programa está regulado por el DE No. 56 y la versión de enero de 2009 del MO, el cual responde a los lineamientos del DE derogado, y por tanto, no cuenta con fundamento jurídico formal. No obstante, lejos de cambiar el análisis que hasta aquí se ha desarrollado, el nuevo escenario confirma las conclusiones preliminares.

El nuevo DE cambió el nombre del programa de Red Solidaria a Comunidades Solidarias y establece que el programa Comunidades Solidarias seguirá enfocándose en las familias en situación de extrema pobreza, aunque no menciona nada acerca de los criterios de elegibilidad y los mecanismos de selección. Por el contrario, se menciona que el programa comprenderá varios ejes de intervención, “debiendo ser definidos tales ejes por la Secretaría Técnica de la Presidencia” (Diario Oficial, 2009, P. 36). De los procesos de transferencia, corresponsabilidad y salida del programa, el nuevo DE define ninguno de sus elementos (2009). Lo descrito constata la falta de regulación de los procesos fundamentales del programa Comunidades Solidarias y sus elementos constitutivos, lo significa el deterioro de la calidad del marco normativo.

En resumen, se trata de un marco normativo que estableció ciertos lineamientos mediante su DE de creación, los cuales fueron derogado o reducidos a su mínima expresión mediante el nuevo DE. Los lineamientos del DE de creación fueron desarrollados y ampliados, pero en algunos casos creados en el MO; situación que empeoró con el nuevo DE, por su escaso contenido. La consecuencia es que casi todos los aspectos clave como procedimientos, mecanismos e instrumentos de los procesos de ingreso, transferencia, corresponsabilidad y egreso del programa aparecen regulados en MO. En definitiva, es marco normativo que se deterioró en el tiempo, para dar como

resultado un PTMC regulado casi en su totalidad por un Manual Operativo que no posee fundamento formal en un Decreto Ejecutivo.

Recuadro 1

Las Red de Protección Social (RPS): Un marco normativo con buen contenido, pero bajo rango

La RPS nace formalmente mediante un convenio de préstamos del BID. Al igual que el PRAF, la RPS fue ejecutada a través de instituciones nacionales, en fases y estaba regulado por los convenios de préstamos. La primera fase consistió en un proyecto piloto a cargo del Fondo Social de Emergencia (FISE) que abarcó el periodo de 2000 al 2002 y la segunda fue responsabilidad del Ministerio de la Familia (MIFAMILIA), la cual finalizó en el año 2006. En los convenios de préstamos de ambas fases se establecían las reglas generales y sustantivas de la RPS. Asimismo se ordenaba la creación de reglamentos con base en las normas instituidas en los términos establecidos en los convenios. De hecho, en el convenio de préstamo del BID de la primera fase (2000) se establecía como condición previa al primer desembolso, “presentar, a satisfacción del Banco: (...) el Reglamento Operativo del Programa elaborado de acuerdo a los términos convenidos con el Banco y aprobados por el Consejo Coordinador” (BID, 2000, P. 25).

La debilidad del marco normativo no estaba en su contenido, de hecho la RPS fue un modelo en muchos aspectos, sino en el rango de la norma. Una de las principales consecuencia de contar con un marco normativo de bajo rango fue la finalización de la RPS en el 2006. A pesar que el Ministerio de la Familia había requerido fondos al Congreso para una tercera fase de la RPS y que el BID tenía fondos complementarios para el mismo efecto, durante las discusiones entre los parlamentarios a finales del 2005 no fueron acordados y designados fondos a ese propósito. En consecuencia, en el 2006 la RPS continuó operando con el mínimo de recursos y rendimiento posible, para luego cerrar definitivamente sus puertas (Moore, 2009). La situación refleja falta de conocimiento, legitimidad o interés por la RPS entre la clase política nicaragüense; en parte provocada por los niveles discusión o escrutinio público de un marco legal de bajo rango. Además, cancelar un programa que es prácticamente un proyecto de un organismo internacional, es más fácil que terminar con otro que haya sido establecido y funcione con base en una ley nacional.

El PTMC de Costa Rica⁶ fue creado con carácter de Fase Piloto por Decreto del Poder Ejecutivo No. 33154 publicado en mayo de 2006 (Gaceta, 19 de mayo de 2010). El artículo 6 del Decreto mandata la conformación de una Comisión a cargo de discutir el reglamento de funcionamiento del programa. El reglamento fue promulgado mediante Decreto del Poder Ejecutivo No. 33203 en agosto de 2006 (Gaceta, 4 de agosto de 2006). El hecho que la creación y reglamentación del PTMC de Costa Rica haya sido mediante decretos ejecutivo, lo que implicaba consensos entre funcionarios y la publicación de oficio, permite calificar el rango del marco normativo de intermedio. Por las características descritas, las reglas del programa están sujetas a cierto nivel de discusión y permiten el escrutinio público, es decir, concentran menos niveles de discrecionalidad y arbitrio. Paradójicamente, el rango intermedio del marco normativo, que se mantuvo en reformas posteriores, no garantizó su estabilidad.

Menos aun garantizó la calidad de su contenido, el cual era bastante completo al inicio y sufrió un deterioro sustantivo con el tiempo, como se verá a continuación.

En la Fase Piloto el proceso de focalización aparecía claramente regulado en el reglamento, pues se definía en él la población objetivo, los criterios y mecanismos de selección. Se definía que la población objetivo serían las familias en condición de pobreza, pero se establecían criterios de selección con base a los niveles técnicos para clasificar en la pobreza de acuerdo a un sistema informático específico⁷. También el proceso de transferencia aparecía claramente normado, pues en el reglamento se establecía el mecanismo para identificar al titular de la transferencia, una tabla de los montos escalonados y la forma de pago, la cual debía ser prioritariamente realizada mediante el sistema bancario nacional. Los procesos de corresponsabilidad del PTMC también aparecían en el reglamento, pero de manera inexacta e incompleta. Por ejemplo, algunas de las corresponsabilidades de las familias beneficiarias no eran objetivas o medibles, como apoyar y asegurar la asistencia puntual de los/as adolescentes, en lugar de un porcentaje de asistencia. Finalmente, en relación con la salida del programa, el reglamento establecía un máximo de 3 años consecutivos, período después del cual las familias eran sometidas a un proceso de rectificación; pero sobre todo se establecieron normas para el retiro de la transferencias, entre otras razones, cuando el estudiante injustificadamente no asistiera a lecciones durante el período de la transferencias (Gaceta, 4 de agosto de 2006).

Un marco normativo como el descrito podría calificarse de rango intermedio y contenido alto, es decir, de buena calidad y en consecuencia entenderse como un valladar importante ante los riesgos de arbitrio o discrecionalidad. Las normas del PTMC de Costa Rica eran acreedoras de mayor respaldo, conocimiento público y estabilidad; pero sobre todo garantizaban que los ciudadanos costarricenses pudieran conocer de manera más o menos objetiva quiénes eran los beneficiarios del programa, qué beneficios recibirían, qué compromisos debían cumplir a cambio y cómo dejarían de serlo.

No obstante, por razones cuya explicación excede al propósito del presente estudio, la calidad del marco legal del PTMC de Costa Rica ha ido disminuyendo con los años, tanto en el rango de la normas como en su contenido. A través del Decreto Presidencial No. 33677 fue promulgado el Reglamento de Operación del Programa “Avancemos” para el año 2007 (2 de abril del 2007), el cual contiene menos definiciones y detalles sobre los procesos sustantivos que la norma homóloga antecesora. Con algunas variaciones, sucede algo similar con el Reglamento de Operaciones del Programa Avancemos para el año 2008, aprobado mediante Decreto Ejecutivo No. 34210 de enero del 2008 (8 de enero del 2008) y con el Decreto Ejecutivo No. 34786 que designa al Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) como el único ente responsable de la administración de los recursos de las Transferencias Monetarias Condicionadas y reglamenta su operación para el 2009 (10 de octubre del 2008).

El primer grupo de reformas que contribuyó al debilitamiento del marco legal del Programa Avancemos está relacionado con el proceso de focalización y consistió en cambios en la definición de la población objetivo, reducción o delegación de la formulación de los criterios de selección y la inclusión de excepciones. La Fase Piloto estaba enfocada en adolescentes de 13 a 17 años, mientras que en el Reglamento de Operaciones del 2007 aumentó el rango de 15 a 21 años, con la excepción que se podía “incluir jóvenes mayores de esa edad que presenten situaciones especiales, las que deberán ser evaluadas y calificadas por profesionales de la entidades ejecutoras” (Gaceta, lunes 2 de abril de 2007, P. 3). Sin embargo, en ningún lugar del cuerpo normativo se define que se entenderá por “situaciones especiales” o con base en qué criterios serán “evaluadas y calificadas” estas situaciones por los profesionales. El Reglamento del 2008 establece la misma excepción para los mayores de 21 años, pero además amplía la definición de la población objetivo a adolescentes entre los 12 y 21 años y agrega un nueva excepción consistente en que “los mayores de 12 años que no hayan concluido la educación primaria podrán ser incluidos (...) como un proyecto específico, previa valoración técnica de cada caso” (Gaceta, 8 de enero de 2008, P. 3). De la misma manera, en ningún artículo se detalla que es un “proyecto específico” ni los criterios de la “valoración técnica”.

Por otra parte, en la Fase Piloto estaban claramente estipulados los criterios de selección, entre los que resaltan la calificación de pobreza con base en un sistema de información (SIPO) y la asistencia de los beneficiarios a centros educativos seleccionados en función de la condición de pobreza, mientras que en los Reglamentos de Operación del 2007 y el 2008 esos criterios fueron reducidos y delegada su formulación y aplicación. En efecto, en ambos casos se lee exactamente el mismo artículo: “La población beneficiaria deberá estar calificada en condición de pobreza (...) de conformidad con los criterios e instrumentos de selección de las entidades ejecutoras” (Gaceta, 8 de enero de 2008, P. 3). Los cambios en la definición de la población objetivo, las excepciones señaladas, lo acotación de los criterios de selección y la delegación de su formulación y aplicación, son elementos que contribuyeron al debilitamiento de la calidad del marco legal del Programa Avancemos, concentrando mayores niveles de arbitrio y discrecionalidad en su ejecución.

El segundo grupo de reformas que contribuyó al debilitamiento del marco legal del Programa Avancemos está relacionado con los procesos de transferencia y salida. En el primer caso, se mantuvo la transferencia escalonada, el número ilimitado de adolescentes por familia beneficiada y el monto máximo por familia establecida en la Fase Piloto en el Reglamento de Operaciones del 2007; pero en el reglamento del 2008, aunque permanecieron los tres aspectos, se estableció una excepción: la posibilidad de “otorgar montos superiores a los establecidos, previa valoración técnica” (Gaceta, 8 de enero del 2008, P. 3). Otro aspecto importante fue la supresión de las normas sobre los mecanismos de entrega de las transferencias, específicamente las relacionadas a la utilización del sistema bancario nacional y cuentas de ahorros por parte de los titulares. En

los reglamentos posteriores sólo aparecen artículos generales que simplemente nombran las entidades responsables del pago o entrega de la transferencia. Finalmente, los mecanismos de rectificación y salida, así como las normas para el retiro justificado de la transferencia del plan piloto fueron prácticamente eliminados. En su lugar, en el Reglamento de Operación del Programa para el 2008, se fortalece el papel del Ministerio de Educación Pública (MEP) como vigilante del cumplimiento de las corresponsabilidades por parte de los estudiantes, pero no se establecen normas o sanciones para la salida justificada por incumplimiento (Gaceta, 8 de enero del 2008).

El PTMC de Panamá, llamado Red de Oportunidades (RdO), fue lanzado en el 2006. Desde esa fecha hasta mediados del año 2007, la existencia o rango del marco normativo es incierta o de difícil escrutinio público⁸. Lo cierto es que en julio de 2007 fue aprobado un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el cual estableció ciertas reglas sobre algunos de los componentes de la RdO, incluyendo la formulación del Manual Operativo (MO) y mecanismos para su formulación, aprobación y modificaciones. De hecho, una de las condiciones especiales de ejecución del préstamo del BID, era precisamente que el MO fuera presentado al Gabinete Social durante el primer año de ejecución. Es lógico suponer que esa condición fue cumplida y que la RdO haya contado con un marco normativo antes de mediados del 2008, aunque no fue posible acceder a la versión final y aprobada del MO⁹. En adición, el 8 de julio de 2008 fue promulgado el decreto número 227-2008, de la Contraloría General de Cuentas (CGC), titulado “Procedimientos administrativos y fiscales para el manejo del fondo especial para la pobreza extrema del programa Red de Oportunidades (MIDES-COTEL)”. El texto aclara que se trata de la tercera versión, es decir, existen documentos similares previos, por tanto la RdO ha sido regulada mediante este tipo de normas desde antes de la fecha anotada. Lamentablemente no fue posible acceder a esos textos.

El decreto de la CGC, establece procedimientos, mecanismos e instrumentos relacionados con la implementación de los procesos sustantivos del programa. Respecto al proceso de ingreso, el decreto establece las medidas de control para los Censos de Vulnerabilidad Social (CVS): los pasos a seguir para la inclusión de cada corregimiento, así como los indicadores a considerar para la evaluación y posterior selección de los hogares, viviendas y personas. Adicionalmente, establece como responsabilidad de la Secretaría del Sistema de Protección Social (SSPS) seleccionar a los hogares elegibles a través de un Sistema de Puntuación. Respecto al proceso de transferencia, el decreto fija el monto mensual en cincuenta balboas¹⁰, el cual se hará efectivo cada dos meses, así como el responsable de recibir el recurso (titular). Además, se establece un apartado sobre medidas de control para el recibo y entrega del subsidio, en el que aparecen los pasos específicos a seguir para la entrega, y los instrumentos a ser utilizados (Decreto No. 227-2008, publicado el 8 de julio de 2008).

El proceso de corresponsabilidad también aparece en el decreto de la CGR, de modo específico en algunos de sus procedimientos e instrumentos. El

documento de respaldo y corresponsabilidad entre el beneficiario y la RdO es la Carta Compromiso, donde la familia acepta realizar las actividades fundamentales de acceso a los servicios de salud y educación, y otros establecidos en la lista de servicios que le presente el apoyo familiar. Asimismo, se instituye la tarjeta de corresponsabilidad como instrumento de verificación del cumplimiento de los compromisos fundamentales de la RDO: salud, educación, capacitación y acompañamiento familiar. Es relevante agregar que un modelo de la tarjeta aparece como anexo y que allí se lee el detalle de las corresponsabilidades en de educación (asistir a clases y reuniones de padres de familia) y salud (vacunas y control de embarazos). Respecto a los proceso de egreso, sólo se menciona que la transferencia la recibirán los beneficiarios por un período de cinco años a partir de la inclusión de cada hogar en el programa. En complemento, el decreto incluye un apartado sobre procedimientos, otros de formularios y uno de anexos; donde se consignan detalles de los procesos de ingreso, transferencia y corresponsabilidad.

El decreto de la CCR regula de manera satisfactoria los procesos de transferencia y corresponsabilidad, pero presenta debilidades, como la ausencia de una definición explícita del tipo de beneficiario y la falta de normas sobre los diferentes procesos de egreso. Las debilidades se explican por la naturaleza administrativa y fiscal del documento, así como por el objetivo que persigue: proveer mecanismos de registro y control presupuestario y financiero para garantizar la eficiencia, eficacia y transparencia de la RdO. Es de suponer que, al menos la definición del tipo de beneficiarios aparezca en el MO al cual no se tuvo acceso, lo cual se verificará sólo luego de su lectura y análisis¹¹. En cualquier caso, se trata de un marco normativo de un rango intermedio y con un alto contenido, adecuado para la reducción del arbitrio y la discrecionalidad a su mínima expresión, al menos teoría.

Recuadro 2

El Programa de Asignaciones Familiares (PRAF) de Honduras: Un caso peculiar

Respecto al rango de las normas que regulan los PTMC en CA, el Programa de Asignación Familiar (PRAF) de Honduras presenta características específicas que es importante analizar. Originalmente el PRAF fue creado y ampliado mediante acuerdos emitidos por el Organismo Ejecutivo en el año de 1990¹². Posteriormente, argumentando que era “impostergable y de interés nacional darle seguimiento a dicho programa, fortaleciendo las bases jurídicas de su creación” (La Gaceta, 23 Nov. 1991, P. 1) fue aprobada por el Congreso Nacional la Ley del Programa de Asignación Familiar. El PRAF es el único programa social de esta naturaleza en la subregión creado mediante una norma de rango parlamentario y como una entidad desconcentrada; independiente administrativa, técnica y financieramente. Nótese que el PRAF, más que un programa adscrito a una institución, es una entidad en sí mismo. En la línea de argumentación descrita, la ley de PRAF fue reformada posteriormente por el Congreso para ampliar su duración indefinidamente (La Gaceta, 14 Nov. 1992), así como crear una nueva estructura de gestión y disponer la aprobación de su reglamento (La Gaceta, 26 de Dic. 1994).

En 1994 el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) aprobó un préstamo para financiar dos subprogramas, uno a cargo del Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS) y el otro a cargo del PRAF, en calidad de entidad, conocido como PRAF fase I (BID, 1994). El convenio de préstamo establecía algunas reglas generales y complementarias al marco legal del PRAF, además de instituir la necesidad de formular y aprobar los manuales correspondientes. Sin embargo, fue en 1998, con la aprobación de un segundo préstamo del BID, que la situación institucional y legal del PRAF comenzó a cambiar de manera importante. Este segundo préstamo incluía en el convenio respectivo un conjunto de reglas que dieron vida a un PTMC paralelo, conocido como PRAF fase II. De acuerdo con los documentos del BID (1998) el PRAF fase II sería ejecutado por el PRAF, en calidad de entidad desconcentrada e independiente del gobierno hondureño, pero estaría regulado por las normas establecidas en el convenio de donación. El PRAF III, prácticamente igual a su antecesor, fue ejecutado por el PRAF a partir del 2007 y regulado mediante el convenio de préstamo del Banco (BID, 2006). No fue posible constatar si el PRAF Fase III continúa como programa del PRAF, si cambio de nombre o se fusionó con otro proyecto similar¹³.

El PTMC de Guatemala, Mi Familia Progresiva (MIFAPRO), fue creado el 16 de abril de 2005, mediante Acuerdo Gubernativo del Organismo Ejecutivo No. 117-2008. El objetivo del programa era “mejorar la calidad de vida de las familias que viven en condición de pobreza; mejorar los niveles de asistencia escolar en los niños de 6 a 15 años, velar por la salud y nutrición de los niños menores de 6 años y de las mujeres embarazadas y lactantes”. Este era el único apartado del acuerdo que contenía aspectos sobre los procesos sustantivos de MIFAPRO, pues establecía los tipos de beneficiarios y generalidades sobre las corresponsabilidades. Los procesos de transferencia y salida ni siquiera se mencionaban en el acuerdo de creación. En su lugar se delegaba a la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia (SCEP) para que emitiera “las disposiciones correspondientes que regulen este programa para la consecución de sus objetivos” (Decreto No. 117-2008, 16 de abril del 2008).

Meses después fue promulgado el Acuerdo Gubernativo No. 273-2008, el cual instauró la estructura institucional de MIFAPRO, y estableció algunos procedimientos sobre sus procesos sustantivos. (22 de octubre de 2008). Sobre el ingreso, se creó el Consejo Directivo del MIFAPRO¹⁴ y se le asignaron las funciones de “determinar el área de cobertura [así como] establecer los criterios de selección de los beneficiarios del programa”; así como la Dirección de Monitoreo y Evaluación, que tiene a su cargo la administración del “proceso de planificación y supervisión del censo de beneficiarios” (Acuerdo Gubernativo No. 273-2008, 22 de octubre de 2008). Sobre las transferencias, se creó la Dirección Administrativa y Financiera, a la cual se le asignó la función de administrar la nómina de pago de los beneficiarios. No se establecieron reglas ni mecanismos sobre el proceso de salida en aquel acuerdo. En complemento, varios artículos mencionan la elaboración y aprobación de manuales, y al final de la norma se establece un plazo de noventa días para emitir estos textos y demás disposiciones que sean necesarias para el buen funcionamiento del MIFAPRO (Diario, 2008).

El 2 de marzo de 2009 fue publicado el Acuerdo Gubernativo 52-2009, que reforma el acuerdo de creación de MIFAPRO. Básicamente, el nuevo acuerdo traslada la administración de MIFAPRO de la SCEP al Ministerio de Educación y establece algunas cláusulas para reforzar y hacer congruente el traslado. Este acuerdo también modifica el objetivo del programa, el cual queda así: “Velar por la salud y nutrición de las familias que tengan hijos o hijas de 0 a 6 años de edad; elevar los niveles de asistencia escolar de las edades de 6 a 15 años de edad; y, velar por la salud de las mujeres embarazadas y lactantes”. Un análisis suspicaz revela que el nuevo objetivo excluye como criterio de definición de los tipos de beneficiario del programa, que la familia viva en condición de pobreza. Por lo demás, mantiene intactos los componentes establecidos originalmente sobre los procesos de selección y corresponsabilidad. Por último, el 06 de abril del 2009, mediante el acuerdo gubernativo 100-2009, se crea las reglas para la constitución de un fideicomiso, a través del cual se administrarán los recursos de MIFAPRO, el cual no deroga ni establece nuevas normas sobre los procesos sustantivos del programa.

En la actualidad, el marco normativo de MIFAPRO está constituido por el acuerdo de creación (No. 117-2008) y sus reformas (No. 273-2008 y 52-2009), así como el acuerdo que crea el fideicomiso a cargo de la administración de los recursos del programa (No. 100-2009). A pesar que los mismos acuerdos mencionan la emisión de manuales y disposición específicos, a la fecha no se tiene la certeza de la existencia y/o carácter positivo de dichos documentos. Lo cierto, es que los manuales no han sido de acceso público desde la creación del programa, hecho fácil de constatar en la página electrónica de MIFAPRO. En una entrevista con el Ministro de Educación y el Director de MIFAPRO, se constató que el resguardo de los manuales es debido a que se encuentran en proceso de revisión¹⁵. Sin embargo, la justificación no tiene sentido ni fundamento, pues de ser así, debería publicarse los textos vigentes, independientemente de su revisión. En cualquier caso, debido a la falta de certeza sobre la existencia y carácter positivo de los manuales, así como su falta de publicidad, en informe entiende como marco normativo únicamente los acuerdos reseñados.

En resumen, sobre el proceso de ingreso el marco normativo vigente de MIFAPRO establece tres tipos de beneficiarios: uno, familias que tengan hijos o hijas de 0 a 6 años de edad; dos, las que tengan hijos e hijas de 6 a 15 años; y tres, las que tengan mujeres embarazadas y lactantes. También establece que el área de cobertura y los criterios de selección de los beneficiarios serán determinados por el Consejo Directivo; y que la supervisión del censo estará a cargo de la Dirección de Monitoreo y Evaluación. Sobre las corresponsabilidades el marco normativo instituye que la condición que deben cumplir los niños entre 0 y 6, así como las mujeres embarazadas y lactantes, está asociada a la salud y nutrición, mientras que la condición de los niños entre 6 y 15 está asociada a la asistencia escolar. Sobre las transferencias, establece la función de administrar la nómina de pago de los beneficiarios, a cargo de la Dirección Administrativa, y vale recordar que no se instituyen normas sobre el proceso de salida en el

marco normativo vigente. Se trata de un marco normativo a todas luces carente de elemento clave, cambiante e inestable, sujeto a las coyunturas políticas, es decir; laxo, insuficiente y débil para reducir la discrecionalidad y el arbitrio, así como los riesgos que conllevan.

Recuadro 3

Los Programas Usura Cero, Hambre Cero y Amor de Nicaragua: ¿PTMC?

En el 2007, con el cambio de gobierno en Nicaragua, nacieron nuevos programas sociales, los cuales no se ajustan del todo a las características sustantivas de los PTMC, entre los que destacan el Programa Usura Cero y el Programa Productivo Alimentario (PPA), conocido como Hambre Cero. El programa Usura Cero fue creado mediante Decreto del Presidente de la República en agosto de 2007 (Gaceta, 22 Ago. 2007), donde se instauro el Consejo Nacional del Poder Ciudadano (CNPC), que está a cargo de su implementación y desarrollo. El CNPC deberá sesionar al menos dos meses al año, "(...) para aprobar los Manuales de Funcionamiento requerido por el Programa, así como Reglamentos necesarios para el otorgamiento de créditos (...)". Sin embargo, no fue posible acceder a ninguno de los documentos normativos mencionados. Respecto a los procesos del programa, sólo se menciona que "(...) se orientará a fomentar el desarrollo de los micronegocios en mujeres que habitan las zonas urbanas, a través del otorgamiento de microcréditos. Es decir, se refiere de forma genérica al proceso de ingreso (define el tipo de beneficiario) y al de transferencia (define la transferencia), pero no menciona nada sobre la corresponsabilidad o salida. En realidad, debido a que el programa entrega un crédito y no una transferencia y dado que su objetivo está enfocado al desarrollo de capacidades productivas, no se trata de un TMC. Por esta razón, en adelante será incluido en recuadros, cuando se posea información interesante, necesaria para el análisis regional y/o suficiente.

El programa Hambre Cero inició en el 2007 a cargo del Ministerio Agropecuario y Forestal (MAGFOR) de Nicaragua. El MAGFOR fue creado mediante Ley del Congreso, la cual ha sido modificada en varias ocasiones, la última en mayo de 2006; pero ni en la versión original ni en sus reformas, se menciona el Hambre Cero. (MAGFOR, 2010). En otras palabras, el programa no fue creado mediante decreto del Congreso de la República, pero tampoco fue posible constatar si existe un reglamento específico creado por acuerdo o si el programa está regulado mediante un reglamento o manual. Respecto a los procesos del Programa Hambre Cero, en la página electrónica del MAGFOR se menciona que "el objetivo principal es capitalizar a las familias empobrecidas" y que "(...) la entrega de vaquillas y cerdas preñadas, aves de corral, así como semillas y material vegetativo, lo convierte en un programa que contribuye a sentar bases sostenibles para la seguridad y soberanía alimentaria del país". La misma fuente también define que está orientado a las unidades familiares y que tiene a la mujer como socia y propietaria del bono; asimismo precisa dos segmentos o tipos de beneficiarios, las familias que tienen de 1-10 manzanas (mz.) sin ganado, y las que tiene menos de 1 mz. Hambre Cero tampoco es un TMC, pues no entrega transferencias en efectivo y el ser beneficiario del programa no está condicionado a asistir a servicios públicos, como educación y salud. Al igual que Usura Cero, el programa Hambre Cero será incluido en recuadros, cuando se posea información interesante, necesaria para el análisis regional y/o suficiente.

El Programa Amor inició funciones en el 2008 a cargo del Ministerio de la Familia (MIFAMILIA), pero no fue posible conocer el marco normativo que lo rige y lógicamente tampoco su rango. En

la página electrónica de MIFAMILIA se mencionan los diferentes ejes del programa Amor. En el eje 1 se lee "(...) los trabajadores sociales garantizarán su matrícula en la escuela [de los niños y adolescentes que se encuentran en las calles], apoyarán la permanencia y rendimiento durante el periodo escolar, y que sus familias se integren paulatinamente con financiamiento a programas de autoempleo". En el eje se lee: "mientras se logra la inserción laboral de los adultos para el autosostenimiento familiar, se asignará a la familia un monto para cubrir necesidades básicas. El monto asignado a cada familia estará ligado a su participación en los procesos de trabajo del programa, al retiro del niño de la actividad laboral y a su permanencia en la escuela".

El Programa Amor si encaja en la categoría de TMC, pues contiene al menos tres de sus componentes esenciales: ingreso focalizado, transferencias en efectivo y corresponsabilidades. Respecto al proceso de ingreso, en la página electrónica queda establecido que el tipo de beneficiario son los niños y adolescentes de las calles, pero no se establece un criterio o mecanismo de selección. En cuanto al proceso de transferencia, se establece que la familia recibirá un monto, sin mencionar la cantidad exacta, ni el titular, ni el mecanismo de entrega. Sobre el proceso de corresponsabilidad, se afirma que la condición es participar en los procesos de trabajo, retirar al niño de la actividad laboral y asegurar la permanencia en la escuela; aunque no se establece un documento de respaldo ni mecanismos de verificación. Por último, el proceso de egreso aparece mencionado de manera general, pues la familia dejará de ser beneficiaria cuando se logre la inserción laboral de los adultos. Sin embargo, aunque la información de las páginas electrónicas es útil para analizar y clasificar los diferentes programas, no dice mucho sobre el rango y contenido del marco normativo. En otras palabras, la imposibilidad de corroborar la existencia del marco normativo del Programa Amor o su inexistencia, implican niveles de concentración de arbitrio y discrecionalidad muy altos, con los consecuentes riesgos.

Cuadro 4

VARIABLES	PAISES / PROGRAMAS			
	El Salvador / RS-CSR	Costa Rica / Avancemos	Panamá / RdO	Guatemala / MIFAPRO
V1: Normas sobre ingreso de rango alto	0	0	0	0
V2: Normas sobre ingreso de rango medio	0.6	0.6	0.6	0.6
V3: Normas sobre ingreso de rango bajo	0.3	0	0	0
V4: Normas sobre transferencias de rango alto.	0	0	0	0
V5: Normas sobre transferencias de rango medio	0	0.6	0.6	0
V6: Normas sobre transferencias de rango bajo.	0.3	0	0	0

Los riesgos de corrupción y clientelismo político en los Programas de Transferencias Monetarias con Corresponsabilidad en Centroamérica

V7: Normas sobre corresponsabilidad de rango alto.	0	0	0	0
V8: Normas sobre corresponsabilidad de rango medio.	0	0	0.6	0.6
V9. Normas sobre corresponsabilidad de rango bajo.	0.3	0	0	0
V10: Normas sobre egreso de rango alto.	0	0	0	0
V11: Normas sobre egreso de rango medio.	0	0	0	0
V12: Normas sobre egreso de rango bajo.	0.3	0	0	0

La carencia más importante evidente en el cuadro 4 se encuentra en los procesos de egreso de los PTMC, ya que sólo El Salvador establece normas específicas al respecto. En el resto de países, no es posible saber con certeza los tipos, criterios y mecanismos de salida de los PTMC. El nivel de arbitrio y discrecionalidad que concentra esa carencia es fundamental, pues aumenta el riesgo que sean expulsados de los programas personas y grupos por razones o intereses personales o partidarios. La otra debilidad importante se encuentra en los procesos de ingreso, donde existen diferencias relevantes entre países. Panamá cuenta con medidas de control de los censos e indicadores para la selección de las zonas geográficas y hogares, así como procedimientos e instrumentos para el efecto; todo establecido en su norma de rango intermedio. La norma de rango bajo de El Salvador establece tipos, criterios y mecanismos de selección; inclusive indicadores, variables y la línea de elegibilidad. Sin embargo, las normas de rango intermedio de Guatemala y Costa Rica sólo mencionan generalidades sobre el tema y delegan la creación de criterios y mecanismos de selección en instancias menores. El primer caso presenta una baja concentración de discrecionalidad y arbitrio, pues resulta difícil reformar normas de rango intermedio; el segundo es un caso de concentración intermedia, por el grado de dificultad necesario para provocar los cambios deseados es menor, pero aún existente. En cambio, en los últimos dos casos, la posibilidad de crear tipos, criterios y mecanismos de selección ajustados a la mediada de intereses personales o partidistas es alta.

La concentración de arbitrio y discrecionalidad que refleja el cuadro 4 también se constata mediante el análisis de otros elementos recurrentes entre países. Por ejemplo, el cambio exagerado de procedimientos, mecanismos e instrumentos de los procesos fundamentales del PTMC es una constante en Costa Rica, y aunque con menos frecuencia o relevancia, también ha sucedido en Guatemala

y el Salvador. Lo que esto refleja es la inestabilidad de los marcos normativos de los PTMC en Centroamérica, sobre todo cuando se trata de normas de rango intermedio, y específicamente su vulnerabilidad frente a las coyunturas políticas. Otro ejemplo que confirma la inestabilidad es el deterioro de los marcos normativos de rango intermedio en el tiempo, que ha implicado la supresión o delegación de elementos fundamentales de los procesos sustantivos de los PTMC, como es el caso de Costa Rica y El Salvador. En el mismo sentido, el hecho que los marcos normativo estos programas sean de rango intermedio y bajo, limita mucho su escrutinio público, pues acceder libremente a decretos y manuales resulta una tareas realmente compleja y en algunos casos imposible, como se evidencia con mayor fuerza en los casos de Panamá y Guatemala.

Por último, es preciso resaltar algunos aspectos que resultan paradigmáticos y presentarlos como buenas y malas prácticas regionales en materia normativa. Dentro del primer grupo resalta Panamá, donde el PTMC fue regulado de manera satisfactoria por una norma proveniente de la Contraloría General de la República. El caso resulta paradigmático, pues se trata de una norma de rango intermedio, con un nivel de estabilidad importante y expuesta al escrutinio público y al control horizontal. Entre el segundo grupo resalta El Salvador, ya que la RS/CSR posee un marco normativo de rango bajo muy completo en cuanto al contenido evaluado, pero sin fundamento formal, es decir, realmente fácil de reformar. De hecho, la posibilidad de echar por la borda ese marco normativo, y con él su valioso contenido, es un riesgo latente y muy alto. Finalmente, vale mencionar el rol que han tenido los organismos internacionales en la regulación de los PTMC de la subregión, el cual abarca desde el establecimiento de normas en los convenios de cooperación, hasta cláusulas que condicionan la continuidad del proyecto a la presentación de manuales o reglamentos. Con base a las lecciones derivadas de la experiencia, en algunos casos la presión de los organismos internacionales a favor de la creación de marcos normativos ha sido positiva y ha mejorado la calidad de la reglas. Sin embargo, en otros casos ha generado dinámicas y procesos con bajos niveles de legitimidad, apropiación e interiorización parte de los grupos de poder locales, llevando finalmente al fracaso o cierre de los PTMC. En cualquier caso, el tema debería quedar abierto a la discusión, para mejorar la intervención de los organismos internacionales y reducir los niveles de concentración de discrecionalidad y arbitrio. En el cuadro 5 se resume lo antes analizado y se pondera los riesgos de concentración de arbitrio y discrecionalidad asociados a la calidad de las reglas:

Cuadro 5

País / Programa	Puntuación	Ponderación del riesgos
El Salvador /	2.3	Alto

RS-CSR		
Costa Rica / Avancemos	1.5	Muy alto
Panamá	2.3	Alto
Guatemala	1.5	Muy alto

3.2 El monopolio o concentración de poder

3.2.1 Control externo

Los mecanismos de control están inspirados en el principio republicano de pesos y contrapesos. En esencia, se trata un conjunto de elementos que garantizan y facilitan la vigilancia de la gestión pública por parte de actores independientes. El involucramiento de actores independientes en control del ejercicio del poder público reduce su concentración y monopolio, rebajando a su vez los riesgos asociados. En sentido estricto, existe control horizontal cuando una institución pública es vigilada por otra y vertical cuando la vigilancia es ejercida desde la sociedad civil. No obstante, existen otros mecanismos que encajan en la definición de control, pero no en la clasificación. La vigilancia que ejercen los organismos internacionales o las evaluaciones externas provoca el mismo efecto que el control horizontal o vertical. Inclusive, en algunos casos este tipo de controles alternativos suele ser más efectivos y eficaces. A continuación se evaluarán los mecanismos de control horizontal y otros alternativos de los PTMC de CA, dejando para el siguiente apartado el control vertical.

En los decretos de creación y modificación del programa Comunidades Solidarias Rurales (CSR) de El Salvador no se menciona nada acerca del control horizontal, ni otros mecanismos alternativos. Sin embargo, el Manual Operativo de CSR establece que la entidad ejecutora, el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL), "(...) está sujeta a la auditoría y control de la Corte de Cuentas de la República, organismo encargado de la fiscalización de la Hacienda Pública." (2009, p. 66).

El Manual Operativo también establece mecanismos alternativos de control. Primero, consigna que el FISDL "(...) responderá a las auditorías y evaluaciones acordadas en los convenios y documentos de donación con los organismo cooperante / financieros." (2009, p. 66). No obstante, pese a que el programa CSR ha recibido apoyos importantes de organismos cooperantes, a la fecha el componente de transferencias monetarias condicionadas ha sido financiado exclusivamente con fondos del Gobierno de El Salvador. En otras palabras, este mecanismo alternativo sólo ha aplicado para controlar la ejecución de los otros componentes del programa, para los cuales si se han firmado convenios y donaciones¹⁶.

En complemento, la Política de Transparencia del FISDL contiene mecanismos que pueden ser utilizados para controlar horizontalmente su gestión como las audiencias privadas de información. Se trata de un mecanismo de comunicación con el Presidente del FISDL y alcaldes, contratistas y otras personas relacionadas con el quehacer institucional; consistente en audiencias de carácter informativo, consultivo o resolutorio (FISDL, 2009). De acuerdo con la Memoria de Labores del FISDL del 2009, durante el segundo semestre se registraron un total de 72 audiencias con alcaldes de municipios de los 14 departamentos, incluyendo funcionarios locales de todos los partidos políticos (2009a). Además, en un ejercicio de rendición de cuentas de mayo del 2010, a un año de gestión de la nueva administración y del cambio de gobierno, se menciona un total de 118 audiencias en el mismo número de municipios y se desagregan la información por departamento y se presenta el porcentaje de representantes por partido político. (FISDL, 2010) Considerando la participación de partidos de oposición en un importante número de audiencias, potencialmente se trata de un mecanismo de control horizontal, con la diferencia y ventaja que va desde el poder local (municipalidades) hacia el central (FISDL). En complemento se menciona la presentación dos informes a la Asamblea Legislativa, evidenciando el rol de este Organismo del Estado en el control y la fiscalización del programa.

En los decretos ejecutivos que regulan la Fase Piloto del PTMC de Costa Rica (Avancemos) se establecieron algunas cláusulas donde se mencionaba el control externo; pero en el DE que traslada el funcionamiento al Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), vigente en la actualidad, ese tipo de cláusulas desaparecieron. No obstante, la Ley de IMAS establece que “La Contraloría de Cuentas de la República será en todo caso la encargada de la fiscalización y liquidación de los presupuestos del Instituto” (Ley No. 4760 y sus modificaciones). Por lo anterior, en los considerandos del DE vigente, se menciona un informe de la Contraloría General de la República (CGR), de fecha 8 de abril del 2008, titulado “Informe sobre el Diseño y Ejecución del Programa de Transferencia Condicionada denominado Avancemos” (La Gaceta, 10 de octubre de 2008).

De acuerdo con un estudio elaborado por Isabel Román en el 2010, el Informe de la CGR es una de las “(...) evaluaciones más importantes sobre el diseño y ejecución del programa”, lo que es fácil constatar mediante la exposición de su contenido. El informe de la CGR presenta hallazgos, implicaciones y recomendaciones relevantes para el programa, entre las que resaltan los siguientes puntos. Primero, se identificaron cambios en el diseño inicial, los que implicó la ampliación conceptual en la definición de la población objetivo, para lo que se recomienda tomar medidas para focalizarse en la población más pobre. Segundo, se identificaron diferentes formas de administración de la becas, lo que ha provocado entradas duplicadas y costos adicionales de operación, ante lo cual se recomienda establecer criterios únicos. Tercero, se constató la falta de aspectos clave en el seguimiento y evaluación, lo que trajo como consecuencia la falta de informes integrales y estudios que permitan conocer el impacto del programa a mediano plazo (Román, 2010).

Los resultados de la intervención de la CGR han sido útiles para conocer en profundidad los problemas y debilidades de ejecución del programa, lo que ha provocado la instauración potencial de una agenda de reformas, así como la elaboración de estudios e informes independientes. De hecho, varias de las recomendaciones de la CGR han sido implementadas a la fecha, incluyendo la concentración de su ejecución en una sola entidad y los esfuerzos para la unificación de la base de datos de beneficiarios del programa. Asimismo, un estudio elaborado por Estado de la Nación utilizó el informe de la CGC como fuente para identificar cuatro ejes críticos del programa: su diseño, la coordinación interinstitucional, los sistemas de información y comunicación y la evaluación de resultados e impactos. (Rosales, 2008). Las investigaciones independientes abonan a la discusión y sus propuestas muchas veces contribuyen de forma fundamental a la reforma de programas de esta naturaleza, lo que puede considerarse un efecto colateral y positivo de los mecanismos de control externo.

En complemento, existe un mecanismo de control alternativo del programa Avancemos. El Banco Interamericano de Desarrollo, mediante el proyecto “Apoyo a la Estrategia de Desarrollo Social”, encargó a la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede Costa Rica, la elaboración de la consultoría “Promoción, Evaluación e Investigación del Programa de Transferencia Monetarias Condicionadas Avancemos”. Básicamente, se trata de la elaboración de informes periódicos de seguimiento y monitoreo, que incluyen: reportes de cobertura, listados de las instituciones ejecutoras, base de datos unificada del programa, actividades y las llamadas atendidas a través de la línea de quejas y reclamos. Además, dentro de la misma consultoría, se tiene contemplada la sistematización del desarrollo histórico y el estudio sobre la línea de base del programa Avancemos. (Flacso, 2009).

La intervención y los resultados contenidos en el informe de la CGR, la instauración de una potencial agenda de reformas y los análisis independientes, pero sobre todo, los efectos positivos en el diseño e implementación del programa; constatan las ventajas del control externo. En otras palabras, el informe de la CGR es un buen ejemplo de cómo los controles externos son contrapesos que evitan el ejercicio concentrado y monopólico del poder, pues incluyen actores independientes en la redirección y perfeccionamiento del diseño y ejecución de los PTMC. En la actualidad, aunque la intervención y los informes del BID/FLACSO son un mecanismo importante de control externo alternativo, al parecer no han provocado o no han sido documentados los mismos efectos. Quizá esto se debe a su reciente elaboración, e inclusive, a que algunos de ellos se encuentran en proceso de elaboración; aunque sería recomendable analizar la calidad de los hallazgos y recomendaciones, así como su nivel de acceso y discusión entre el público.

La Ley y reglamento del MIDES establece algunas cláusulas relacionadas al control interno y externo de su actividad, pero no mecanismos específicos que

afecten directamente a la RdO. En cambio, el decreto de la Contraloría General de la República (CGR), donde se establecen los procedimientos administrativos y fiscales para el manejo del programa, si contiene mecanismos de esa naturaleza. En realidad, el decreto en si es un mecanismo de control externo a la RdO, pues en sus considerandos se menciona que su base legal es la Ley de la CGR, la cual establece que “para el cumplimiento de su misión, la institución fiscalizará, regulará y controlará todos los actos de manejo de fondos y bienes públicos” (Decreto No. 227-2008, 11 de agosto de 2008).

En ese sentido, el decreto establece dispositivos entre los que resaltan las medidas de control específicas. Por ejemplo, entre esas disposiciones instituye que todas las actividades que se realicen a través del programa RdO, “(...) estarán sujetas a auditorías sorpresivas y frecuentes, de parte del personal de auditoría interna (...), sin perjuicio de las que realice la CGR”; que la entidad ejecutora deberá rendir un “Informe Mensual de Gastos (...), el cual incluirá los montos transferidos (...)”; y que la Dirección de Correos y Telégrafos deberá presentar un “Informe Mensual de Transferencia”, ambos ante la Oficina de Fiscalización General de la Institución; entre otros (Decreto No, 227-2008, 11 de agosto de 2008, p. 7). Sin embargo, como el decreto es en sí un dispositivo de fiscalización, su contenido está compuesto fundamentalmente por medidas de control; desde las específicas mencionadas, hasta disposiciones para los procesos de ingreso, transferencia y corresponsabilidad; pasando las de tesorería.

En complemento, el convenio de préstamo de la Banco Interamericano de Desarrollo (BID) establece un conjunto de mecanismos de control. En el documento se encuentra un apartado titulado “Ejecución del Programa”, donde se establece el prestatario deberá: “(...) (ii) preparar los informes financieros (...) (iii) mantener un adecuado sistema de archivo (...) para la verificación del BID y de los auditores externos; (iv) elaborar y preparar los planes operativos anuales (POA) y los informe semestrales de seguimiento (...)” entre otras obligaciones (2007, p. 3). También aparece otro titulado “auditorías y estados financieros”, según el cual se establecerá “(...) una auditoría única anual y una auditoría única final (...) que ser realizará por una firma de auditores independientes aceptable a los Bancos, de acuerdo con las políticas y normas del BID (...)” y “(...) se utilizarán los procedimiento del BID para la selección de los servicios” (2007, p. 25)¹⁷. Al considerar que el préstamos del BID financia unos componentes de la RdO y que otros son sufragados con fondos el Gobierno de Panamá, pareciera ser que los mecanismos de control del decreto de la CGR y el convenio del BID son complementario entre sí, presunción que es necesario constatar en la práctica.

Lamentablemente no fue posible conseguir informes o evidencias empíricas suficientes para analizar en detalle la implementación y resultados de los mecanismos de control expuestos, más que ciertas menciones aisladas. El informe de avance de la RdO del 2010 afirma que:

“(…) todo tiene que seguir un proceso al cual se le da un estricto seguimiento por parte del propio programa, las instituciones encargadas de la fiscalización de los fondos públicos y también por parte de las instituciones internacionales relacionadas y que al proporcionar parte del financiamiento del programa son muy celosas en los procesos y en el uso de los fondos” (MIDES, 2010, sin página).

En el mismo informe se menciona el ajuste del monto de la transferencia y aparece una copia de la cartilla de corresponsabilidades, ambas pruebas de la implementación de las normas e instrumentos establecidos en el decreto de la CGR. Sin embargo, las pruebas son datos insuficientes y la afirmación del informe no cuenta con respaldo empírico, por lo que es imposible concluir algo definitivo. En cualquier caso, se trata de un programa con un marco normativo excepcional, pues el decreto que lo regula es producto del control de la CGR. Además, los mecanismos específicos de control para los diferentes procesos contenido en el decreto, juntamente con los dispositivos establecidos en el convenio de donación del BID, parecen establecer un escenario de control externo adecuado, lo cual es necesario constatar en la práctica.

El acuerdo de creación de MIFAPRO y sus reformas no contiene mecanismos específicos de control, pero él entre las normas del fideicomiso se lee que “(…) todas las operaciones administrativas, técnicas, financieras, contables y legales del fideicomiso, serán objeto de auditorías por parte de la Contraloría General de Cuentas [CGC] y firmas de auditoría externas contratadas para el efecto” (Decreto 100-2009, del 6 de abril de 2009). Tanto los informes de las auditorías externas del fideicomiso, como sus informes cuatrimestrales y anuales de su ejecución física y financiera y de calidad del gasto, deberán remitirse a la Contraloría General de Cuentas (Decreto 100-2010). En el marco normativo de MIFAPRO no se establecen mecanismos específicos para facilitar el control parlamentario, pero la realidad es que ha estado sometido a una constante fiscalización por parte de algunos congresistas.

La fiscalización parlamentaria de MIFAPRO ha estado protagonizado por dos diputadas de diferentes expresiones partidarias¹⁸. De hecho, fueron ellas quienes impulsaron los procesos legales para acceder a la base de datos o padrón de beneficiarios del programa. El objetivo era obtener más información para aumentar la calidad y profundidad de la fiscalización, pero sobre todo corroborar si existía manejos partidarios o clientelares. Lamentablemente, los informes y resultados derivados de los ejercicios de control parlamentario normalmente han sido presentados verbalmente ante la prensa, por lo en su mayoría las conclusiones y recomendaciones sólo han sido registradas por los medios. Además, los ejercicios de control parlamentario no han representado una política o estrategia de fiscalización parlamentaria o partidaria dirigida hacia MIFAPRO, más bien se trata esfuerzos individuales y aislados; valiosos sin duda, pero insuficientes¹⁹.

Sobre la intervención de la Contraloría General de Cuentas, existen algunas críticas. De acuerdo con un informe de la Comisión Económica para América

Latina (CEPAL) “otra debilidad que ha causado problemas políticos y de imagen la constituye la ausencia de mecanismos de fiscalización del uso de los recursos, al menos en los primeros meses de implementación [del programa]” (Cachina, et. al. 2009, p. 45). Por supuesto, la fiscalización de los recursos públicos es tarea de la CGC, lo que al parecer no desarrolló satisfactoriamente al inicio de MIFAPRO, pero las debilidades sobre la intervención del este órgano de control van más allá. La CGC fue parte de los procesos legales para acceder a la base de datos o padrón de beneficiarios del programa, aparentemente con el mismo objetivo: aumentar la calidad y profundidad de la fiscalización sobre programa. Lamentablemente, aunque se desarrolló un ejercicio de auditoría²⁰ y se cuenta con un informe escrito, ambos elementos son muy limitados y se encuentran circunscritos a la verificación de los datos de los beneficiarios y de algunos procesos del programa (cuadro 6) (Contraloría General de Cuentas, CGC, 2009).

Cuadro 6

RESULTADOS DE LA INTERVENCION DE LA CGC	
✓	515 nombres de beneficiarios que se repiten en la muestra verificada,
✓	50 casos de número de cédula de vecindad repetido con el código de beneficiario diferente,
✓	670 beneficiarios que se negaron a proporcionar información sobre remesas recibidas,
✓	1001 beneficiarios no presentaron cartillas de educación y salud por encontrarse en custodia en los puestos de salud y escuelas,
✓	317 boletas de banco que no se tuvieron a la vista,
✓	171 beneficiarios no encontrados en la comunidad,
✓	606 casos de información sobre beneficiarios no localizados, proporcionada por familiares y terceras personas.

Fuente: Elaboración propia con base en CGC, 2009.

Los resultados del informe de la CGC tratan únicamente sobre algunos aspectos formales de los procesos de ingreso, transferencia y corresponsabilidad; pero no se menciona el marco normativo, el diseño institucional, la eficiencia en el desempeño y/o los mecanismos de monitoreo o evaluación de MIFAPRO. En realidad, sea por razones metodológicas o políticas, el control y fiscalización que ha desarrollado la CGC mediante la auditoría y el informe estudiado es insuficiente, en consecuencia poco efectivo y eficaz para la detección de las debilidades y carencias de MIFAPRO, así como inadecuado para establecer una agenda de fortalecimiento y reforma. Acerca de las auditorías financieras al fideicomiso realizadas por la CGC, así como los informes de las auditorías externas y de ejecución que aquél debe remitirle a ésta, se conoce muy poco; pero es posible inferir que las acciones y resultados están enfocados en asuntos financieros, por tanto, son poco útiles para los efectos aquí evaluados.

El cuadro 7 evidencia la inexistencia de normas que establezcan mecanismos específicos de control parlamentario. En contraposición, todos los casos evaluados contienen normas de control a cargo de las Contralorías de Cuentas. La calidad del marco legal se refleja en la práctica, pues fue posible recabar evidencia de ejercicios de control desarrollados por los parlamentos únicamente

en Guatemala y El Salvador, pero en ningún caso se accedió a textos que documentaran los resultados de dichos ejercicios. En cambio, se logró recopilar información sobre la existencia de ejercicios de fiscalización desarrollados por las Contralorías de Cuentas en todos los países analizados, mientras que en Costa Rica y Guatemala se comprobó la existencia de documentos que consignan los resultados de esa intervención. De hecho, en Costa Rica y Panamá, la intervención de las entidades en cuestión promovió el inicio de procesos de reforma de los PTMC.

Cuadro 7

VARIABLES	PAISES / PROGRAMAS			
	El Salvador / RS-CSR	Costa Rica / Avancemos	Panamá / RdO	Guatemala / MIFAPRO
V1: Normas que establecen mecanismos específicos de control a cargo del Organismo Legislativo.	0	0	0	0
V2: Prácticas de control desarrolladas por el Organismo Legislativo.	1	0	0	1
V3: Textos que documenten los resultados de las prácticas de control desarrolladas por el Organismo Legislativo.	0	0	0	0
V4: Normas que establecen mecanismos específicos de control a cargo de la Contraloría de Cuentas.	1	1	1	1
V5: Prácticas de control desarrolladas por la Contraloría de Cuentas.	1	1	1	1
V6: Textos que documenten los resultados de las prácticas de control desarrolladas por la Contraloría de Cuentas.	0	1	0	1
V7: Normas que establecen mecanismos específicos de control a cargo de Organismos Internacionales.	1	0	0	0
V8: Prácticas de control desarrolladas por Organismos Internacionales.	1	1	1	0
V9: Textos que documenten los resultados de las prácticas de	1	1	0	0

control desarrolladas por Organismo Internacionales.				
--	--	--	--	--

La información disponible es una prueba del débil control parlamentario de los PTMC evaluados en la región, pero al mismo tiempo de una aceptable fiscalización a cargo de las Contralorías de Cuentas. Además, la información constata el vínculo entre normas y prácticas en la materia, al menos en dos sentidos. Por un lado, el caso de los parlamentos prueba que la ausencia de mecanismos específicos legalmente establecidos reduce la eficiencia y eficacia del control horizontal. Por otro, las normas sobre fiscalización a cargo de las contralorías comparadas con prácticas y sus resultados, permiten concluir que aún existe cierta brecha entre legislación e implementación. En complemento, en ambos casos se detecta una debilidad general en cuenta a la documentación y difusión de los resultados del control, pues los textos disponibles en la materia son escasos, de difícil acceso y algunos inclusive superficiales o limitados.

El cuadro 7 presenta datos interesantes respecto al control alternativo que ejercen los organismos internacionales sobre los PTMC de la región. Primero, salta a la vista que, salvo el caso de El Salvador, el control ejercido por estas instancias no cuenta con fundamento legal alguno. En el caso de Panamá se accedió al convenio de préstamo de BID y se constató que es allí donde se establecen y regulan los mecanismos de control, caso muy similar al costarricense. El problema no es únicamente el fundamento legal y las discusiones formales sobre ello, sino los riesgos asociados a la potencial descoordinación, como la creación de un sistema paralelo de control o la duplicación de esfuerzos. En la práctica el control que ejercen estos organismos es generalizado e importante, pese a que carece de la misma debilidad ya señalada: los textos que documentan los resultados respectivos no existen o son de difícil acceso. En otras palabras, se trata de sistemas de control sin fundamento en el marco normativo oficial y ordinario de los PTMC, hecho que podría significar riesgos asociados a la descoordinación. Sin embargo, se trata de un sistema con mecanismos generalizados y relevantes en la práctica, aunque con escasos o desconocidos resultados documentados y/o difundidos. El cuadro 8 muestra la puntuación obtenida mediante las variables evaluadas, así como la ponderación y descripción general de los riesgos.

Cuadro 8

País / Programa	Puntuación	Ponderación del riesgos
El Salvador / RS-CSR	6/9	Bajo
Costa Rica / Avancemos	5/9	Medio

Panamá	3/9	Alto
Guatemala	4/9	Medio

3.2.2 Participación ciudadana

La participación ciudadana es el derecho que tiene todo ciudadano de ser consultado, involucrarse directamente o auditar la gestión pública. La participación directa es un complemento de la democracia representativa, y aunque no es homogénea en la práctica, siempre se sustenta en los mismos fundamentos republicanos. Además, la participación es uno de los dispositivos más importantes contra el monopolio o concentración del poder, pues descentraliza, vigila y controla las decisiones de los funcionarios. Por ello es que la participación ciudadana es llamada control vertical, de los ciudadanos hacia los funcionarios, y es un complemento del control externo u horizontal. A continuación se evaluará la existencia de normas que establezcan mecanismos en la materia, las prácticas y la existencia de textos que documente los resultados de dichas prácticas. Igualmente, se analizarán los sistemas de quejas o reclamos, entendidos como un canal que ayuda al ciudadano a ejercer sus derechos antes las instituciones públicas.

El decreto No. 11, mediante el cual se creó el programa Red Solidaria (RS), mencionaba el concurso de las autoridades locales y la participación de la comunidad beneficiaria en su gestión. Inclusive, en el artículo 10 establecía: “El Consejo Directivo del Programa propiciará la participación local para apoyar la participación local para apoyar la coordinación de sus acciones en los territorios que serán favorecidos” (Diario Oficial, 2005, p. 5). El decreto No. 56, que cambia el nombre del programa RS por el de Comunidades Solidarias (CSR), suprime la mención de la participación ciudadana y deroga el artículo 10, pero los mecanismos respectivos ya habían quedado establecidos en el Manual Operativo (MO)²¹.

Los mecanismos establecidos para el ejercicio de la “contraloría social” en el MO son la capacitación, participación directa y un sistema de quejas o denuncias. Respecto al primero, se establece un protocolo de capacitación que incluye expresamente “la participación y organización ciudadana” como un tema y uno de los doce módulos a implementarse. El segundo, la participación directa, consiste en la conformación y funciones de los Comités Municipal y Comunitario. El Comité Municipal es la instancia local de coordinación interinstitucional del programa, cuenta con la participación de líderes comunitarios y una de sus funciones es facilitar la participación y ejercer la contraloría social. El Comité Comunitario es la instancia de participación de las familias beneficiarias y su función es fortalecer los vínculos entre éstas y las instancias locales del programa. Por último, el sistema de quejas o denuncias es el canal adecuado para presentar irregularidades. El MO incluye aspectos como la capacitación a beneficiarios sobre el sistema, una ficha específica para presentar las quejas y

algunos de los procedimientos necesarios para su funcionamiento (Manual, Secretaría Técnica de la Presidencia, 2009).

En complemento, la Política de Transparencia del FISDL establece otros mecanismos de participación: las mesas de diálogo, el observatorio ciudadano y los consejos municipales de coordinación. Las mesas de diálogo son instancias de participación para los contratistas e instituciones no gubernamentales prestadoras de servicios, cuyo objeto es enriquecer las políticas y mejorar los procedimientos de licitación, contratación y ejecución de proyectos. El observatorio ciudadano es un ente encargado de la fiscalización de los proyectos y programas del FISDL, el cual deberá emitir informes regulares sobre los resultados del quehacer institucional. Los Consejos Municipales de Coordinación son definidos como el espacio idóneo de participación para el ejercicio real de la ciudadanía a nivel local. Finalmente se establece la creación de la Oficina de Información y Respuesta (OIR), encargada de tramitación de procedimiento, recepción de demandas insatisfechas y colocación de quejas o denuncias (FISDL, 2009).

En la práctica las capacitaciones se impartieron desde el inicio del programa en el 2005. En la Memoria de Labores del FISDL del 2006 se menciona que más de 24 mil personas participaron en los procesos de capacitación en diferentes temas durante ese año, entre ellos participación y organización comunitaria. Lamentablemente no se cuenta con datos desagregados, por lo que es imposible determinar el porcentaje de personas que fueron capacitadas específicamente en participación ciudadana. Por su parte, según la Memoria de Labores 2007 fueron capacitados 4520 beneficiarios. De ellos, 911 recibieron una capacitación titulada “organización rural y su importancia” (20%), mientras el resto fue capacitado temas productivos como “panadería” y “corte y confección”, entre otros (80%). De acuerdo con un estudio de percepción realizado en el 2007, el 95% de los titulares estaban satisfechos con las capacitaciones que recibían, pese a que sólo el 2 de cada 10 recordaban haber sido capacitado en organización y participación comunitaria (Góchez). Paradójicamente, en las memorias de labores 2008 y 2009 no se menciona nada sobre las capacitaciones.

De acuerdo con estos datos, el número de capacitados decreció del 2006 al 2007 significativamente, período en que aumentaron las familias beneficiarias del programa y en que existía una percepción positiva de los resultados. Debido a la excesiva dispersión y el enfoque o mezcla en temas productivos, la eficacia y eficiencia de las capacitaciones sobre participación ciudadana fue afectada negativamente. Por su parte, durante el 2008 y 2009, años de expansión del programa, la información sobre las capacitaciones disminuyó. La explicación puede ser el descenso de su importancia del asunto, la falta información sobre su implementación o simplemente la falta de trabajo y resultados en la materia. En cualquier caso, la situación evidencia una reducción gradual de la importancia, actividades e impacto de las capacitaciones en general, y en particular, aquellas sobre participación ciudadana.

Respecto a la participación directa, al inicio del programa los Comités Municipales incluyeron entre sus miembros a líderes comunitarios y desarrollaron acciones valiosas de monitoreo, sobre todo en la etapa del censo de hogares. En realidad se registró un fuerte componente de participación local en este proceso a diferentes niveles, ya que en la actividad censal fue acompañada por líderes locales y las ONG de seguimiento, además de los Comités mencionados (FISDL, memoria 2006). De acuerdo con el estudio de percepción mencionado arriba y realizado en el 2007, entre el 80 y el 90% de las familias beneficiarias considera que el programa promueve la participación de los líderes comunitario. Sin embargo, el mismo estudio revela que sólo entre el 10 y el 20% de los beneficiarios conocen los Comités Municipales y entre el 20 y el 30% a los Comités Comunitarios (Góchez, 2007). En complemento, similar al caso de las capacitaciones, las memorias de labores de los años 2007, 2008 y 2009 no registran el trabajo ni los resultados de los Comités Municipales. La única información oficial disponible se encuentra en una presentación de la Gerencia de Operaciones del FISDL del 2009. Allí se afirma que los “Comités Municipales de Coordinación” cuenta con participación de líderes comunitarios y que han cumplido con el 102% de las reuniones programadas: 714 de 695.

Un estudio presentado en el 2008 menciona las debilidades más importantes del mecanismo de participación directa del programa RS/CSR. Los problemas más importantes que afrontan los Comités Municipales son la falta de homogeneidad en su trabajo, la concentración de decisiones en algunos de los miembros (el asesor del FISDL y el coordinador municipal), así como la baja cantidad y calidad de participación de los líderes comunitarios (Feitosa de Britto, 2008). Por su parte, los Comités Comunitarios “(...) no han sido establecidos en la mayoría de las comunidades”, peor aún, “durante la investigación de campo, no fue posible encontrar evidencia de su trabajo” (p. 17).

Por su parte, los mecanismos de participación establecidos en la Política de Transparencia del FISDL parecen carecer de un limitado alcance sobre el programa RS/CSR. Las razones son las siguientes. Primero, estos mecanismos fueron diseñados para cubrir todas las áreas de gestión y acción del FISDL. En la memoria de labores del FISDL del 2009 se mencionan los resultados de las mesas de diálogo, entre los que resaltan talleres con gremiales y proceso de adquisiciones, entre otros. Es decir, se trata de un dispositivo de carácter general, por tanto, con capacidades limitadas para monitorear un programa específico en profundidad. Segundo, algunos de estos mecanismo son similares a los establecidos en el MO del programa RS/CSR, como sucede con los Comités Municipales y los Consejos Municipales de Coordinación. En este caso, existe el riesgo de doblegar funciones, provocar burocracia innecesaria, así como generar confusión entre los beneficiarios y la población en general. Tercero, la creación de mecanismos nuevos cuando aún no funcionan los existentes, podría provocar un escenario con muchas instancias formales con bajos niveles de funcionalidad, lo cual deterioraría los incentivos para participar. Por ejemplo, el Observatorio Ciudadano fue establecido formalmente en la

Política de Transparencia, pero hasta el momento de publicación de la memoria de labores del FISDL para el 2009, no existía evidencia de su funcionamiento.

En otras palabras, si bien el programa RS/CSR arrancó con niveles positivos de participación ciudadana, lo que provocó al inicio una percepción favorable entre los beneficiarios, no logró establecer y arraigar entre la población mecanismos eficaces y eficientes de contraloría social. La falta de conocimiento de los comités, la ausencia de trabajo y resultados en las memorias de labores, así como las debilidades de funcionamiento señaladas; son prueba suficiente de la ineficiencia e ineficacia desde su creación y/o su deterioro con el paso del tiempo. Los espacios de participación específicos del programa RS/CSR nunca alcanzaron o fueron perdiendo los niveles de representatividad y funcionalidad deseados, lo que provocó la reconcentración de las decisiones en los funcionarios públicos. El repunte del discurso a favor de la participación ciudadana propiciado por el nuevo gobierno a partir del 2009, ha provocado la creación de otros mecanismos. Sin embargo, debido al carácter general, a la posibilidad de doblegar funciones y la funcionalidad que caracterizan estos nuevos mecanismos, parecen no ser los más adecuados para mejorar la participación ciudadana sobre el programa RS/CSR en particular.

Por último, la información sobre el funcionamiento práctico del sistema de quejas y denuncias del programa RS/CSR es muy escasa. En ninguno de los informes, estudio o documentos mencionados en el presente informe aparece información sobre el número de quejas o denuncias recibidas, mucho menos del tipo de casos recibidos o las resoluciones. Tampoco aparece nada en la página electrónica del FISDL, la cual contiene información sobre el programa CS/CSR. La única información disponible, muy escasa por cierto, fue encontrada en una presentación del FISDL y contiene datos sobre la Oficina de Información y Respuesta OIR, establecida en la Política de Transparencia del FISDL. De acuerdo con esos datos, OIR recibió 174 contactos del 15 de febrero (fecha en que inició funciones) a mayo del 2010. Del total de contactos, 147 son solicitudes de información, 19 son quejas y reclamos y 8 son avisos (FISDL, 2010). La información no está desglosada, por tanto es imposible saber cuántas de esas quejas o reclamos son sobre el programa RS/CS, el tipo, el estado de cada caso y/o la resolución del FISDL.

En otras palabras, es imposible determinar el nivel de funcionalidad práctica del sistema de quejas y denuncias específico del programa RS/CSR establecido en el Manual Operativo. No queda claro si OIR sustituye al sistema anterior o si existirán ambos, y de ser así, no como se coordinaran funciones para evitar doblar esfuerzos. En cualquier caso, OIR parece ser más un sistema de acceso a la información que un mecanismo de denuncias, pero aun siendo ambas cosas y considerando la falta de procedimientos específicos, parece ser débil, laxo e insuficiente para atender la demanda de justicia del programa RS/CSR. En resumen, el sistema que puede utilizarse para presentar quejas y denuncias sobre el programas RS/CSR, se uno, otro o ambos; es débil, ineficiente e nada adecuado.

En los decretos ejecutivos del Plan Piloto del Programa Avancemos de Costa Rica no aparecen mecanismos específicos de participación ciudadana, pero tampoco en los reglamentos de operación del 2007 y 2008, ni en el DE que delega la administración del programa en el IMAS, vigente en la actualidad. La participación ciudadana en sentido estricto, entendida como un mecanismo específico de control vertical, ha estado ausente del marco normativo del programa Avancemos. Los mecanismos de quejas, por su parte, aparecían en el decreto ejecutivo que reglamentó el Plan Piloto. Se establecía el derecho de las familias beneficiarias del programa a “(...) recibir atención oportuna a sus solicitudes, quejas y sugerencias”, así como las vías para el efecto: “por escrito, (...) por teléfono, (...) por medio electrónicos” (Decreto No. 33203, 2006). Sin embargo, en los reglamentos de operación del programa del 2007 y 2008, ni en el DE que delega la administración del programa en el IMAS, apareció de nuevo algo relacionado con un sistema de quejas o denuncias.

La FLACSO, mediante una consultoría financiada por el BID, tiene dentro de sus responsabilidades diseñar y llevar a cabo la “Estrategia de Promoción y Capacitación del Programa Avancemos”. En la estrategia se identifican como posible público meta de las capacitaciones a las organizaciones no gubernamentales y la empresa privada. Asimismo, se establece como una de las actividades de la estrategia “la facilitación y organización”, siendo uno de sus objetivos específicos “(...) establecer enlaces y mecanismos de cooperación y coordinación con organizaciones no gubernamentales y empresa privada, para la ejecución y promoción del programa Avancemos” (Flacso, 2009, p. 25). Sin embargo, en el mismo documento, en la parte donde se informa sobre las principales actividades de promoción realizadas, se puede constatar que la mayoría de acciones se enfocan a funcionarios públicos involucrados con la ejecución del programa, mientras que un número poco o nada significativo lo hace en ciudadanos, organizaciones sociales y/o empresas privadas²².

Los registros o evidencias sobre otros ejercicios del derecho de participación ciudadana en el programa son escasos. Al menos, con base en el levantamiento de información elaborado para el presente informe, sólo se identificó uno. La Fundación “Acción Joven” implementó durante el año 2008 un proyecto que ofrecía la oportunidad a los estudiante de desarrollar su Trabajo Comunal Universitario (TCU)²³ apoyando y monitoreando la implementación del programa Avancemos. El proyecto se ejecutó con el aval del Ministerio de Educación, pero su implementación no requirió de recursos financieros (el tiempo de los estudiantes es parte de TCU) y la entidad ejecutora se define como privada e independiente. El proyecto poseía cuatro componentes: inducción y capacitación a estudiantes universitarios, divulgación del programa, atención de consultas y creación de expedientes, y seguimiento de ausencia. (Fundación Acción Joven, 2008). Se trata de un ejercicio de participación que potencialmente generaría los efectos deseados del control vertical, pero lamentablemente no existen o fue imposible recabar informes acerca de su ejecución y resultados sobre el programa.

La falta de mecanismos específicos de participación ciudadana en el marco normativo, el exiguo establecimiento e implementación de acciones para promover ese derecho en la estrategia de promoción del programa, así como los escasos ejercicios existentes en la práctica; son la prueba de un control vertical reducido a su mínima expresión, insuficiente y débil.

Sobre la implementación del sistema de quejas, hay evidencias de la existencia de una línea 800²⁴, que virtualmente atiende las denuncias sobre el programa, pero casi nada sobre los procedimientos. En el informe de la consultoría a cargo de FLACSO, se menciona que uno de los objetivos de una de las actividades (seguimiento y monitoreo) de la Estrategia de Promoción y Capacitación de Programa es “identificar, investigar y analizar casos especiales (...) [aplicando] el protocolo establecido (...) y su debido seguimiento” (FLACSO, 2009, p. 25). En complemento, en la página electrónica del IMAS, aparece vínculo titulado Contraloría de Servicios (CS), definida como una unidad asesora que canaliza diversas gestiones de los usuarios, por insatisfacción, denuncia, queja u orientación. La CS está integrada por varias comisiones, entre las que resaltan la de calidad y control interno; posee un sistema de atención, diseñado para el tratamiento y el seguimiento de los casos; dentro de sus funciones se encuentra recomendar, pero no ejecutar; y tiene fundamento legal en leyes generales²⁵.

En principio, la CS parece ser un sistema aceptable de denuncia, quejas y reclamos, pero es necesario analizar algunos aspectos para confirmarlo. Primero, no queda claro si la CS sustituye, absorbe o coexiste con una línea de denuncias específica del programa Avancemos. La falta de claridad no deviene únicamente de la existencia de vías de denuncias distintas²⁶, sino sobre todo de la falta de certeza en cuanto a la existencia de normas y procedimiento unificados y coordinados entre uno y otro mecanismo. Segundo, aunque en teoría es un sistema aceptable, para ser adecuado a los fines aquí analizados, aún carece, o no al menos no son públicas, ciertas normas y procedimientos necesarios. Por ejemplo, no están establecidos o no se conocen los mecanismos para atender los problemas típicos de los programas de TMC, como la filtración o la exclusión injustificada. Tercero, no existe o no se conoce información sobre el número y tipo de denuncia o quejas recibidas, los casos resueltos y en general, sobre los resultados del CS y/o la línea 800 del programa Avancemos.

La ley de creación del MIDES establece como una de sus funciones “actuar como instancia de concertación entre el gobierno y la sociedad civil organizada para promover el desarrollo humano y social de los grupos de atención prioritaria, dentro del contexto de la familia y la comunidad” (Ley No. 29, 3 de agosto de 2005). En ese mismo sentido, el reglamento del MIDES contiene varias cláusulas sobre participación ciudadana: la creación de los Consejos Nacionales, con amplia participación de representantes de la sociedad civil; instaura funciones como la de motivar a la sociedad civil a participar en programas o proyectos que generen oportunidades, a cargo de la Oficina Nacional de Administración de Subsidios Estatales; e instituye la Dirección de

Inversión para el Desarrollo de Capital Social, que tiene como objetivo fortalecer la capacidad organizativa y disposición de los miembros de las comunidades para trabajar juntos en actividades concertadas dirigidas a mejorar su nivel de bienestar; entre otras. El decreto de la Contraloría General de la República (CGR) no establece mecanismos de participación ciudadana de la RdO.

Curiosamente, existe evidencia e información de la existencia de otros mecanismos de participación, los cuales no necesariamente encajan entre los descritos por el reglamento del MIDES. Al parecer, se trata de dispositivos paralelos a los establecidos en el marco normativo de la institución ejecutora, exclusivos para la RdO y cuyo fundamento no fue posible constatar a ciencia cierta²⁷. En el convenio de préstamos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) aparece un componente titulado “Inclusión social”, cuyo objetivo es “(...) promover acciones de inclusión social de los hogares de la RdO que (...) contribuyan al pleno aprovechamiento de los beneficios [del programa]” con lo que se espera, entre otras cosas; “(...) generar espacios de participación y auditoría social” (2007, p. 13). Para ello, se incluyó, entre otros, el subcomponente titulado “apoyo directo a hogares beneficiarios y comunidades”, cuyo objetivo es proveer: “(i) orientación y formación a los hogares beneficiarios, (ii) asistencia técnica y capacitación para las organizaciones comunitarias con el fin de alcanzar la plena participación de las comunidades (...) y de ejercer efectivamente auditoría social”; lo cual estará a cargo de “(...) Equipos Técnicos (ET), tendrán un carácter temporal [30 meses aproximadamente] y estarán conformados esencialmente por trabajadores sociales (...)” (BID, 2007, p. 13).

El informe de avances de la RdO del 2008 (un año y medio después de la aprobación del convenio y dentro del período de 30 meses de los ET) menciona un mecanismo de participación ciudadana llamado “Acompañamiento Familiar”. A través de este mecanismo “(...) las familias que forma parte de la RdO conocerán mejor sus derechos, accederán de modo más efectivo a servicios ofrecidos y las oportunidades generadas”; además, “(...) esta forma novedosa funciona como instrumento de auditoría social para un diagnóstico más preciso de su condición social [se refiere a las familias beneficiarias], permitiendo la búsqueda de posibles soluciones” (MIDES, 2008, p. 21). En apariencia, se trata de los mismos mecanismos de participación e inclusión social establecidos en el convenio de préstamos del BID, o al menos parte de ellos, dato que habría que certificar.

Rodríguez coincide con la visión de MIDES, pues afirma que el “Acompañamiento Familiar”, “(...) en tanto implica un abordaje distinto con las familias, se convierte, en la práctica, en un instrumento adicional de auditoría social (...)”. Citando datos de la Encuesta de Satisfacción de Beneficiarios y parafraseando a Santibáñez, Rodríguez menciona que “(...) el 73% [de los beneficiarios entrevistados] declara haber sido atendido por un promotor o un funcionario del MIDES”; y que el apoyo más importante que reciben de ellos “(...) es el aviso de las fechas de pago (51.3%)” lo que muestra “(...) que aún hacen falta desplegar otras fases relevantes del acompañamiento familias”

(2010, p. 30). En complemento, de acuerdo con el informe del MIDES, para el 2008, “(...) 7 de cada 10 hogares que fueron verificados recibieron la atención directa de un miembro del equipo de enlace para informarle sobre el uso de las transferencias, solicitarle información sobre los servicios que recibe” (p. 21).

Los datos hasta aquí mencionado permiten inferir dos aspectos importantes del mecanismo: primero, una debilidad importante como dispositivo de control, pues al parecer se limita a avisar, informar y recolectar datos; segundo, una cobertura aceptable. Respecto a primer punto, hasta el 2008 el “Acompañamiento Familiar” se había limitado a visitas domiciliarias (69.2%), reuniones de trabajo (55.8%) y seminarios y talleres (28.8%) (MIDES, 2008). En sentido estricto, esta información corrobora la debilidad y permite aseverar que el mecanismo no constituía un dispositivo de participación y/o auditoría social, por lo tanto, no estaba generando el efecto de control aquí evaluado. Sobre el segundo aspecto, de acuerdo con el informe del 2010, existen “(...) 276 promotores que realizan el acompañamiento familiar en 159 corregimientos, dejándose de atender 424, (...) [siendo esta] una de las debilidades principales por el momento (...)” (MIDES, 2010, p. sin página). Es decir, la cobertura que presentaba niveles aceptables en el 2008, se deterioró considerablemente en el 2010.

En definitiva, existe un divorcio entre los mecanismos generales establecido en el reglamento del MIDES y el específico de la RdO, además, sí los dispositivos del convenio de la préstamo del BID son los mismos que aparecen en los informes de avances del MIDES, se corrobora una brecha importante entre lo establecido originalmente y lo ejecutado, o al menos entre lo que se conoce públicamente de dicha ejecución. Independientemente de ello, en la práctica el mecanismo de participación reportado por el MIDES no constituía para el 2008 un dispositivo de control en sí mismo, sino una forma de entregar y recibir información. Si esa debilidad persiste en la actualidad, la RdO cuenta con un mecanismo de control vertical de cobertura limitada, así como poco eficaz e inadecuado para evitar la concentración de poder y sus consabidos efectos.

Recuadro 4

¿PARTICIPACIÓN O CAPTURA DE LA PARTICIPACIÓN?: LOS CONSEJOS DEL PODER CIUDADANO DE NICARAGUA

La captura de la participación sucede cuando un programa social (o cualquier otro) establece, formal o informalmente, estructuras o mecanismos de participación fáciles de influir u determinar por uno o varios actores. Los actores influyentes, que pueden ser miembros de partidos políticos u otros vinculados a otras instancias, capturan la estructura o mecanismos de participación para establecer y/o validar relaciones asimétricas de poder, como el clientelismo. La captura reduce la independencia, imparcialidad, legitimidad y representatividad de los mecanismos de participación, imposibilitándolos para constituirse en canales de comunicación de las demandas

ciudadana²⁸.

El decreto No. 75-2007 del Presidente de la República, instaura el Consejo Nacional del Poder Ciudadano (CNPC) para el Programa Usura Cero de Nicaragua (22 de agosto de 2007). El decreto establece que el Programa estará a cargo del Consejo, el cual estará integrado por 2 Ministros, el Procurador Especial de la Participación Ciudadana, 2 funcionarios públicos más y diez delegados de los usuarios. Al parecer, el CNPC es el nivel de mayor jerarquía de un sistema de organización territorial creado e impulsado por un el Gobierno de Daniel Ortega (decreto de gobierno 003-97) y que responde a la Presidencia de la República. Lo cierto es que la gestión local del programa está a cargo de los líderes comunitarios de los CPC, pues son ellos quienes "(...) realizan la selección de los beneficiarios, hasta la formación de los grupos solidarios ejecución (...), y la supervisión de la ejecución y los pagos semanales" (Cecchini, et al, 2009, p. 79).

El Programa Productivo Alimentario (PPA), conocido como Hambre Cero, cuenta con una organización territorial en tres niveles: nacional; departamental, conformada por la Instancia de Participación Departamental (ICD) y el Secretario del MAGFOR; y local, conformada por las Instancias de Coordinación Municipal (ICM) y Comarcal (ICC). A pesar que los niveles y sus instancias tienen sus proceso de integración, en muchas de las ICD y las ICM "(...) participan los secretarios políticos del partido de gobierno FSLN en el proceso de selección de beneficiarios" (Kester, 2009, p. 16). Más grave aún, "el CPC es un actor fijo en la ICD -según Kester- [y] a nivel municipal y comarcal esta agrupación de carácter político-partidario juega un papel importante en la (...) selección e implementación del PPA" (2009, p. 18). Checchi coincide al afirmar que los "(...) los delegados de los CPC y de las alcaldías se reúnen con los líderes comarcales de cada municipio y definen las comunidades participantes" (Cecchini, et al, 2009, p. 80).

Se trata de la filtración de representantes partidarios en las estructuras de decisión del programa, pero sobre todo una estructura de participación capturada por el partido en el gobierno (una político-partidaria en palabras de Kester) que tiene a su cargo casi todos los procesos de implementación de ambos programas. Esta idea encuentra sustento en un análisis independiente del Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas de Nicaragua (IEEPP), según el cual la participación a través de los CPC ha sido cuestionada por amplios sectores de la sociedad y partidos de oposición, por tratarse de "(...) estructuras estrechamente vinculadas e impulsadas por el partido de gobierno y en el territorio coordinadas por los secretarios políticos [del FSLN]" (2008, p. 15) De acuerdo con el mismo estudio, se estima que esta situación "(...) podría propiciar relaciones clientelistas para beneficiar el fortalecimiento del gobierno" (p. 15), lo cual parece bastante lógico en el caso de ambos programas. Al parecer, los CPC parecen ser estructuras de participación capturadas o creadas para intereses y efectos partidarios, desde la generación favorables de correlación de fuerzas hasta relaciones clientelares.

En el acuerdo de creación de MIFAPRO y sus reformas no se establecen ningún mecanismo específico de participación ciudadana, tampoco en el acuerdo que regula el fideicomiso. Respecto a las quejas o reclamos, se incorpora como función de la Dirección de Monitoreo y Evaluación: "administrar y resolver el sistema de atención ciudadana para su resolución" (Acuerdo Gubernativo No. 117-2008 y sus reformas). Esta función es ambigua y no constituye mecanismos y menos un sistema de quejas y reclamos en sí, pero podría ser el

fundamento para ello. A pesar de la ausencia de mecanismos específicos y explícitos de control ciudadano y de un sistema de quejas en el marco normativo del programa, existe toda una estructura informal de participación y una línea de denuncias.

Desde el principio ha existido un discurso a favor del involucramiento de los Consejos Comunitarios de Desarrollo (COCODES) en particular y del resto de niveles de participación del Sistema de Consejos de Desarrollo²⁹, en la implementación de MIFAPRO. De acuerdo con Cecchini (et. al), “(...) el desarrollo de estas instancias [los diferentes niveles de participación aludidos] y su coordinación con el programa MFP [MIFAPRO], será crucial para el éxito del mismo” (2009, p. 39). Desde el 2008, el primer año de implementación del programa, se mencionaba en las presentaciones oficiales que se contaba “(...) con la participación de las autoridades locales, los Consejo de Desarrollo Comunitario [COCODES] y otros líderes” (Méndez, 2010, p. 121). En efecto, existe evidencia que se ha contado con la participación de los COCODES y líderes comunitarios en diferentes procesos del programa, pero también se han detectado prácticas poco o nada exitosas de parte de los mismos actores.

Los COCODES y/o líderes comunitarios han sido los encargados, en mayor o menor medida, según el tiempo y el lugar; de informar sobre los censos, de convocar a los eventos de pago, de apoyar logísticamente dichos eventos, e inclusive, de validar los listados de beneficiarios (IDIES, 2009; AC, 2009; MIFAPRO, 2010). El problema no es, por supuesto, que participen los COCODES y/o líderes comunitarios, sino que lo hacen sin ninguna regla o lineamiento imparcial, objetivo y estable; lo que provoca vacíos de representatividad y legitimidad importantes, pero también se presta para abusos de poder y la potencial captura de la participación ciudadana.

De acuerdo con la opinión de grupos consultados en el estudio del IDIES en el 2009, la metodología establecida para la selección de beneficiarios no contempló la participación comunitaria, pese al involucramiento de los COCODES en el proceso. La realidad es que estas instancias son entendidas como un canal activo de comunicación con MIFAPRO, pero no como un mecanismo de participación y control ciudadano. La percepción sobre las organizaciones sociales a nivel local “(...) es que no tiene los mecanismos que les permita tener una adecuada información [del programa] y en general se sienten ajenas al proceso” (IDIES, 2009, p.27). Lo anterior confirma la existencia de vacíos de legitimidad, representatividad y funcionalidad en la materia. Un estudio de AC afirma que “(...) mientras las convocatorias se lleven a cabo con la colaboración de estos actores [COCODES y líderes comunitarios] se garantiza un comunicación efectiva, pero se corre el riesgo que existan cobros a las familias beneficiarias para brindarles información” (2009, p.26), como efectivamente ha sucedido. El mismo estudio registra al menos diez casos específicos y documentados donde miembros de COCODES y/o líderes comunitarios, piden cobro o prebendas por información o para la supuesta inclusión en el programa. En otro estudio de AC y Transparencia Internacional, el

cual se encuentra en proceso de elaboración, se menciona preliminarmente que, según entrevistas con funcionarios y exfuncionarios de MIFAPRO, la validación de la información para la selección de los beneficiarios se hace por medio de visitas domiciliarias o de forma discrecional, evaluando el listado con los miembros de los COCODES. También indica, con base en la misma fuente, que existen casos en que los líderes de los COCODES, luego que se recibe información vía telefónica o verbal, eliminan del listado de convocatoria a la personas que consideraban debían ser excluidos, sin mayor formalismo y documentación de respaldo (AC/TI, 2010). Por el contrario, el Director de MIFAPRO, Neftalí Hernández, afirma que la información validada por el COCODE se confirma mediante visitas domiciliarias, insinuando que eso sucede en todos los casos³⁰. En cualquier caso, la contradicción en la información evidencia que la falta de procedimientos normativamente establecidos, está concentrando el poder y las decisiones, aumentando de esa manera los riesgos de corrupción y clientelismo.

En complemento, a partir de finales del 2009 y principios del 2010, se comenzó a implementar un mecanismo de participación ciudadana específico y propio del MIFAPRO. Los Comités de Promoción Comunitaria (CPC) son instancias de representación conformadas por las mismas beneficiarias, conformadas por una vocal de salud, otra de educación y una tercera vocal de transparencia. Los CPC son conformados en una Asamblea Comunitaria, donde son electas las vocales de salud, educación y transparencia³¹. Lamentablemente, al igual que los COCODES y líderes comunitarios, no existen normas o lineamientos imparciales, objetivos y estables que regulen el proceso de elección de los CPC, las funciones de las vocales y otros aspectos fundamentales. Sin embargo, hasta agosto del 2010, existían 23,244 CPC, integrados por 79,929 mujeres; de los cuales no hay información o registros de su trabajo y/o resultados, menos desde la perspectiva de la participación y control ciudadano del programa. (MIFAPRO, 2010). En la actualidad coexisten ambos mecanismos de participación ciudadana, sin que exista claridad alguna sobre las estructuras funciones y resultados. Lo anterior, consecuencia de la falta de regulación en la materia, es caldo de cultivo para el deterioro de la legitimidad y representatividad de los ejercicios de control ciudadano, así como de la continuidad e inclusive el incremento de los abusos de poder señalados, así como del riesgo potencial de capturar los mecanismos de participación.

Respecto el sistema de quejas, a pesar de la falta de normas, han existido y están documentados algunos esfuerzos. Al inicio del programa se instalaron mesas de quejas y reclamos en los eventos de pago. Sin embargo, de acuerdo con el estudio de AC, las mesas fueron instaladas en el 66% de los municipios evaluados y en el 66% de esos municipios las quejas presentadas fueron recibidas; pero únicamente el 32% de las personas que presentaron quejas tuvo conocimiento de su destino o solución (2009). El hallazgo evidencia un aceptable mecanismo de entrada de quejas, pero una debilidad notable o la falta de procedimiento de tratamiento y salida de los casos denunciados.

Luego se creó la Subdirección de Atención Ciudadana, a cargo de la Dirección de Monitoreo y Evaluación, así como un documento que establecía objetivos, procedimiento y los tipos de casos a ser atendidos. (MIFAPRO, sin fecha). El documento menciona la línea 1513 y contiene procedimientos de entrada, tratamiento y salida enfocados a casos relacionados con la implementación operativa del programa. A pesar que contiene muy poco o nada sobre abuso de poder, clientelismo y/o corrupción, es un documento aceptable que podría mejorarse y ajustarse con el tiempo. Sin embargo, lo importante es que a la fecha no se conocen los casos recibidos, procesados y resueltos por la Subdirección de Atención Ciudadana, pese a los ejercicios de rendición de cuentas. Al parecer, los lineamientos establecidos en el documento citado no están siendo implementados hoy en día, lo que podría explicar la falta de resultados. En su lugar, se emplean procedimientos e instrumentos creados sobre la marcha, poco o nada pertinentes o adecuados, además, existe el riesgo que la línea telefónica se esté utilizando para motivos (AC/TI, 2010). En otras palabras, la falta normativa específica en la materia ha dificultado la consolidación de un sistema de quejas moderno, eficaz y eficiente.

El cuadro 9 presenta el resultado de las evaluaciones de los PTMC con base en las variables sobre participación ciudadana, mediante el cual se constatan coincidencias importantes a nivel regional. En todos los casos evaluados existen prácticas de participación ciudadana, pero sólo uno de éstos cuenta con fundamento legal, y en ninguno existen textos que documenten los resultados, o al menos no fue posible acceder a ellos. Los datos indican claramente vacíos normativos importantes, pero también debilidades en cuanto al impacto, la eficiencia y la eficacia de las prácticas de participación ciudadana en los PTMC de la región.

Cuadro 9

VARIABLES	PAISES / PROGRAMAS			
	El Salvador / RS-CSR	Costa Rica / Avancemos	Panamá / RdO	Guatemala / MIFAPRO
V1: Normas que establecen mecanismos específicos de participación ciudadana.	1	0	0	0
V2: Prácticas de participación ciudadana.	1	1	1	1
V3: Textos que documenten los resultados de las prácticas de participación ciudadana.	0	0	0	0
V4: Normas que establezcan un sistema de quejas específico para los ciudadanos.	1	0	0	0

V5: Establecimiento práctico de un sistema de quejas específico para los ciudadanos.	1	1	1	1
V6: Textos que documenten los resultados de la implementación del sistema de quejas.	0	0	0	0

La mayoría de las debilidades en las prácticas de participación ciudadana resultan ser comunes en los programas evaluados. En la RdO de Panamá y el MIFAPRO de Guatemala, y en menos medida en Avancemos de Costa Rica, los supuestos mecanismos de participación resultan más dispositivos de información o de apoyo a la gestión e implementación que de control. La RS/CSR de El Salvador, al igual que MIFAPRO de Guatemala, cuenta en la actualidad con varios mecanismos de participación formales que coexisten sin coordinación aparente; provocando duplicación, confusión e ineficiencia. En ambos programas los mecanismos de participación han sido criticados por concentrar decisiones en pocos actores y por la débil representatividad de sus miembros. Por último, es preciso analizar la posibilidad que las debilidades unidas a los vacíos legales señalados, cree escenarios que incrementen los riesgos de captura de los mecanismos de participación ciudadana. Sin reglas objetivas, imparciales y estables; la concentración de decisiones o la débil representatividad pueden, fácil y sutilmente, convertir el apoyo que prestan los mecanismos de participación en acciones funcionales a intereses privados; tal como parece estar sucediendo en Nicaragua.

Sobre los sistemas de denuncias, queda claro en el cuadro 9 que existe una situación similar en comparación con los mecanismos de participación, pues sólo existen normas específicas en un caso y prácticas en todos. Igualmente, pese al establecimiento práctico de sistemas de denuncias, al analizar a fondo cada uno resulta que existen debilidades importantes y compartidas entre la mayoría. Primero, en la RS-CSR de El Salvador y en el Avancemos de Costa Rica existe un sistema genérico de la institución encargada de cada programas y otro específico, lo que provoca potenciales duplicaciones de esfuerzos y confusiones. Segundo, y más relevante aún, en ningún caso existen o fue posible acceder a los procedimientos de entrada, tratamiento y salida de denuncias. En otras palabras, se trata de mecanismos de recepción de quejas, pero no de sistemas que brinden respuestas y soluciones objetivas e imparciales a los reclamos de los ciudadanos. Por último, como se evidencian en el cuadro 9, en ningún caso existen o fue posible acceder a textos que documenten los resultados de los mal llamados sistemas de denuncias, lo que definitivamente comprueba la inutilidad de estos dispositivos de cara al fortalecimiento del control ciudadano. Normas inexistentes o débiles sobre participación, incremento de las prácticas y escasos resultados es la tendencia dominante en los PTMC de la región. Al parecer, es más una reacción coyuntural o responder al incremento del discurso a favor de

la participación, que una verdadera estrategia o tendencia a favor de la promoción y fortalecimiento del control ciudadano. Todo lo anterior provoca riesgos asociados a la concentración de poder, tal como se aparecen en el cuadro 10.

Cuadro 10

País / Programa	Puntuación	Ponderación del riesgos
El Salvador / RS-CSR	4/6	Bajo
Costa Rica / Avancemos	2/6	Alto
Panamá	2/6	Alto
Guatemala	2/6	Alto

3.3 La opacidad o irresponsabilidad

3.3.1 El acceso a la información

El acceso a la información es el derecho de toda persona a conocer, solicitar y difundir datos públicos. El acceso a la información es uno de los principales antidotos contra la opacidad o irresponsabilidad, pues garantiza la transparencia de las instituciones, permitiendo de esa manera ver y vigilar las actuaciones de los funcionarios públicos. En consecuencia, a mayores niveles de acceso a la información, menor será la concentración de opacidad o irresponsabilidad y más bajos los riesgos de corrupción y clientelismo político. Lógicamente, la relación también funciona de manera inversa: menos acceso genera más concentración y riesgos más altos.

En la actualidad se dispone de una gama amplia de metodologías para estudiar el nivel de acceso a la información en poder de las instituciones: análisis de normas con base a principios internacionalmente aceptados, desarrollo de ejercicios de usuarios simulados y recientemente el monitoreo de páginas electrónicas, entre otras (Open Society, 2006). En el presente estudio se analizaron las normas sobre acceso en los marcos legales específicos de los PTMC en CA, así como las prácticas en la materia registradas en los informes y estudios existentes. En la medida de lo posible, en esta parte se tratarán de identificar prácticas y el nivel de acceso a la información a nivel rural. En complemento, se elaboró un monitoreo de las páginas electrónicas de los PTMC en CA, bajo el supuesto que esta información normalmente es de acceso

urbano. En el monitoreo de las páginas electrónicas se evaluaron tres variables para cada uno de los procesos sustantivos de los PTMC: focalización, transferencia, corresponsabilidad y salida. El análisis de las normas y prácticas abarca los PTMC que han desaparecido y los vigentes, con el ánimo de identificar tendencias regionales, rasgos o al menos buenas prácticas, mientras que el monitoreo sólo aborda los vigentes.

Recuadro 5

La evolución del acceso a la información en el Programa de Asignaciones Familiares (PRAF) de Honduras

En el decreto de creación del PRAF Nacional, en las normas posteriores que reformaron ese decreto, en su reglamento y en los convenios de donación del PRAF fase I y fase II; no aparecen artículos, incisos o puntos que regule el acceso a la información sobre los programas. En el Informe de Terminación del PRAF fase II publicado en el 2006, aparece por primera vez la transparencia entendida como un valor agregado y un aspecto positivo implementado en un PTMC (BID). Consecuentemente, en el convenio de donación del PRAF fase III aparece el concepto de transparencia mencionada como un elemento positivo, aunque las normas y mecanismos precisos sobre acceso a la información son aún muy limitadas y casi inexistentes (BID, 2006).

En realidad, es hasta el año 2009 que se establecen de manera específica mecanismos de transparencia y acceso a la información en un contrato de préstamos del BID para programas de esta naturaleza en Honduras. En efecto, el contrato para financiar el Primer Programa de Apoyo Integral a la Red de Protección Social establece un componente titulado “Monitoreo, Evaluación y Estrategia de Comunicación” consistente en el “diseño e implementación de la estrategia de comunicación (del proyecto), para generar la información necesaria para monitorear los resultados de las intervenciones y garantizar la adecuada diseminación y retroalimentación de los resultados” (BID, 2009, P. 9). Un año antes, en un informe independiente se había mencionado la importancia de incluir mecanismos de transparencia y acceso a la información en los programas sociales administrados por el PRAF Nacional, argumentando que existía una tendencia a favor de blindar o proteger los PTMC contra intentos de clientelismo o corrupción (Franco, 2008). En pocas palabras, el caso hondureño muestra la manera en que el acceso a la información y la transparencia transitaron de una ausencia total en los documentos normativos, a ser mencionados en calidad de principios y elementos positivo, para finalmente ser regulados como mecanismos concretos. Debido precisamente a la falta de acceso a la información, fue imposible constatar si la tímida tendencia a favor del acceso a la información y la transparencia se mantiene o no en el marco legal del último de los PTMC de Honduras: el Bono 10 mil³².

Los decretos de creación y modificación del programa RS/CSR de El Salvador no contienen normas sobre acceso a la información y transparencia. El tema aparece regulado en el Manual Operativo (MO), el cual contiene varios lineamientos y acciones en la materia. Consigna la responsabilidad de los más altos órganos de dirección del programa de asegurar y fomentar la transparencia, mediante la difusión de un mensaje claro: el programa es “(...) de carácter público y por tanto, está prohibido el uso del mismo para fines políticos, electorales, de lucro y otros distintos a los establecidos” (Secretaría Técnica de la Presidencia, 2009, p. 17). Menciona que el programa contará con “(...) mecanismos de información periódica, completa, oportuna, confiable y accesible respecto a las acciones, procesos, resultados, servicios que se brindarán con la

ejecución del programa.” (Secretaría Técnica de la Presidencia, 2009, p. 18). Además, crea un componente de visibilidad, que “(...) contempla la promoción de acciones de visibilidad y comunicación social, cuyo objeto principal será dar a conocer la estrategia social de atención a la extrema pobreza y difundir las características del programa, manteniendo informada a la población sobre los avances y resultados” (Secretaría Técnica de la Presidencia, 2009, p. 19.) En desarrollo de los apartados anteriores, el MO establece como función del Comité Intersectorial la creación de mecanismos que permitan una mayor transparencia y eficiencia; así como la responsabilidad del Organismo Ejecutor de implementar la estrategia de visibilidad y comunicación social del programa RS/CSR (Secretaría Técnica de la Presidencia, 2009).

En materia de acceso a la información, vale la pena resaltar dos aspectos del MO, su carácter público y las limitaciones para transparentar cierta información. Sobre al primer punto, “El Manual Operativo – dice un cláusula específica del mismo – estará al acceso de todos sus ejecutores, socios estratégicos involucrados en las distintas actividades y fases de intervención [del programa] y cualquiera que lo solicite” (Secretaría Técnica de la Presidencia, 2009, p. 21). Respecto al segundo punto, el MO contiene un apartado que puede interpretarse como restrictivo del acceso a la información, relativo a la seguridad en el manejo de los registros y las bases de datos del programa. El apartado dice literalmente: “con el fin de lograr que la información no se utilice para fines distintos a los del programa, existen acceso restringidos a la información y mecanismos de seguridad que impiden sus modificación por elementos no autorizados.” (Secretaría Técnica de la Presidencia, 2009, p. 35).

La Política de Transparencia del FISDL también establece lineamientos y mecanismos de acceso a la información, los cuales aunque no son normas como tal, afectan el desempeño del programa en la materia. Básicamente instituye el acceso a la información como un principio del actuar institucional del FISDL y establece la creación de una página electrónica y de una Oficina de Información y Respuesta, OIR (FISDL, 2009).

>En relación con la implementación de los lineamientos y mecanismos descritos, existen pocos datos, hallazgos o evidencia empírica para realizar un análisis exhaustivo. En principio, llama la atención que esa carencia de información sobre el tema incluya a las memorias de labores del FISDL del 2005 al 2009. Si bien estos documentos son en sí dispositivos de difusión y acceso de información, no contienen nada sobre la existencia, implementación y resultados de mecanismos de transparencia específicos del programa o de su estrategia de comunicación. En su lugar, se dispone de estudios, informes y presentaciones de diferentes instituciones; que contienen datos escasos y dispersos que permiten un análisis parcial.

El estudio presentado por Góchez en el 2007 sobre la percepción de los beneficiarios, reveló que entre los temas recordados entre los entrevistados como producto de las capacitaciones, las corresponsabilidades de las familias ocupaba el tercer puesto, con un 34.9% (Góchez). Otro estudio del 2008

documenta el desconocimiento que los beneficiarios poseen de las condicionalidad del programa RS/CSR. Resulta que la asistencia a las capacitaciones era oficialmente controlada por las entidades a cargo de impartirlas, sin que la inasistencia entrañara la suspensión de la transferencia monetaria. No obstante, “la mayoría de los beneficiarios no sabe que en realidad esta corresponsabilidad verdaderamente no tiene un efecto en el recibo de la transferencia” (Feitosa de Britto, p. 8). La carencia de información detectada en el 2007 y el 2008, no fue correctamente atendida en el 2009. De acuerdo con un estudio publicado en febrero de ese año, “(...) todavía existe falta de información acerca del funcionamiento del programa, incluyendo los requisitos de selección de beneficiarios” (IFPRI/FUSADES, p. 10).

Por su parte, no es de acceso público ni fácil o simplemente no existe una estrategia escrita de visibilidad y comunicación social del programa RS/CSR. En su lugar, “(...) ha sido adoptada [un estrategia] deliberadamente por el gobierno mediante relevantes acciones de publicitación institucional y su frecuente asociación con la figura presidencial” (Feitosa de Britto, 2008, p. 21). Esa situación ha provocado fuertes acusaciones sobre la supuesta utilización propagandística del programa (Feitosa de Britto, 2008). En realidad, la situación no significa necesariamente que ha existido una expansión discrecional o clientelar del programa; pero si un desbalance a favor de la propaganda y publicidad, y en contra de la comunicación e información.

Respecto a la página electrónica, es preciso recordar que durante el gobierno anterior, el programa RS/CSR contaba con una dirección propia³³. De hecho, según Feitosa de Britto, la página electrónica era uno de los elementos exitosos del programa y la evidencia de la influencia de las buenas prácticas latinoamericanas, así como uno de los elementos más apoyados por la cooperación internacional. Lamentablemente, el programa actualmente no cuenta con una página electrónica específica y sus datos se encuentran albergados en la dirección del FISDL. Pese a lo anterior, en la memoria de labores del FISDL 2009 se consigna la constitución de un Equipo Editorial Web y la creación de campos de descargas de información sobre transparencia como avances importantes en materia de acceso. Quizá sean avances para el FISDL en general, pero en lo que respecta al programa RS/CSR, la falta de una página propia ha significado el deterioro de la cantidad y calidad de información disponible al público, como se corroborará más adelante. Por último, la experiencia de la Oficina de Información y Respuesta OIR, la cual parece ser más útil como mecanismo de acceso que como sistema de quejas o denuncias, como se consigna en otra parte de este informe³⁴.

En definitiva, pese a la existencia de lineamientos y mecanismos a nivel normativo y de políticas, en la práctica la información ha fluido determinada por aspectos propagandísticos más que sociales. La práctica ha está divorciada de las normas y los aspectos político han pesado más que los técnicos. El resultado ha sido un considerable desconocimiento de los aspectos operativos del programa por parte de los beneficiarios a nivel local, paradójicamente

combinado con una amplia visibilidad del programa a nivel urbano e inclusive internacional, lo cual no ha favorecido necesariamente el acceso a la información entendido como un derecho ciudadano. Al parecer, la situación y el resultado descrito no parecen haber mejorado sustantivamente con el cambio de gobierno, pese al fuerte discurso a favor de la transparencia. La Oficina de Información y Respuesta (OIR) es un aspecto positivo, pero aún reducido y débil, sobre todo frente a la falta de una página electrónica específica del programas y sus consecuencias negativas.

En el decreto ejecutivo de creación del programa AVANCEMOS no se establece ningún lineamiento o mecanismo específico de acceso a la información, pero en el decreto que reglamenta la Fase Piloto aparece un apartado en la materia. Allí se instituyen que la Unidad Ejecutora³⁵ debe convocar a las Asambleas de Información y Precalificación a las familias interesadas y que el listado de beneficiarios de la Fase Piloto deberá hacerse público, entre otras normas. El reglamento también establece como derecho de las familias beneficiarias “(...) recibir información clara, sencilla y oportuna sobre la operación del programa” (Decreto No. 33203, 2006).

En el decreto No. 33677, que contiene el reglamento de operación del programa para el 2007, no aparecen los mecanismos mencionados anteriormente, ni se instituyen otros en su lugar. En el reglamento de operación del programa para el 2008, se establece una sola cláusula en la materia: “todas la entidades antes mencionadas y que participan en la ejecución de este componente [se refiere a las transferencias monetarias], serán responsables de la divulgación y promoción del programa Avancemos” (Decreto No.34210, 2008, p. 3). Por último, el decreto que delega la ejecución del programa al Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) y lo regula a la fecha, menciona la transparencia en sus considerandos y se limita a conservar el mismo mecanismo de la norma antecesora, pero redactado de manera escueta: “desarrollar las labores de promoción del programa” (Decreto No. 34785-J, 2008).

Mientras que en el reglamento de la Fase Piloto aparecía el derecho de acceder a información clave, mecanismos específicos y la publicidad del padrón de beneficiarios; en las normas posteriores que regularon y regulan el programa esas cláusulas desaparecieron y/o se redujeron a acciones de divulgación y promoción. Esto evidencia el deterioro de los mecanismos de acceso a la información específicos del programa en el tiempo, así como los vacíos y debilidades en la materia del marco normativo vigente.

En la práctica, mediante la consultoría titulada “Promoción, Evaluación e Investigación del Programa Transferencias Monetarias Condicionadas Avancemos”, ejecutada por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede Costa Rica, se buscaba diseñar y llevar a cabo una estrategia de promoción y comunicación del programa. La estrategia fue diseñada y plasmada en el primer informe de avance, en marzo del 2008; luego fue revisada y actualizada, en marzo de 2009. La estrategia actualizada contiene actividades de difusión e información, entre otras; y delega la responsabilidad de

su ejecución a los funcionarios de la Secretaría Técnica del Programa (FLACSO, 2009).

Las actividades de difusión e información tienen como objetivo “divulgar y promover el programa (...) en comunidades, colegio e instituciones públicas y privadas a nivel nacional, regional y local (...)”, así como “diseñar, organizar y desarrollar actividades especiales (...) para promover y brindar información sobre el programa a diferente población objetivo [entre ellos beneficiarios, potenciales o actuales]” (FLACSO, 2009, p. 24). Además, la estrategia incluye los públicos meta para cada actividad, los temas prioritarios de promoción (entre los que destacan cambios al programa e identificación y selección de nuevos beneficiarios) y una programación para todo el 2009.

En teoría, se trata de una estrategia que podría facilitar el acceso a la información a los ciudadanos a nivel local, incluyendo beneficiarios potenciales y reales. Debido a la similitud entre la versión original y la actualizada³⁶, ambas podrían generar el efecto descrito. Sin embargo, el informe de FLACSO consigna datos sobre las principales actividades realizadas entre el septiembre y noviembre de 2008, en el marco de la primera versión de la estrategia. En general, se trata de actividades desarrolladas con funcionarios públicos, mayoritariamente directores o personal de escuelas y centros de salud. Sólo una de las 40 actividades de divulgación y promoción del programa incluyó directamente a los ciudadanos de una comunidad, y menos de 5 incluyeron indirectamente a beneficiarios del programa³⁷.

Durante el 2008 es evidente que la implementación de la estrategia original se centró fuertemente en la difusión del programa entre funcionarios públicos, lo que podría explicarse por la existencia de una necesidad insatisfecha de información. En cualquier caso, durante ese periodo la ejecución de la estrategia no favoreció el acceso a la información por parte de la ciudadanía, o lo hizo de manera muy limitada. Durante el 2009, las únicas piezas disponibles de difusión e información sobre el programa de las cuales existe evidencia, es un tríptico y un documental. El primero fue impreso por la Rectoría del Sector Social, pero se desconoce el tiraje y la forma de distribución, incluyendo la población meta³⁸. El segundo, fue realizado en el 2007 con apoyo de la cooperación internacional y se pretendía utilizar durante el 2009 (FLACSO, 2009). En complemento, en una investigación publicada en el 2010, se menciona que “(...) el acceso a la información en cuanto a los criterios de selección de beneficiarios [es un aspecto que] al momento de escribir este informe, era débil y cuyo fortalecimiento estaba en proceso” (Román, p. 55).

Debido a la inexistencia, imposibilidad de acceso o limitados datos actualizados sobre la implementación de la nueva estrategia en el 2009 y 2010 o acciones relacionadas, no puede afirmarse con certeza que el enfoque predominante del 2008 (difundir el programa entre funcionarios) haya permanecido durante los años posteriores, menos sus consecuencias. No obstante, considerando las escasas piezas de divulgación conocidas, las críticas sobre las debilidades en el acceso, las similitudes entre la estrategia original y la actualizada, y proyectando

especulativamente la persistencia de una demanda insatisfecha de información por parte de los funcionarios; puede aseverarse que existe el riesgo de que la nueva estrategia o las acciones relacionadas, no estén siendo eficientes y eficaces para garantizar el acceso a la información a los ciudadanos, menos a nivel local. Claro está, la validez y el carácter concluyente de esta idea preliminar debe sustentarse en más datos empíricos, para los que se requiere mayor profundidad en la investigación.

Los problemas para acceder a información sobre el programa que parece ha afectado a los ciudadanos a nivel local, también existe a nivel urbano, sobre todo en lo que respecta a datos de calidad para la elaboración de estudios e investigaciones. Es una crítica recurrente en varios documentos de diversos autores e instituciones, la mala calidad de la información que generan las instituciones que han estado a cargo del programa o su inexistencia. Por ejemplo, “(...) falta mucho camino por recorrer para mejorar la información oficial sobre los beneficiarios efectivos de estos programas” (Trejos, 2008, p. 39), “lamentablemente no hay información disponible sobre el número de estudiantes que efectivamente recibieron la transferencia cada mes” (Sauma, 2008, p. 14), y la más concluyente de las críticas: “La principal dificultad para medir este impacto radica hasta el momento en la calidad de la información de las bases de datos (...) y en el poco o nulo seguimiento que se ha podido dar a los beneficiarios y sus familias” (Román, 2010).

En definitiva, el deterioro del marco normativo en el tiempo y las debilidades resultantes en la actualidad, así como los problemas en las prácticas a todo nivel, que van desde enfoques inadecuados hasta la falta de datos, su inexistencia o mala calidad, permiten afirmar preliminarmente que los mecanismos de acceso a la información sobre el programa, así como su eficiencia y eficacia, aún deja mucho que desear. Falta únicamente analizar la cantidad y la calidad de información disponible en Internet, para arribar a conclusiones definitivas en la materia.

Recuadro 6

Los mecanismos de acceso a la información de la Red de Protección Social de Nicaragua
El convenio de donación de la Red de Protección Social (RPS) que arrancó en el 2000, contaba con un subcomponente cuyo propósito era establecer un sistema de focalización basado en criterios transparentes y objetivos de selección, para minimizar la inclusión o exclusión injustificada de beneficiario (BID). Además, instauraba la figura de la promotora, que era una beneficiaria electa por sus homólogas por votación en una asamblea tenía como funciones, entre otras: informar a la familias, así como promover el cumplimiento de las acciones de corresponsabilidad y aclarar dudas de la comunidad sobre componentes del programa (BID,

2000).

En cuanto a la práctica, el Informe de Terminación de Proyecto de la fase piloto de la RPS elaborado por el BID en el 2002 menciona que el sistema de focalización y los criterios de selección transparentes y objetivos fueron “muy buenos” (P.7). Inclusive se valora el asunto como uno de los elementos que contribuyó “significativamente al éxito del programa” (P. 12). Sin embargo, según un estudio independiente, “dos tercios de los 120 hogares entrevistados indicaron que creían que había habido errores de exclusión en sus comunidades, (las cuales) causaron aflicción tanto entre los excluidos como en los beneficiados, especialmente porque no entendían la razones” (IFPRI, 2004).

En otras palabras, aunque existía un subcomponente que establecía la formulación y aplicación de criterios de selección objetivos y transparente en la fase piloto de la RPS y de la evaluación oficial positiva, en el campo existieron confusiones importantes derivadas precisamente de la falta de acceso a la información inteligible, oportuna y pertinente.

Acerca de las promotoras de la RPS, se refleja un consenso entre los informes, pues mientras el oficial menciona como un factor positivo la alta motivación producto de la labor de ellas, el independiente relaciona esa labor con el conocimiento aceptable de los beneficiarios de los requisitos y sanciones del programa. No obstante, el informe independiente va más allá. Recomienda monitorear y mejorar la comunicación con los beneficiarios, y sobre todo afirma que éstos “pudieron haber tenido mayor poder de negociación si hubiesen sido mejor informados sobre el funcionamiento del programa, incluyendo sus derechos y obligaciones” (IFPRI, 2004). En conclusión, la RPS incluyó algunos mecanismos de acceso a la información que durante el proceso de implementación encontraron una serie de debilidades. Sin duda, este esfuerzo fue un paso positivo que rebasa la simple inclusión de la transparencia y establece mecanismos concretos de acceso a la información, pero aún incompleto desde la perspectiva del resultado esperado.

Lejos de lo que se podría esperar, los PTMC impulsados en Nicaragua en el 2007 y vigentes en la actualidad, retroceden en materia de acceso a la información, al menos desde la perspectiva derivada del análisis de su normativa específica. En la norma de creación del Programa Usura Cero no aparece mencionado como principio el acceso a la información o la transparencia, mucho menos se establecen mecanismos específicos y concretos en la materia (Decreto No. 75-2007, 03 de agosto del 2007). El Programa Amor y el Programa Hambre Cero, al igual que el Programa Bono 10 mil de Honduras, no pudieron ser analizados, precisamente por la falta de acceso a sus marcos normativos³⁹.

En Panamá, el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) fue creado por medio de una Ley de la Asamblea Nacional en el 2005 (Gaceta, 3 de agosto de 2005), un año antes del lanzamiento oficial de la RDO. En el artículo 4 de la Ley de creación del MIDES se lee que para “cumplir con sus funciones y lograr sus objetivos, el Ministerio (...) se regirá en base a los principios de equidad, solidaridad y transparencia” (Gaceta, 3 de agosto de 2005, P. 6). Sin embargo, en el resto del cuerpo normativo en cuestión, no aparece una sólo artículo que establezca mecanismos, obligaciones o procedimientos de acceso a la información. Tampoco aparecen normas específicas en la materia en el decreto

de la Contraloría General de la República (CGR) donde se establecen los procedimientos administrativos y fiscales para el manejo de la RdO.

El convenio de préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) contiene como uno de sus subcomponente la estrategia de información, educación y comunicación del programa, cuyo objetivo es “garantizar amplia difusión y comprensión de las reglas de operación de la RdO entre el público en general (...)”, entendido como “un condición necesaria para garantizar la credibilidad y transparencia” (BID, 2007, p. 14). Lamentablemente no fue posible acceder a la estrategia o informes de evaluación de sus resultados, aunque aparecen algunos datos dispersos en otros informes relacionado con el asunto. De acuerdo con Rodríguez, basado en datos de la Encuesta de Satisfacción del BID, “el 11.3% de las beneficiarias necesitó ayuda para brindar información sobre el cumplimiento de las corresponsabilidades, es decir, no podían identificarlas y de qué manera las cumplían periódicamente” (2010, p. 29). En realidad, eso indica que el 89.7% de los beneficiarios estaba informado sobre parte del funcionamiento de la RdO, dato interesante y positivo, pero insuficiente para realizar inferencias sobre el éxito o no de la estrategia de comunicación.

En complemento, el convenio de préstamo establece la creación de Equipos Técnicos (ET), conformado esencialmente por trabajadores sociales, y que tienen, entre otras, la función de “realizar talleres de inducción para informar a los hogares beneficiarios sobre sus derechos y responsabilidades, sobre los mecanismos de operación de la RdO y las actividades que se realicen (BID, 2007, p. 13). Lamentablemente, tampoco fue posible acceder a informes que registre el trabajo y los resultados de los ET y en los documentos independientes consultados no aparecen datos al respecto.

En complemento, uno de los componentes de la RdO es Acompañamiento Familiar, a través del cual las familias que forman parte del programa “(...) conocerán mejor sus derechos, accederán de modo más efectivo a servicio y las oportunidades generadas”. (MIDES, 2008, p. 21)⁴⁰. El Acompañamiento Familiar está a cargo de promotores y permite “(...) optimizar los recursos estatales, informar y explicar acerca de los propósito de la RDO. (MIDES, 2010. Sin página). De acuerdo con la Encuesta de Satisfacción de Beneficiarios, “el 73% [de los beneficiarios] declara haber sido atendido por un promotor” y “el apoyo más importante que reciben las beneficiarias de los promotores es el aviso de las fechas de pago (53%) (Rodríguez, 2010, p. 31). Por su parte, en el 2010 existían “(...) 276 promotores que realizan el acompañamiento familiar en 159 corregimientos, dejando de desatender 424 regimiento (MIDES, sin página) En otras palabras, se trata de un buen mecanismo, pero que tiene problemas de cobertura importantes que afectan el ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información por parte de los beneficiarios de la RdO y de los ciudadano a nivel local.

El acuerdo gubernativo de creación del programa MIFAPRO de Guatemala y sus reformas no contiene mecanismos específicos de acceso a la información. La Dirección de Implementación de Procesos tiene a su cargo “(...) coordinar los

procesos de capacitación y Comunicación del Programa, tanto a agentes internos como externo” (Acuerdo Gubernativo 117-2008 y sus reformas, del 16 de abril del 2008). Las capacitaciones pueden ser útiles para difundir información entre los beneficiarios del programa y ciudadanos a nivel local, por lo que pueden entenderse como mecanismo indirectos de acceso. Sin embargo, la equivalencia funcional de las capacitaciones como mecanismos indirectos de acceso, debe constatarse y evaluarse en la práctica. El decreto de creación del fideicomiso establecer un cláusula de transparencia, que afecta únicamente la administración de los recursos desde la perspectiva financiera, específicamente los procesos de adquisición. Además, establece la publicación de los estados financieros del fideicomiso en el diario de mayor circulación (Decreto Gubernativo 100-2009, publicado el 06 de abril del 2009). En general, se trata de un marco normativo escueto y débil en la materia, pues no establece mecanismos específicos y precisos de acceso a la información sobre la gestión e implementación de MIFAPRO, menos aún dispositivos dirigidos a garantizar el ejercicio de ese derecho por los beneficiarios y ciudadanos a nivel local.

A pesar del discurso imperante a favor de la transparencia, evidente en los documentos y entre los altos funcionarios de MIFAPRO, en la práctica la información no ha fluido con la misma fuerza. Al inicio, se dio a conocer el programa a nivel nacional, “(...) se utilizaron medios masivos de comunicación: televisión, radio prensa e Internet, así como folletos y trifolios” (IDIES, 2009, p. 9). Sin embargo, de acuerdo con un estudio de Acción Ciudadana⁴¹, el cual efectuó consultas en 45 municipios, constató que en el 38% de los casos, no se dio a conocer que se llevaría a cabo un censo para el proceso de inclusión en MIFAPRO. Además, según el mismo estudio, del total de municipios donde se informó que se llevaría a cabo el censo, en el 60% no recibieron información sobre el motivo del mismo. Luego del análisis respectivo, AC concluyó que “(...) no hay una estrategia de comunicación generalizada para todos los municipios [y si existe] es deficiente [sobre todo en la fase del censo]” (2009, p. 22). En el mismo sentido, un estudio del IDIES, basado en varias técnicas de recolección de información aplicadas a nivel local, afirma que “la comunicación hacia el grupo objetivo del estudio es percibida como insuficiente e inadecuada, pues un 73% de las encuestadas dijo que se enteró del programa en el momento en que fue censada” (2009, p. 18).

La información también fue escasa e inadecuada en las otras fases y procesos de MIFAPRO, pues “(...) se encontró que se desconocen los criterios utilizados para la selección de beneficiarios, o no se tiene claridad sobre el proceso” (IDIES, 2009, p. 17). Más dramática aún es una de las aseveraciones del informe del IDIES, según la cual “(...) la información se concentra en un número reducido de personas, y sólo un pequeño círculo conoce a profundidad el funcionamiento del programa, lo que se puede prestar a malos manejos” (p. 18), como corrupción y clientelismo político. Los informes de AC e IDIES identifican otras debilidades de la comunicación existente sobre MIFAPRO: se difundió únicamente en español y se centró más en los logros que en su funcionamiento. Al final, ambas instituciones coinciden en la recomendación lógica derivada de

los hallazgos y conclusiones: diseñar y lanzar una campaña y/o estrategia objetiva de comunicación, información y divulgación sobre el funcionamiento de MIFAPRO.

En ese sentido, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), preparó una cooperación técnica para apoyar el desarrollo de una estrategia comunicacional etno-pertinente para MIFAPRO (BID, 2009), la cual fue aprobada recientemente, aunque aún no ha comenzado su ejecución. Por un lado, existe cierta conciencia por parte de los funcionarios a cargo de MIFAPRO de las deficiencias en la materia. En la Rendición de Cuentas de septiembre de 2010, se menciona como uno de los aspectos a mejorar, los procesos de comunicación del programa, que incluye revisar la estrategia de comunicación, socializar masivamente los criterios de selección y mejorar la página electrónica. Por otro lado, existe el riesgo que se haga propaganda en lugar de una campaña o estrategia de comunicación objetiva, sobre lo cual ya existen algunos casos. Por ejemplo, durante el 2010 se publicaron dos números de un periódico llamado “Mi familia progresa”. Luego de un somero recuento de su contenido, sin pretender con ellos un análisis exhaustivo y profesional, parece contener más información sobre los logros y aclaraciones de la implementación del programa, que sobre su funcionamiento. Desde la perspectiva del acceso a la información, un periódico de esa naturaleza no abona al ejercicio del derecho ni a la solución de los problemas encontrados.

Sobre las capacitaciones, en la rendición de cuentas de abril de 2010 se mencionan los temas a impartir, entre los cuales algunos son pertinentes para el asunto aquí evaluado. Empero, en la rendición de septiembre del mismo año, sólo se menciona que se impartieron charlas a las vocales y beneficiarias sobre seguimiento de corresponsabilidades y conceptos básico del programa. No se detalla el número de eventos y participantes, ni temas específicos. Por tanto, no se cuenta con datos suficientes para constatar si las capacitaciones han sido o no, mecanismos alternativos y funcionales de acceso a la información.

En cuanto al nivel urbano-nacional, han existido serias dificultades para garantizar la transparencia de cierta información de MIFAPRO. El mejor ejemplo fue la batalla legal y mediática librada por Diputados del Congreso, el Contralor General de Cuentas, el Procurador de Derechos Humanos y Acción Ciudadana; por acceder y garantizar la naturaleza pública de la base de datos o padrón de beneficiarios de MIFAPRO. El argumento de los altos funcionarios de MIFAPRO para calificar la base o padrón como reservada, desde el inicio fue que los beneficiarios habían entregado sus datos con garantía de confidencialidad, para lo cual habían firmado un documento específico donde se hacía constar la calidad de la información. En principio, luego de agotar varios procedimientos legales, la Corte Suprema de Justicia (CSJ) resolvió que la base de datos debía ser entregada a los Diputados del Congreso y al Contralor General de Cuenta, en virtud de sus funciones fiscalizadoras, pero se excluyó su acceso al público en general. Por esta razón, el Procurador de Derechos Humano, acompañado por la diputada Rosa María de Frade y Acción Ciudadana, continuaron el

proceso legal, agotaron las instancias correspondientes y finalmente fue presentado un amparo ante la Corte de Constitucionalidad (CC). En septiembre de 2010 la CC amparó provisionalmente al Procurado, la Diputada y AC; lo que provocó la entera del padrón de beneficiarios días después. En realidad, este caso muestra la falta de voluntad a favor del acceso a la información, y juntamente con las debilidades señaladas arriba, corrobora la utilización discursiva de la transparencia por simple conveniencia política y/o imagen pública.

✓ **Resultados del monitoreo de páginas:**

El monitoreo de las páginas electrónicas produjo información importante para evaluar el nivel de acceso a los datos sobre los PTMC en CA. El monitoreo se desarrolló en tres momentos. Se definieron las variables o tipos de información a ser monitoreada, luego se buscaron las variables o tipos en las páginas electrónicas y finalmente se sistematizaron los resultados. Las variables o tipos de información monitoreada se dividieron en dos categorías: información general sobre los PTMC (marco legal, presupuesto, etc.) e información específica sobre sus procesos sustantivos (focalización, transferencias, etc.). La información general fue evaluada con base a la siguiente escala y ponderación: si la información no se encontraba la nota era de 0 Pts., si la información encontrada era específica sobre los PTMC la nota era de 1 Pts. y si la información encontrada era general la nota era de 0.5 Pts. La escala y ponderación fue necesaria debido a que la mayoría de PTMC no posee páginas electrónicas propias. En consecuencia, la información específica de los PTMC aparece mezclada o inserta entre documentos generales de las instituciones que los administran, lo que merma el acceso a la información. La información específica fue evaluada mediante una escala binaria de ponderación simple: si se encuentran los datos, 1Pts; no se encuentran, 0 Pts.

En general, el cuadro 11 revela una oferta reducida de información en las páginas electrónicas sobre los PTMC de CA. La situación es negativa, porque las instituciones estatales tienen la obligación de colocar a disposición de los ciudadanos información pública. Además, en la situación evaluada existe un agravante, al tratarse de programas sociales relacionados con los derechos económicos y sociales de la ciudadanía. Los casos dramáticos son los PTMC de Honduras y la información sobre presupuesto. Respecto al primer caso, la mala nota se debe a la calidad de la página electrónica, la cual existe pero es inaccesible. Es preciso recordar que en el monitoreo de acceso la falta de información es información, es decir, la imposibilidad de acceder en un indicador de opacidad. Por tanto, la nota de 0 Pts. es válida y refleja que no existe acceso a la información sobre el PRAF fase III y Bono 10 Mil.

Cuadro 11

PAIS	PROGRAMA	MARCO LEGAL	PRESUPUESTO	INFORMES DE EJECUCION	PLANIFICACION	INFORMES DE AVANCES	PADRON	ORGANIGRAMA	TOTAL
Costa Rica	Avancemos	0.5	0	0	0.5	0.5	0	0.5	2
El Salvador	Comunidades Solidarias	0.5	0	0	0.5	0.5	0	0.5	2.5
Guatemala	Mi Familia Progresa	1	0	1	0	1	0.5	1	4.5
Honduras	Programa de Asignaciones Familiares Fase III	0	0	0	0	0	0	0	0
	Bono 10 Mil	0	0	0	0	0	0	0	0
Nicaragua	Amor	0	0	0	0.5	0	0	0.5	1
	Hambre Cero	0	0	0	0	0.5	1	0.5	2
	Usura Cero	0	0	0	0	0	0	0	0
Panamá	Red de Oportunidades	0.5	0	0.5	0.5	1	0	0.5	3
TOTAL		2.5	0	1.5	2	3.5	1.5	4.5	

El segundo caso refleja los altos niveles de opacidad en materia presupuestaria. La nota de 0 Pts. indica que no son publicados los presupuestos de las instituciones en los que operan los PTMC, menos aún sus presupuestos específicos⁴². El IMAS de Costa Rica si publica sus presupuestos, pero al momento del monitoreo la página no estaba actualizada y fue imposible encontrar el presupuesto del año 2010. Las páginas del programa MIFAPRO y el FISDL poseen vínculos titulados “presupuesto de ingreso y egresos” e “inversión financiera”, pero al presionarlos la información esta desactualizada o no aparece. La falta de acceso al presupuesto es un asunto que preocupa, ya que se trata de información vital que permite evaluar la gestión pública desde una perspectiva cuantitativa, además de ser considerada internacionalmente como parte del núcleo duro de datos que deben ser publicados de oficio (Open Society, 2006; TI, 2010).

En contraste, MIFAPRO de Guatemala y la información sobre la estructura orgánica de los PTMC es la mejor evaluada en el monitoreo de páginas electrónicas. El primer caso es relevante, pues MIFAPRO es el único PTMC de CA que cuenta con una página electrónica específica. A diferencia de Avancemos, la RDO o CSR, donde la información se mezcla, diluye y confunde con los datos de las instituciones que los coordinan o administran, en la página del MIFAPRO se encuentra de manera fácil y clara su marco legal, sus informes de ejecución presupuestarias, sus informes de avances y su organigrama específico. De hecho, al analizar detenidamente el cuadro 11 se constata que la baja nota de aquellos programas se debe a repetidas puntuaciones de 0.5. El puntaje indica que en las páginas electrónicas se encuentra la información general sobre las instituciones que administran o coordinan los PTMC, pero no la específica sobre ellos. Por ejemplo, se encuentra el Plan Operativo Anual del IMAS, del FISDL y del MIDES, pero no el plan específico de los PTMC a cargo de esas instituciones. Indudablemente, los 4.5 Pts. de MIFAPRO se explican, al menos en parte, por la existencia de una página electrónica específica, lo cual facilita el acceso a la información y mejora los niveles de transparencia.

La información de más fácil acceso es la estructura orgánica de los PTMC en CA, con una nota de 4.5 Pts. Sin embargo, sólo MIFAPRO publica su organigrama específico, mientras en el resto de páginas aparecen las estructuras orgánicas de las instituciones a cargo de los PTMC. En la práctica, esto crea problemas de acceso, producto de la publicación de información general y no específica, como se analizó anteriormente. En algunos casos es fácil distinguir las entidades encargadas del PTMC dentro de la estructura orgánica general, pero en otros es realmente difícil. Por ejemplo, en el organigrama de MIFAMILIA es fácil distinguir la Dirección a cargo del Programa Amor, mientras que en la estructura orgánica del IMAS es prácticamente imposible distinguir la entidad encargada de Avancemos. La importancia del acceso a las estructuras orgánicas de los PTMC estriba en garantizar la comprensión de su funcionamiento y facilitar así el ejercicio de derechos ciudadanos. Esto cobra relevancia con los PTMC, pues normalmente poseen estructuras complejas e intrincadas producto de su naturaleza interinstitucional,

lo que podría provocar confusión sobre cómo y dónde un ciudadano puede solicitar información o presentar quejas, por ejemplo. No obstante, pese a la nota, parece ser que el acceso claro y sencillo a las estructuras orgánicas de los PTMC aún no está en su óptimo nivel.

El cuadro 11 refleja otros aspectos relevantes sobre el acceso a la información de los PTMC de CA a través de sus páginas electrónicas. El primero es la relación entre la publicación de informes de avances y la rendición de cuentas, así como el acceso al padrón de beneficiarios y la participación ciudadana. En principio la publicación de informes mejora la transparencia a la vez que contribuye a favor de la rendición de cuentas, por lo que no contar con esos datos y/o limitar su acceso genera un doble impacto a favor del aumento de los riesgos de corrupción y clientelismo político. Sin embargo, la RDO y MIFAPRO son los únicos PTMC que publican informes específicos, con la salvedad que el primero sólo ha publicado tres informes en sus cuatro años de existencia y el segundo uno en dos años. El IMAS y el MAGFOR cuentan con informes generales que incluyen entre su contenido los respectivos PTMC, aunque Hambre Cero aparece sólo mencionado superficialmente. La página del FISDL cuenta con un vínculo titulado “informes - transferencia monetarias”, pero al presionarlo no aparecen los datos, aunque es importante aclarar que en todas las memorias de labores de la institución siempre ha aparecido un apartado sobre el PTMC vigente. Se constata que el acceso a informes específicos o generales de carácter oficial, elaborados por los PTMC o las instituciones a su cargo, es muy limitado; por lo que no sienta bases adecuadas para la rendición de cuentas, lo cual será analizado a detalle más adelante.

La relación entre la publicidad del padrón de beneficiarios y la participación ciudadano es un aspecto clave de la transparencia de los PTMC. El padrón de beneficiarios es la principal fuente de información y la más importante herramienta con la que la ciudadanía cuenta para auditar socialmente cualquier PTMC. Los datos que posee un padrón son esenciales para verificar objetivamente la inclusión o exclusión injustificada de personas, se por errores técnicos o por razones políticas, de corrupción o clientelares. No obstante, solamente la página del Programa Hambre Cero contiene un padrón de beneficiario que incluye el nombre, el número de cédula y la transferencia y la ubicación del beneficiario. El Programa MIFAPRO cuenta con un padrón de incompleto, pues no incluye todos los beneficiarios ni todos los datos de su homólogo en Nicaragua. El resto de países no publican los padrones de beneficiarios, vedando el acceso a una fuente de información y herramienta indispensable para el monitoreo y evaluación de los PTMC.

El otro aspecto relevante es el acceso al marco legal de los PTMC. Un marco legal de calidad debería establecer las reglas de los procesos fundamentales de los PTMC: cómo serán seleccionados los beneficiarios, qué beneficio recibirán, qué compromisos deberán cumplir a cambio y cómo saldrán del programa. Publicar el marco legal específico de los PTMC es garantizar el acceso a las reglas que serán el estándar para medir la actuación imparcial y equitativa de las

instituciones y sus funcionarios. Lamentablemente, la evaluación de la calidad de los marcos legales de los PTMC de CA evidencia vacíos y debilidades importantes. No obstante, si además de las carencias, el marco legal no se publica, la concentración de discrecionalidad y opacidad es tan significativa que constituye el caldo de cultivo de la corrupción y el clientelismo político.

El cuadro 11 revela un panorama poco alentador, con una calificación de 2.5 de 9 Pts. MIFAPRO es el único que publica en la página electrónica su marco legal específico. Avancemos, CSR y RDO, solamente publican textos de las leyes, reglamentos y demás normas de las instituciones que los administran⁴³. Las evidencias sobre la mala calidad de los marcos legales específicos y su falta de acceso público, permite afirmar que la concentración de discrecionalidad y opacidad en esta materia constituye uno de los principales riesgos de corrupción y clientelismo político en los PTMC de CA. En consecuencia, conocer de forma confiable, objetiva, fácil y rápida cómo serán seleccionados los beneficiarios, qué beneficio recibirán, qué compromisos deberán cumplir a cambio y cómo saldrán de los PTMC parece una tarea muy difícil en CA. La segunda categoría de variables o tipo de información monitoreada, correspondiente a la información específica de los procesos sustantivos de los PTMC, se centró precisamente en elementos como los señalados.

El cuadro 12 revela serias limitaciones de acceso a la información sobre los procesos sustantivos de los PTMC en Honduras, Panamá y Nicaragua. El problema técnico de acceso a la página electrónica del PRAF provocó y explica la nota de 0 Pts., exactamente lo mismo que sucedió con la información general, por lo que la puntuación es igualmente válida. El caso del MIDES de Panamá es tan negativo como el del PRAF o quizá más, pues aunque fue posible acceder a la página, sólo se encontró 1 de las 12 variables monitoreadas: la definición de la titular de la transferencia. Los PTMC de Nicaragua presentan los mismos rasgos. El Programa Usura Cero obtuvo una nota de 0 Pts., por no encontrarse ninguna página electrónica específica ni general que albergara su información.

Cuadro 12

PAIS	PROGRAMA	FOCALIZACION			TRANSFER			CORRES			SALIDA			TOTAL
		V1	V2	V3	V1	V2	V3	V1	V2	V3	V1	V2	V3	
Costa Rica	Avancemos	0	1	0	1	1	0	1	1	0	0	0	0	5
	Comunidades Solidarias	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	4
Guatemala	Mi Familia Progresá	1	0	0	0	1	1	1	0	1	0	0	0	5
Honduras	Programa de Asignaciones Familiares Fase III	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Bono 10 Mil	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Nicaragua	Amor	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	2
	Hambre Cero	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	2
	Usura Cero	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Panamá	Red de Oportunidades	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
TOTAL		2	2	2	4	3	1	3	1	1	0	0	0	PRO 2

El Programa Amor cumple con 2 de las 12 variables monitoreadas, los mecanismos de selección y la definición de las corresponsabilidades, mientras que el Programa Hambre Cero obtuvo la misma puntuación, pero con la diferencia que en pública la definición del titular y el monto de la transferencia. Los seis programas evaluados presentan una nota promedio de 0.8 Pts., es decir, en conjunto pública 1 de los 12 tipos de información evaluados. De estos datos se deduce que el acceso a la información sobre los procesos sustantivos de los PTMC de Honduras, Nicaragua y Panamá es prácticamente inexistente.

Los países mejor evaluados no presentan necesariamente un nivel óptimo de acceso a la información monitoreada. Avancemos, MIFRAPRO CSR son los PTMC mejor evaluados de CA y ni siquiera publican en promedio la mitad de las variables en cuestión. Un aspecto que llama la atención del cuadro 13 es que la publicación de información además de reducida, es diversa y se encuentra dispersa entre los procesos y las variables. Por ejemplo, la publicación de información del Programa CSR se concentra en el proceso de focalización, mientras que la de MIFAPRO y Avancemos lo hace en de transferencia y corresponsabilidad, sin coincidir en las variables publicadas. La diversidad y dispersión explica porque no existe una clara tendencia en los tipos de información publicada por los PTMC de CA, salvo una leve inclinación a favor de la definición de la titular y de la corresponsabilidad. Por el contrario, se queda claramente evidenciado que las dificultades en el acceso se concentran en la información relativa a la salida de los PTMC: tipos de salida, criterios de salida y mecanismos de salida.

Al analizar los resultados en conjunto del monitoreo de la información específica de los procesos sustantivos de los PTMC, saltan a la vista algunos rasgos comunes. Primero, considerando que en promedio los PTMC de CA publican 2 de las 12 variables o tipos de información evaluados, pueda aseverarse que el nivel de acceso es muy por debajo de lo mínimo necesario para reducir los riesgos derivados de la opacidad. Segundo, la diversidad y dispersión en las variables o tipos de información publicada refleja estrategias de acceso a la información distintas en los PTMC de CA o su inexistencia. Y tercero, se evidenció una clara tendencia a no publicar información sobre el proceso de salida, lo que representar riesgos de permanencia o exclusión injustificada en los PTMC.

El cuadro 12 revela algunas características generales a nivel regional sobre el acceso a la información. Existe una debilidad evidente en cuanto al establecimiento legal de mecanismos específicos de acceso a la información de los PTMC evaluados. Salvo la RS-CSR de El Salvador, el resto de programas no posee mecanismos de acceso específicos legalmente establecidos y en su lugar aparecen cláusulas generales e imprecisas del asunto, como se constató en el MIFAPRO de Guatemala o el AVANCEMOS de Costa Rica. Este último programa presenta un dato importante, pues en sus inicios el marco legal contenía mecanismos específicos de acceso, los cuales fueron desapareciendo

con el tiempo. En otras palabras, evidencian el deterioro de la normas a favor de la opacidad. Por otro lado, sólo el programa costarricense cuenta con una estrategia e información o comunicación social, lo que indica una debilidad más en cuanto a la planificación y fundamento del asunto. Sin embargo, también revela la existencia de prácticas de acceso a nivel rural en todos los países, lo cual parece contradictorio, o al menos llama la atención.

Cuadro 13

VARIABLES	PAISES / PROGRAMAS			
	El Salvador / RS-CSR	Costa Rica / Avancemos	Panamá / RdO	Guatemala / MIFAPRO
V1: Normas que establecen mecanismos específicos de acceso a la información.	1	0	0	0
V2: Existencia de una estrategia de información y comunicación social.	0	1	0	0
V3: Prácticas de acceso a la información a nivel local.	1	1	1	1
V4: Textos que documenten el acceso a la información a nivel local.	0	0	0	0
V5: Acceso a información general mediante la página electrónica.	0.34	0.28	0.42	0.58
V6: Acceso a información específica mediante la página electrónica.	0.33	0.41	0.08	0.41

En realidad, las prácticas de acceso a la información a nivel rural han estado sometidas a muchas y muy similares críticas en la mayoría de los PTMC evaluados. La falta de una estrategia ha despertado problemas recurrentes, sobre todo en los casos de la RS-CSR y el MIFAPRO, pues varios esfuerzos en la materia se han finalmente enfocado a la propaganda y la publicidad, en lugar de difundir información sobre el funcionamiento de los PTMC. La ausencia de una estrategia también está asociada a otro problema. En Avancemos y en MIFAPRO, la evidencia de las prácticas de acceso son piezas de comunicación aisladas (trifolios, videos o afiches). Precisamente, por no ser parte de una estrategia o campaña, el impacto de las piezas de comunicación ha sido reducido, sobre todo desde la perspectiva del acceso a la información.

Sin embargo, el acceso a la información tampoco ha sido satisfactorio en el único programa que cuenta con una estrategia de comunicación escrita y

accesible. La estrategia de AVANCEMOS ha funcionado como un mecanismo de capacitación interna para los funcionarios, lejos de proporcionar información sobre el funcionamiento del programa a los ciudadanos. El dato es relevante, pues en casi todos los PTMC de la región el BID está financiando y apoyando la elaboración e implementación de estas estrategias, por lo sería importante profundizarse en el enfoque y la calidad de las mismas para evitar estas situaciones. En definitiva, la RS-CSR de El Salvador, el Avancemos de Costa Rica y el MIFAPRO de Guatemala han sido criticados severamente por no difundir información verídica, suficiente y adecuada entre los beneficiarios (potenciales y actuales) y público en general sobre los procesos fundamentales del programa, en particular sobre los procesos de selección e ingreso. El único caso satisfactorio es el de la RdO de Panamá, pues según los datos disponibles, el mecanismo existente parece estar provocando mejores niveles de acceso a la información, pese a su limitada cobertura. Sin embargo, en general las prácticas existentes en la región, precisamente por las debilidades analizadas, no logran garantizar el acceso a la información oportuna y de calidad a nivel rural. La falta de textos que documenten los resultados del acceso a la información sólo corrobora la situación descrita.

El monitoreo de las páginas electrónicas de los PTMC, brinda datos importantes para arribar a conclusiones definitivas a nivel regional. Primero, lo más relevante es que solamente el MIFAPRO de Guatemala cuenta con una página electrónica propia. La RS-CSR de El Salvador poseía una página específica, pero ya no existe más; mientras que los otros programas nunca han contado con una. La situación impacta directamente los niveles de acceso, pues albergar la información sobre los PTMC en las páginas de las instituciones que los administran dificulta la búsqueda y la información aparecen mezclada con otra de carácter general. El caso más significativo es el del marco legal, pues es posible encontrar las leyes y reglamentos de las entidades administradoras, pero nada sobre las normas específicas que regulan el funcionamiento de los PTMC, tal como sucede con la RS/CSR, el AVANCEMOS y la RdO. Segundo, otro dato relevante es la escasa oferta de información en las páginas electrónicas sobre los PTMC, salvo el caso de MIFAPRO de Guatemala. En general, es prácticamente imposible acceder mediante las páginas electrónicas disponibles a los presupuestos, los documentos de planificación y los padrones de beneficiarios de los PTMC de la región. Tercero, la información específica sobre los procesos sustantivos de los PTMC es igualmente escasa, inadecuada e insuficiente. En realidad es preocupante que la página de la RdO no posea prácticamente nada sobre su funcionamiento, que en ningún caso sea posible acceder a datos sobre los procedimientos de salida y que la información disponible sea tan diversa e irregular. En otras palabras, los resultados del monitoreo de las páginas electrónicas unido al análisis de las normas y prácticas en la materia, permiten constatar que existen niveles de acceso insuficientes sobre los PTMC de la región, lo que afecta a todos los ciudadanos a nivel rural y urbano. El análisis anterior se refleja en el siguiente cuadro de riesgos.

Cuadro 14

País / Programa	Puntuación	Ponderación del riesgos
El Salvador / RS-CSR	4.45	Medio
Costa Rica / Avancemos	4.48	Medio
Panamá	2.5	Alto
Guatemala	3.31	Alto

3.3.2 Rendición de cuentas

La rendición de cuentas es la obligación que tiene todos los funcionarios públicos de informar sobre la gestión y desempeño de la institución que está a su cargo. Es la contrapartida del acceso a la información, pero incluye además la obligación de justificar el curso de acción de la gestión pública. En ese sentido, la rendición de cuentas es un mecanismo que reduce la opacidad y provee información para el control ciudadano. No obstante, la rendición de cuentas debe tener una base sólida de información, por lo que es vital que previamente se diseñen e implementen estrategias de monitoreo y evaluación interna de los programas gubernamentales. Por lo anterior, a continuación se evaluará tanto el sistema de monitoreo y evaluación de los PTMC, como las normas y prácticas de rendición de cuentas.

Recuadro 7

EL MONITOREO, LAS EVALUACIONES Y LA RENDICION DE CUENTAS EN EL PROGRAMA “HAMBRE CERO” DE NICARAGUA

Los sistemas de monitoreo y evaluación proveen datos sobre la pertinencia, eficiencia y eficacia de los programas sociales. La información generada es útil para ajustar el diseño institucional, pero también es la base de ejercicios de rendición de cuentas de calidad. Un programa social que cuente con una línea de base elaborada desde antes de su lanzamiento, puede perfectamente evaluar su impacto, fundamentar su expansión o reducción e informar a la ciudadanía. Sin embargo, el Programa Productivo Alimentario (PPA) de Nicaragua, conocido como Hambre Cero, es un ejemplo de lo contrario.

“A pesar de haber existido una Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) desde el año 2001, hasta la fecha no se ha logrado montar un sistema de información con indicadores sobre los efectos de esa política (...)” y en el mismo sentido “(...) tampoco al momento de arranque del PPA se pudo definir la situación inicial de los primeros grupos de familias beneficiadas, lo que dificulta la posibilidad de medir el impacto verdadero” (Kester, 2009, p. 26). Un informe del Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas (IEEPP) de Nicaragua,

afirma algo similar sobre programa: “(...) no está claro si (...) dispone de un sistema de planeación y monitoreo que este en capacidad de evaluar el impacto que tendrá en la reducción de la pobreza” y agrega que “(...) existe evidencia que indica que el programa todavía no construye una línea de base con indicadores verificables que permitan la evaluación ex ante, durante y ex post” (2009, p. 3 y 19). La única evidencia que existe de esfuerzos de evaluación es limitada y carente de rigurosidad. Al parecer, los técnicos del campo del PPA llenan una ficha por beneficiada cada vez que las visitan, en las que aparecen los avances y los problemas. Dicho se ha de paso, los técnicos son los responsables de los aspectos que se evalúan con esas fichas, por lo que se trata de un proceso poco independiente y de dudosa objetividad. Lo cierto es que esa información es enviada a la sede central de MAGFOR y utilizada para nutrir la página electrónica y los informes agregados. (Kester, 2009) El primer instrumento, la página, contiene información incompleta y contradictoria, los segundos son documentos sumamente genéricos y escuetos; ambos sin datos esenciales y de largo plazo.

La falta de un sistema de monitoreo y evaluaciones objetivas, y en particular la ausencia de una línea de base, más otras razones; llevan a concluir a Kester y al IEEPP que el programa Hambre Cero no cuenta con una estructura o mecanismos de rendición de cuentas de calidad. Lo anterior reduce la posibilidad de auditar socialmente de forma objetivamente el programa, confinándolo al terreno político y no al debate de las políticas públicas de alta prioridad social. Lamentablemente, los programas sociales pocas veces cuentan con sistemas de monitoreo sólidos o evaluaciones objetivas, y cuando existen son débiles o cortoplacistas, como el caso de Hambre Cero.

Los decretos de creación y modificación del programa RS/CSR de El Salvador no establecen ningún mecanismo específico de rendición de cuentas, pero si la instauración de un sistema de monitoreo y evaluación. El mismo patrón se repite en el Manual Operativo. Se delega la coordinación del monitoreo y evaluación a la Dirección Ejecutiva, su implementación al Organismo Ejecutor y se establece la creación de indicadores para el efecto; pero no se instituyen mecanismos de rendición de cuentas específicos. El Presidente del FISDL está obligado por la Ley de Creación a presentar una Memoria Anual de Labores ante el Consejo de Ministros. (Decreto No. 610, 1996). En complemento, la Política de Transparencia del FISDL, establece la rendición de cuentas como una línea de acción clave e instaura tres mecanismo: informes al congreso de los COMURES, informes ante la comisión de hacienda del Congreso y audiencias públicas de rendición de cuentas a la ciudadanía.

En la práctica, existen un esfuerzo importante de evaluación externa del programa a cargo de FUSADES y el IFPRI, el cual que constituye una parte fundamental del sistema de monitoreo y evaluación del programa (2010). Sin embargo, en las memorias de labores del FISDL no se menciona los informes ni los resultados emanados de los esfuerzos de evaluación citados⁴⁴, es decir, no son fuente de rendición de cuentas. Quizá debido a su reciente creación, no existe información o hallazgos empíricos sobre la implementación y resultados de los mecanismos establecidos en la política de transparencia del FISDL. En consecuencia, el mecanismo más efectivo de rendición de cuentas a la fecha ha sido la memoria de labores del FISDL, complementado por cartas informativas coyunturales (FISDL, 2009) y presentaciones públicas de resultados (FISDL, 2010). Los elementos más importantes de las memorias de labores del FISDL,

publicadas desde el 2005, año de creación del programa RS/CSR, se resumen en el cuadro 15.

Cuadro 15

ASPECTOS EVALUADOS	MEMORIA DE LABORES 2005	MEMORIA DE LABORES 2006	MEMORIA DE LABORES 2007	MEMORIA DE LABORES 2009
Marco normativo, institucional y operativo. (período del cual se rinde cuentas, incluyendo cambios entre establecido, planeado e implementado y las justificaciones respectivas)	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Se menciona la creación del Departamento de Registro y Transferencias, así como las funciones de cada las áreas de trabajo. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Se menciona que el censo se realizó por el FISDL, a diferencia del 2005 que fueron empresas privadas. 		<ul style="list-style-type: none"> ✓ Se menciona el cambio del Presidente del FISDL y se anuncia una nueva política social. ✓ Se menciona la creación del programa Comunidades Solidarias (en lugar de la Red Solidaria) ✓ Se menciona la creación de una pensión del adulto mayor como parte del nuevo programa. ✓ Se menciona que la administración del FISDL se encuentra en un proceso de cambios estructurales. ✓ Se menciona la nueva visión, misión, principios y valores del FISDL. ✓ Se menciona la creación del Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI), como complemento del PTMC. ✓ Se menciona la aprobación y resultados de una nueva política de Transparencia.
Resultados de corto plazo (número de municipios y/o beneficiarios incluidos, número y monto de transferencias entregadas, cumplimiento de	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Se menciona el número y nombre de los municipios censados. ✓ Se menciona el 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Se menciona el número y nombre de los municipios censados. ✓ Se menciona el 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Se menciona el número y nombre de los municipios censados. ✓ Se menciona el 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Se menciona el monto total de TMC investidas por año.

<p>corresponsabilidades y número de egresados)</p>	<p>número de beneficiarios incluidos. ✓ Se menciona el monto total desembolsado en transferencias por municipio. ✓ Se mencionan las corresponsabilidades que deben cumplir, pero no el número de cumplimientos.</p>	<p>número de hogares censados, desagregados por municipio. ✓ Se menciona el número de beneficiarios incluidos. ✓ Se menciona el monto total desembolsado en transferencias por municipio. ✓ Se mencionan las corresponsabilidades que deben cumplir, pero no el número de cumplimientos.</p>	<p>número de hogares censados, desagregados por municipio. ✓ Se menciona el número de beneficiarios incluidos. ✓ Se menciona el monto total desembolsado en transferencias por municipio. ✓ Se mencionan las corresponsabilidades que deben cumplir, pero no el número de cumplimientos</p>	
<p>Resultados de mediano y largo plazo (cambios en los indicadores de salud y educación con relación a la línea de base, cambios en los indicadores de participación laboral, pobreza, desigualdad, etc.)</p>				
<p>Ejecución financiera (presupuesto original, modificaciones, ejecución a la última fecha de corte desglosada, procesos relevantes de compras y contrataciones)</p>	<p>✓ Se mencionan los montos totales invertidos en el censo, en transferencias y en los otros componentes del programa.</p>	<p>✓ Se mencionan los montos totales invertidos en el censo, en transferencias y en los otros componentes del programa.</p>	<p>✓ Se mencionan los montos totales invertidos en transferencias y en los otros componentes del programa.</p>	<p>✓ Se mencionan los montos totales invertidos en transferencias y en los otros componentes del programa, en algunos casos se desagregan por fuentes y otras variables.</p>

<p>Otros aspectos relevantes (instrumentos y herramientas implementados, resultados de mecanismos de participación, acceso y control, evaluaciones efectuadas, convenio de coordinación interinstitucional y/o con agencias de cooperación, etc.)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Se menciona el proceso de negociación de préstamo con el BID y el BM. ✓ Se menciona la firma de convenios con una entidad nacional y otra binacional. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Se menciona los mecanismos de participación implementados. ✓ Se menciona el número de personas que participaron en las capacitaciones, desagregadas por género y edad. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Se menciona el número de personas que participaron en las capacitaciones, desagregadas por temas impartidos. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Se menciona negociaciones y firmas de convenios con entidades nacionales e internacionales

El cuadro 15 muestra una carencia evidente en cuanto a la información sobre planificación y resultados a mediano y largo plazo, pues ninguno de los informes contiene datos al respecto. La debilidad confirma la falta de un sistema de monitoreo y evaluación. También es notable la carencia de información para el año 2008, lo que quizá se explica por ser un año preelectoral. En un rango intermedio se encuentra la información sobre marco normativo, institucional y operativo, sobre ejecución presupuestaria y otros aspectos relevantes. Respecto al primer aspecto, salta a la vista la cantidad de datos consignados para el año 2009, lo que se explica por el cambio de gobierno. Del segundo aspecto resalta la dispersión con que se presentan los datos financieros en todos los años, con lo que es realizar una evaluación integral de la ejecución financiera del programa. Llama la atención que la información sobre corto plazo se presentó de manera más o menos homogénea y completa durante el 2005, 2006 y 2007, mientras que en los dos años siguientes no se mencionan datos al respecto.

Por último, es importante mencionar que a mediados del 2010, se presentó la rendición de cuentas del primer año de gestión del FISDL, desde el cambio de gobierno y de administración. Consistió en evento público donde se realizó una presentación, la cual contiene más información (por ejemplo, incluye algunos indicadores de mediano plazo y más detalles de información financiera), pero no constituye un informe o una memoria como las versiones anteriores. En definitiva, si bien es positivo que se cuente con documentos de rendición de cuentas periódicos, la ausencia de datos clave, la presentación de información incompleta y la variación del contenido de los informes en el tiempo; permite afirmar que no existe una política estable en la materia y que aún falta mejorar la calidad de éstos esfuerzos.

Las mismas debilidades de las memorias de labores son resaltadas por otros documentos independientes, donde se menciona que es imposible obtener información detallada sobre el presupuesto desglosado del programa, lo que no permite verificar con claridad cuanto se gasta en transferencias y cuanto en gastos administrativos (Feitosa, 2008). Por otro lado, de acuerdo con IFPRI/FUSADES, existe un informe de línea basal como parte de la evaluación externa del programa (2010), de hecho, la misma evaluación y sus tres etapas sucesivas son mencionadas por Feitosa (2008). Sin embargo, no fue posible acceder a esos documentos, pero más importante aún, al no ser mencionados en las memorias de labores del FISDL y otros documentos oficiales, se constata que aunque existieran, no están siendo utilizados como fuentes de rendición de cuentas. En definitiva, existe un divorcio importante entre los esfuerzos de monitoreo y evaluación del programa y los ejercicios de rendición de cuentas, lo que explica, al menos en parte, las carencias y debilidades de información de las memorias de labores del FISDL. Además, la falta de una política que garantice la estabilidad de estos ejercicios ha provocado variaciones importantes que afecta su calidad, al menos hasta el 2009.

En el decreto de creación y en el reglamento de la Fase Piloto del Programa AVANCEMOS no aparecen mecanismos específicos de rendición de cuentas del programa Avancemos. Tampoco aparecen mecanismos de esa naturaleza en los reglamentos de operaciones para los años 2007 y 2008, ni en el decreto que concentra la implementación del programa en el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS). A pesar de lo anterior, probablemente provocadas por normas generales que contienen aspectos relacionado con la materia⁴⁵, existen algunas acciones que califican como ejercicios de rendición de cuentas y el asunto es mencionado en algunos documentos.

Un informe del IMAS del 2010, que contiene los datos sobre los beneficiarios del Programa de Asistencia y Promoción Social, establece como uno de sus objetivos: “coadyuvar a la rendición de cuentas que deben brindar las autoridades institucionales sobre el cumplimiento de las metas establecidas” (p. 3). El informe citado contiene cierta información valiosa sobre el programa Avancemos, pero no es publicable y más bien constituye un insumo interno para la elaboración de otros documentos. En todo caso, el Informe Final de Gestión del Presidente Ejecutivo del IMAS del 2007 al 2010, es un documento publicable, donde aparece entre los principales logros de la gestión, un apartado específico sobre el programa Avancemos (Li, 2010). El cuadro 16 refleja el contenido y los vacíos de dicho apartado.

Cuadro 16

ASPECTOS EVALUADOS	CONTENIDO DEL INFORME
Marco normativo, institucional y operativo.	✓ No se menciona el marco normativo, institucional o planes, menos los cambios acaecidos.
Resultados de corto plazo	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Se menciona la reducción del nivel de filtración del programa, pero no el número de beneficiarios. ✓ No se menciona número y monto de transferencias, datos sobre el cumplimiento de corresponsabilidades, ni número de egresados.
Resultados de mediano y largo plazo	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Se menciona el aumento en la matrícula de secundaria y se presenta un gráfico, como efecto imputable al programa. ✓ No se mencionan resultados sobre los indicadores de salud, ✓ Los indicadores de educación no se cotejan con una línea de base. ✓ Se menciona la disminución (2008) y contención de la pobreza (2009) y se presentan indicadores, como efectos imputables al programa.
Ejecución financiera.	✓ No se mencionan datos sobre la ejecución financiera del programa.
Otros aspectos relevantes.	✓ Aparece información sobre nuevas implementadas, específicamente la plataforma informática para monitorear las

	<p>corresponsabilidades, la compra de dispositivos de conexión inalámbrica para acceder al SIPO y SABEN, así como el uso de estos dos sistemas.</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ No aparece información sobre resultados de la implementación de mecanismos de acceso y participación, incluyendo las quejas o denuncias. ✓ Aparece información sobre resultados en la implementación de los mecanismos de control, específicamente del informe de la CGR del 2008. ✓ No aparece información sobre convenios interinstitucionales y/o con agencias de cooperación.
Planificación para el próximo período.	<ul style="list-style-type: none"> ✓ No contiene información sobre planificación.

Fuente: elaboración propia con base en Li, 2010.

El informe no contiene datos sobre el marco normativo, institucional y planes de trabajo sobre el periodo que rinde cuentas, obviamente tampoco aparecen registrados los cambios en la materia. Considerando que entre el 2007 al 2010 hubo cambios importantes al programa, no registrarlos y justificarlos es un vacío fundamental del documento, al menos desde la perspectiva de rendición de cuentas aquí evaluada. La otra carencia importante radica en la ausencia de información financiera. No se puede saber a través del texto analizado, el porcentaje del presupuesto que el programa invirtió en administración en comparación con operación, obviamente es imposible conocer el monto invertido en trasferencias condicionadas. Tampoco aparece la planificación para el próximo período, ni la parte programática ni la financiera. Al considerar estos vacíos y que los otros aspectos evaluados contienen información incompleta y dispersa, se constata que el documento analizado no cuenta con los datos necesarios para una rendición de cuentas completa e integral.

La rendición de cuentas del programa también se ve afectada por la mala calidad o la inexistencia de información, y específicamente por la deficiencias del sistema de monitoreo y evaluación interno. La falta de integralidad y vacíos fundamentales en el Informe del Presidente del IMAS, son en realidad la consecuencia de un problema más grave. El informe de la CGR ya identificaba en abril del 2008 hallazgos como la falta de un sistema de información conjunto y de aspectos clave en el seguimiento y evaluación del programa, así como 5,132 beneficiarios duplicados (Román, 2010).

A finales del año 2008, con la centralización de la implementación del programa en el IMAS, se evidenciaron los graves problemas por los que atravesaba el programa. Las instituciones administradoras del programa hasta esa fecha, el Fondo Nacional de Becas (FONABE) y el IMAS, no compartía criterios de implementación, ni siquiera respecto a las bases de datos de los beneficiarios. En consecuencia, cuando la Secretaria Técnica del Programa definió 60 variables de información para la unificación de padrones, resultó que el IMAS sólo había registrado 52 y el FONABE 32 de ellas (FLACSO, 2009), provocando evidentes efectos negativos:

“(…) La información suministrada del IMAS no coincide con la de FONABE y viceversa, y como se señaló, también, FONABE no registra del todo información sobre la residencia y tipo de población (…) datos que el IMAS si lo registra y son de suma importancia para el seguimiento y monitoreo que ejecuta la Secretaria Técnica” (FLACSO, 2009, p. 65).

Por último, llama la atención que uno de los objetivos de la consultoría de la FLACSO sea la elaboración de la línea de base del programa (2009) y que el Informe Final de Gestión del Presidente Ejecutivo del IMAS ni siquiera lo mencione, pese a contener una sección sobre evaluación. Lo que explica esto es la falta de coordinación de las instituciones involucradas en el asunto, la mala calidad del informe del IMAS o la ausencia de una línea de base y las evaluaciones correspondientes, así como la suma de los tres aspectos señalados.

En cualquier caso, por esta y otras razones, documentos independientes coinciden en señalar las debilidades en cuando rendición de cuentas del programa. Un informe de Estado de la Nación asevera sobre las finanzas públicas y los programas selectivos como Avancemos que “(…) hay deficiencias en el área de la planificación, los mecanismos de evaluación son débiles o están ausentes y en el tema de rendición de cuentas los insuficientes” (Rosales, 2008, p. 35). En el mismo sentido, otro informe afirma que “(…) la rendición de cuentas sobre el uso de los recursos y el cumplimiento de los objetivos propuestos [del programa, son] aspectos que al momento de escribir este informe eran débiles y cuyo fortalecimiento estaba en proceso” (Román, 2010, p. 55). En resumen, la inexistencia de normas específicas en la materia, la falta de integralidad y vacíos del informe del IMAS, la omisión recién aludida y las afirmaciones de los informes independientes; son prueba de una rendición de cuenta débil e insuficiente de programa Avancemos.

En la Ley que crea el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) de Panamá no instituye mecanismos específicos de rendición de cuentas, pero si aparecen en su reglamento. Por ejemplo, una de las funciones del Área de Programación Presupuestaria y de Inversiones de la Oficina de Planificación del MIDES es consolidar las acciones de los programas en ejecución del Ministerio para la presentación y rendición de cuentas. En el mismo sentido, el reglamento instauro como función de la Oficina Nacional de Servicios Estatales la emisión y divulgación de un informe anual completo de los logros obtenidos a nivel nacional de los subsidios (Decreto Ejecutivo No. 9, publicado el 4 de abril del 2008). El decreto de la Contraloría General de la República de Panamá, que establece los procedimientos administrativos y fiscales para el manejo de los fondos de la RdO, no establece mecanismos sobre rendición de cuentas. Es decir, se trata de un marco normativo que contiene elementos generales, pero que no cuenta con mecanismos de rendición de cuentas específicos para la RdO.

En la página electrónica de la RdO aparecen dos informes avances, el primero de diciembre de 2008 y el segundo de MMM del 2010. El fundamento legal de

ambos informes podría ser el reglamento del MIDES, en particular las cláusulas aludidas, pues la RdO es ejecutado por la Secretaria del Sistema de Protección Social adscrita a ese Ministerio y, en sentido estricto, las TMC puede calificarse como subsidio. Ambos informes presentan un formato muy similar, pero su periodicidad no es anual, lo que implica que existen otras normas en la materia que constituyen su fundamento o simplemente que las existentes no se están cumpliendo con rigurosidad. En cualquier caso, analizar el contenido de los documentos permite conocer mejor en qué medida los ejercicios de rendición de cuentas de la RdO están coadyuvando a la reducción de la opacidad e irresponsabilidad. , En el cuadro 17 aparece un conjunto de aspectos evaluados comparado con el contenido real de los informes.

Cuadro 17

ASPECTOS EVALUADOS	CONTENIDO DE LOS INFORMES	
	Informe de avances de la Red de Oportunidades (diciembre 2008)	Informe de avances de la Red de Oportunidades (MMM, 2010)
Marco normativo, institucional y operativo.	<ul style="list-style-type: none"> ✓ No se menciona el marco normativo, institucional o planes de trabajo, ni sus cambios. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Se menciona el cambio del monto de la transferencia. ✓ Se menciona el cambio en el uso de una tarjeta de corresponsabilidad.
Resultados de corto plazo.	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Se menciona el número de corregimientos ingresados y se comparan con los índices de pobreza de las localidades. ✓ Se menciona el número de hogares beneficiarios incorporados, desagregados por provincia. ✓ Se menciona el monto total de la inversión acumulada en transferencias, desagregada por periodo y provincias. ✓ Se menciona datos y porcentajes sobre el cumplimiento de las corresponsabilidades en salud. ✓ Se mencionan datos y porcentajes sobre corresponsabilidades en educación. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Se menciona el número de corregimientos ingresados y se comparan con los índices de pobreza de las localidades. ✓ Se menciona el número de hogares beneficiarios incorporados, desagregados por provincia. ✓ Se menciona indirectamente el número de egresado. ✓ Se menciona el monto total de la inversión acumulada en transferencias, sin desagregar. ✓
Resultados de mediano y largo	<ul style="list-style-type: none"> ✓ No se mencionan resultados de mediano y 	No se mencionan resultados de

Los riesgos de corrupción y clientelismo político en los Programas de Transferencias Monetarias con Corresponsabilidad en Centroamérica

plazo.	largo plazo.	mediano y largo plazo.
Ejecución financiera.	✓ A pesar que se menciona la inversión acumulada en transferencias por periodo y localidad, no se incluye los aspectos evaluados en este apartado.	✓ A pesar que se menciona la inversión acumulada en transferencias por periodo y localidad, no se incluye los aspectos evaluados en este apartado.
Otros aspectos relevantes.	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Se menciona el uso que hacen los beneficiarios del dinero transferido, desagregado por categorías. ✓ Se mencionan datos sobre la aplicación de mecanismos relacionados con participación y acceso. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Se menciona un nuevo mecanismo para depurar la base de datos de beneficiarios, entre otras aplicaciones: el Sistema de Información Gerencial. ✓ Se menciona el uso que hacen los beneficiarios del dinero transferido, desagregado por categorías. ✓ Se mencionan datos sobre la aplicación de mecanismos relacionados con participación y acceso, desagregados por localidad.
Planificación para el próximo período de trabajo.	✓ No se menciona la planificación.	✓ No se menciona la planificación.

Evidentemente, la fortaleza de los informes está en la cantidad de información que presentan sobre indicadores de corto plazo y otros aspectos relevantes, como la implementación de nuevos mecanismos y datos sobre la participación ciudadana. La debilidad se encuentra en los indicadores a mediano y largo plazo, la información financiera y la planificación; pues no se incluye en los informes datos al respecto. En el cuadro 16 también se constata la leve mejora del informe del 2010 con relación al del 2008, pues se consigna información acerca de los cambios sufridos en la RdO, así como más datos sobre otros aspectos relevantes. En definitiva, pese a la leve mejora en el tiempo, se trata de informes con vacíos importantes, que no permiten conocer a ciencia cierta los niveles de eficiencia y eficacia de la RdO.

Las debilidades de los informes esta relacionadas con la falta o insuficiencias de las regulaciones específicas sobre rendición de cuentas, pero también con el uso o generación de información emanada de los esfuerzos de monitoreo y evaluación de la RdO. En el convenio de préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), aprobado a mediados del 2007, se establece la evaluación de impacto y de procesos de las TMC de la RdO, como uno de los subcomponentes. De acuerdo con un informe de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), entre el 2008 y el 2009 se realizaron varias

evaluaciones, entre las que se menciona la Encuesta Cuantitativa de Satisfacción de las Beneficiarias. Esta encuesta se realizó con el objeto de verificar la satisfacción de los beneficiarios e identificar las acciones para mejorar la efectividad del programa, fue publicada en el 2009 y financiado por el BID (Rodríguez, 2010).

La información derivada de la evaluación planificada por el BID en el 2007 y publicada en el 2009, no se toma en cuenta para el informe de rendición de cuentas del 2010, ni se menciona el esfuerzo siquiera. Sucede lo mismo con las otras evaluaciones mencionadas en el informe de la CEPAL. Por otro lado, en ninguno de los documentos a los que se tuvo acceso se menciona la elaboración o utilización de una línea de base para medir los resultados del programa a mediano y largo plazo, incluyendo el informe de avances de la RdO del 2010, como se constata en el cuadro 16. En complemento, se encontró que la implementación de la RdO aparecía mencionada en documentos de rendición de cuentas de otras instituciones gubernamentales. Por ejemplo, la Memoria de Labores del Ministerio de Salud del 2007 y el Informe de la Comisión Multisectorial sobre lecciones aprendidas, progresos y retos en la realización de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). En el primer caso la mención del programa es escueta y está enfocada en resultados generales y algunos específicos del sector salud. En el segundo caso se mencionan datos puntuales que explica cómo la RDO ha ayudado a alcanzar los ODM.

Considerando la falta de mecanismos específicos y las insuficiencias de los dispositivos generales del marco normativo, las debilidades y vacíos de los informes de avances y otros, la falta de utilización de la información generada por las evaluaciones y la aparente ausencia de una línea de base; es posible afirmar que la rendición de cuentas de la Rdo aún presenta carencias importantes que son el caldo de cultivo para la concentración de opacidad e irresponsabilidad.

El acuerdo gubernativo que crea el programa MIFAPRO y sus reformas no establecen mecanismos de rendición de cuentas específicos, pero si crea la institucionalidad y ciertas obligaciones relacionadas con el monitoreo y evaluación del programa. En la norma se lee que la Dirección de Monitoreo y Evaluación, tendrá como funciones: “implementar el sistema de monitoreo y evaluación (...) analizar la información e identificar los indicadores para dar seguimiento a la implementación del programa” (Decreto 117-2008 y sus reformas). Por otra parte, el acuerdo que constituye el fideicomiso para la administración financiera del programa, incluye como obligación de fideicomitente de “(...) publicar los estados financieros del fideicomiso en un diario de mayor circulación con cargo al patrimonio fideicometido” (Decreto gubernativo 110-2009, de 6 de abril del 2009). La responsabilidad del fideicomitente constituye un mecanismo de rendición de cuentas limitado exclusivamente a aspectos financieros, mientras que la falta de otros mecanismos en la materia no garantiza formalmente que la información derivada de la aplicación de las normas de monitoreo y evaluación sea sometida al

escrutinio público. La gestión e implementación del programa, sus cambios, resultados e impacto a corto y largo plazo; queda fuera del único mecanismo de rendición de cuentas específico establecido legalmente.

A pesar de las debilidades del marco normativo, MIFAPRO ha desarrollado varios ejercicios de rendición de cuentas, motivados quizá por voluntad a favor de la transparencia, por la presión externa tanto nacional como internacional, por la observancia de normas generales⁴⁶ o por una mezcla compleja de las razones mencionadas. Lo cierto es que en abril del 2010 se realizó un ejercicio de rendición de cuentas, en el cual se menciona la instauración de una política permanente en la materia (MIFAPRO, 2010). El ejercicio siguiente fue desarrollado en septiembre de 2010 (MIFAPRO, 2010a). En el cuadro 18 se presenta el análisis del contenido de los informes de rendición de cuentas de los eventos de abril y septiembre de 2010.

Cuadro 18

ASPECTOS EVALUADOS	CONTENIDO DE LOS INFORMES	
	Rendición de cuentas (enero - abril del 2010)	Rendición de cuentas (mayo – agosto 2010)
Marco normativo, institucional y operativo.	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Se mencionan los objetivos y lineamientos de gestión para el 2010. ✓ Se mencionan cambios en el marco normativo: la actualización del manual operativo. ✓ Se menciona la formulación del plan estratégico y de fortalecimiento institucional. ✓ Se menciona el fortalecimiento y cambios de los procesos operativos. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Se menciona el fortalecimiento y cambios de los procesos operativos. ✓ Se mencionan cambios en el marco normativo: conclusión de la actualización del manual y las reglas de operación, incluyendo una breve exposición de su contenido.
Resultados de corto plazo.	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Se menciona el número de incluidos y excluidos. Se menciona los municipios incorporados. ✓ Se menciona el número de beneficiarios incluidos. ✓ Se menciona el cumplimiento de las corresponsabilidades por sector en porcentajes. ✓ Se menciona el número de familia que cobró en el período, pero no el tipo de bono. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Se menciona el número de beneficiarios incluidos, detallando algunas de sus características. ✓ Se mencionan los municipios incorporados. ✓ Se menciona el número y el porcentaje del cumplimiento de corresponsabilidades por sector. ✓ Se menciona el monto de las transferencias paganas, pero no el tipo de bono. ✓ Se mencionan los casos de egreso.
Resultados de mediano y largo plazo.	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Se menciona el número de consulta de salud. ✓ Se menciona el número de niños inscritos en 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Se mencionan el número de niños inscritos en preprimaria y primaria en los municipios, comparándolo en el tiempo (2007 al 2010) y el

Los riesgos de corrupción y clientelismo político en los Programas de Transferencias Monetarias con Corresponsabilidad en Centroamérica

	preprimaria y primaria en los municipios, comparándolos en el tiempo (entre 2007 y 2010)	<p>porcentaje de incremento de cobertura.</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Se menciona el número de consultas en servicios de salud. ✓ Se menciona que se están elaborando las encuestas de seguimiento a la línea basal. ✓ Se mencionan indicadores del impacto del programa en salud y educación relacionados con los ODM.
Ejecución financiera.	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Se menciona la ejecución financiera desglosada por funcionamiento, inversión y transferencias. ✓ Se adjuntan los estados financieros. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Se menciona la ejecución financiera desglosada por funcionamiento, inversión y transferencias. ✓ Se adjuntan los estados financieros.
Otros aspectos relevantes.	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Se menciona el desarrollo de nuevos módulos informáticos. ✓ Se mencionan resultados de los mecanismos de participación: número de Comités de Promoción Comunitaria conformados por municipio y el informe de monitoreo de Acción Ciudadana. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Se mencionan resultados de los mecanismos de participación: número de Comités de Promoción Comunitaria conformados por municipio y se detalla su integración interna. ✓ Se mencionan resultados de los mecanismos de control: fiscalización del Congreso y de la Contraloría. ✓ Se menciona la existencia de convenios / apoyos de cooperación internacional. ✓ Se menciona la incorporación de nueva tecnología. ✓ Se menciona la existencia de evaluaciones externas.
Planificación para el próximo período de trabajo.	<ul style="list-style-type: none"> ✓ No se menciona la planificación. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Se mencionan los aspectos a mejorar en el siguiente período de implementación.

Fuente: Elaboración propia con base a MIFAPRO 2010 y 2010a.

De acuerdo con el cuadro 17, los informes de rendición de cuentas de MIFAPRO presentan una cantidad de datos intermedia sobre la mayoría de los aspectos evaluados. Inclusive, las casillas “resultados de corto plazo” y “otros aspectos importantes” contienen tanta información que casi completan la mayoría de elementos evaluados. Es importante observar que la cantidad de información de las casillas citadas, más la titulada “resultados de mediano y largo plazo”, incrementa del primer ejercicio de rendición de cuentas al segundo. Sin embargo, es preciso recordar que los indicadores de salud y educación de ésta última casilla aún no están fundamentados en una línea de base del programa, cuyas encuestas aún se encuentran en elaboración. Las debilidades en la cantidad de información parecer concentrarse en las casillas sobre

“información financiera”, la cual es escasa en el primer ejercicio y no incrementa en el siguiente. La casilla “planificación” es la única que no presenta información para el primer periodo evaluado, aunque el segundo informe contiene datos escuetos en la materia. En definitiva, pese a las debilidades en cuanto a aspectos financieros y de planificación, así como la ausencia de una línea de base; se trata de informes de rendición de cuentas que han mejorado con el tiempo y que en la actualidad presentan una cantidad de datos importante y medianamente aceptable sobre el programa MIFAPRO.

La ausencia de una línea de base para monitorear y evaluar el programa es una de las debilidades que vale la pena analizar en detalle, por su importancia para mejorar la calidad de la información en futuros ejercicios de rendición de cuentas. Desde el 2008, primer año de implementación del programa MIFAPRO, se mencionó en presentaciones oficiales la importancia y el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para la construcción de la línea basal. (Méndez, 2010). En un estudio de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) publicado en el 2009 se mencionó la línea de base como una expectativa, incluso, se consignaron las fechas del inicio de su aplicación. De acuerdo con Cecchini (et al), “(...) se espera contar con una evaluación de impacto, para lo cual está en diseño la línea de base, esta se aplicará a los municipios que ingresen al programa hacia fines del 2008. (2009, p. 42).

Sin embargo, por razones cuya explicación excede el alcance del presente estudio, la elaboración y aplicación de la línea de base, que en teoría debería haberse realizado desde antes del inicio del programa, se ha ido retrasando en repetidas ocasiones. Al parecer, el apoyo del BID mencionado en las presentaciones oficiales del 2008, entró en vigencia hasta mediados del 2009. El convenio titulado “Apoyo a la evaluación de impacto del programa Mi Familia progresa, persigue un propósito específico: “que MIFAPRO sea evaluado de una manera técnicamente sólida e imparcial, dando a conocer públicamente los resultados” (BID, 2009, p. 4). Además, claramente establece tres productos distribuidos en las fases de ejecución respectivas: julio de 2009 (línea de base), julio de 2010 (primer seguimiento), julio de 2010 (último seguimiento) (BID, 2009). No obstante, a fecha de elaboración del presente informe se estaba realizando el primer seguimiento, pues el operativo de campo de recolección de datos para la primera encuesta de la línea basal, se realizaría en el bimestre de octubre-noviembre (MIFAPRO, 2010a).

La falta de una evaluación basada en una línea de base sólida y objetiva a la fecha, hace dudar de la calidad de la información de los ejercicios de rendición de MIFAPRO a varios actores políticos y técnicos, sobre todo de los resultados a mediano y largo plazo⁴⁷. También es una de las razones por las que se recomienda a MIFAPRO “(...) fortalecer los procedimientos del programa [en cuanto a supervisión y monitoreo se refiere] y mejorar los informes que éste presente, de manera que incluya el destino del gasto y los avances en materia de educación”; y se insiste en “(...) construir una línea de base sobre la calidad de vida por familia, estableciendo la situación en que se encuentran al inicio del

programa y los resultados esperados, para poder evaluar el grado de avance”. (IDIES, 2009).

El cuadro 19 muestra que sólo la RS-CSR de El Salvador y el MIFAPRO de Guatemala cuentan con normas que establecen sistemas o mecanismos de evaluación, pero todos los PTMC evaluados en la región han desarrollado prácticas en materia. En parte eso se explica por qué el BID ha apoyado técnica y financieramente procesos de monitoreo y evaluación en todos los países incluidos en el presente informe, sin que ello haya significado reformas al marco normativo o el reconocimiento legal de dicha intervención.

Cuadro 19

VARIABLES	PAISES / PROGRAMAS			
	El Salvador / RS-CSR	Costa Rica / Avancemos	Panamá / RdO	Guatemala / MIFAPRO
V1: Normas que establecen mecanismos específicos de evaluación.	1	0	0	1
V2: Prácticas de evaluación.	1	1	1	1
V3: Textos que documenten los resultados de las prácticas de evaluación.	1	0	1	0
V4: Normas que establecen mecanismos de rendición de cuentas.	0.5	0.5	0.5	0
V5: Ejercicios de rendición de cuentas.	1	1	1	1
V6: Textos que documentan los ejercicios de rendición de cuentas.	1	1	1	1
V7: Frecuencia de los textos que documentan los ejercicios.	1	0	0	1
V8: Cantidad y calidad del contenido del último texto.	0.24	0.14	0.24	0.56

En la práctica, los mecanismos de monitoreo y evaluación financiados con recursos del BID se encuentran establecidos y regulados en los respectivos convenios, lo que ha provocado algunos inconvenientes. Primero, acceder a los informes del BID resulta complicado, más no imposible; pues en ningún caso

aparecen publicados en las páginas electrónicas de los PTMC. Segundo, en todos países se evidenció un divorcio entre los resultados de la evaluación y los esfuerzos de rendición de cuentas, pues los primeros no se utilizan como fuente de los segundos. Este dato es lamentable, pues en algunos casos los únicos textos accesibles que documentan los resultados de las evaluaciones son los derivados de los esfuerzos apoyados por el BID, tal como sucede en RS-CSR de El Salvador y en la RdO de Panamá. La situación es más grave aún si se considera que los procesos de monitoreo y evaluación impulsados por las instituciones a cargo de los PTMC son escasos y se basan en sistemas ineficientes, como se constató con la calidad de la información generada por las instancias a cargo del AVANCEMOS en Costa Rica. En otras palabras, las pocas fuentes documentales que contiene resultados de procesos de evaluación confiables, no están siendo entregadas al público para el monitoreo social de los PTMC.

Otro de los hallazgos que resalta en el cuadro 18 es la calificación intermedia de merecen las normas que establecen mecanismos de rendición de cuentas. La nota generalizada de 0.5 refleja la inexistencia cláusulas legales que establezcan mecanismos específicos y la utilización supletoria de otros de carácter general. Básicamente se trata de aprovechar las memorias de labores o informes de gestión a cargo de las entidades administradoras para rendir cuentas sobre los PTMC. Así, el principal mecanismo de rendición de cuentas de la RS-CSR de El Salvador es la memoria de labores del FISDL, de la misma manera que el Informe Final de Gestión del Presidente del IMAS es el del AVANCEMOS de Costa Rica. En la práctica, la debilidad del marco normativo parece ser superada, pues todos los PTMC evaluados han desarrollado ejercicios de rendición de cuentas y han publicado al menos un texto que documente dichos ejercicios. Sin embargo, pese a las prácticas positivas, al analizar la periodicidad, la cantidad y la calidad de los datos contenida en dicho informes, se evidencian debilidades importantes.

La principal falencia se encuentra en la información financiera y sobre los resultados a mediano y largo plazo, pues los datos consignados en los informes de rendición de cuentas son escasos o simplemente no aparece nada al respecto, como sucede con el AVANCEMOS de Costa Rica y la RdO de Panamá. Los otros rubros de información tampoco aparecen en los informes de rendición de cuentas de manera completa. Sin embargo, la ausencia de información financiera es de vital relevancia, pues es imposible conocer mediante estos informes el porcentaje del gasto en administración y transferencias de los PTMC, salvo el caso del MIFAPRO de Guatemala. La falta o insuficiencia de información sobre resultados a mediano y largo plazo es igualmente importantes. En pocas palabras, no es posible conocer mediante los informes en cuestión, sin excepción alguna, si los PTMC en la región están impactando en los indicadores de salud, educación y rompiendo el círculo intergeneracional de pobreza. Esta debilidad está estrechamente vinculada a una carencia generalizada y es que en todos los programas evaluados carecen de una línea de base para analizar sus resultados e impactos. En efecto, a pesar

que los esfuerzos de BID en toda la región están encaminados e construir ese instrumento de evaluación, al momento de elaboración del presente informes no existían textos que evidenciaran su existencia y aplicación.

Además, es preciso tomar en cuenta que los formatos de los informes y la frecuencia de los ejercicios de rendición de cuentas no son homogéneos y regulares. Por ejemplo, las memorias de labores del FISDL, principal mecanismos de rendición de cuentas de la RS-CSR de El Salvador, cambiaron de contenido drásticamente, sobre todo en coyunturas preelectorales o con el cambio de gobierno. En el mismo sentido, los informes de avances de la RdO de Panamá, aunque cuentan con el mismo formato, ni poseen periodicidad y su publicación podría estar sujeta a coyunturas políticas relacionadas con el cambio de gobierno y gestión. Esto se debe, al menos en parte, a la falta de institucionalización de una estrategia de evaluación y rendición cuentas de los PTMC pública, objetiva e imparcial. En otras palabras, las prácticas resultan insuficientes, y lo seguirán siendo al menos que la cantidad y calidad de la información contenida en los informes mejore, y que los formatos y los ejercicios de rendición de cuentas se institucionalicen. Quizá lo anterior sea la razón que en varios países, sobre todo en Guatemala y Costa Rica, la evaluación y la rendición de cuentas de los PTMC han sido calificadas como débiles e insuficientes. Todo lo anterior se resume en el siguiente cuadro, donde aparecen condensados los niveles de riesgos asociados a la concentración de opacidad e irresponsabilidad.

Cuadro 20

País / Programa	Puntuación	Ponderación del riesgos
El Salvador / RS-CSR	8.4	Muy bajo
Costa Rica / Avancemos	4.5	Medio
Panamá	5.9	Medio
Guatemala	6.95	Bajo

3.4 Mapa de riesgos: análisis de los rasgos y tendencias en C.A.

Un mapa de riesgos permite ubicar los principales y/o potenciales peligros de cualquier fenómeno. En este caso, se trata de un mapa que refleja los niveles de concentración de determinadas características, la cuales se supone aumentan el peligro de que sucedan actos de corrupción y clientelismo a gran escala. En otras palabras el mapa señala donde se concentran esas características, y por tanto señala donde existen riesgos o peligros potenciales, pero no los detalla o explica en sí. La explicación o proyección de los riesgos o peligros es una tarea

analítica derivada del mapa, es decir, el mapa es la fuente que permite analizarlos. Las características estudiadas son tres: el arbitrio o discrecionalidad, el monopolio o concentración de poder y la opacidad o irresponsabilidad. El supuesto es sencillo, mientras más concentración de esas características, más y mayores riesgos de corrupción y clientelismo. En resumen, el cuadro 21e presenta un mapeo de riesgos que, sin duda, es una herramienta que permite elaborar un análisis estructural de los riesgos de corrupción y clientelismos de los PTMC de Centroamérica.

Cuadro 21
Mapa de riegos en los PTMC de CA

PAIS/ PROGRAMA	ARBITRIO O DISCRECIONALIDAD	MONOPOLIO O CONCENTRACIÓN DE PODER		OPACIDAD O IRRESPONSABILIDAD	
	CALIDAD DE LAS REGLAS	CONTROL EXTERNO	PARTICIPACION CIUDADANA	ACCESO A LA INFORMACION	RENDICION DE CUENTAS
El Salvador / RS-CSR	Alto	Bajo	Bajo	Medio	Muy bajo
Costa Rica / AVANCEMOS	Muy alto	Medio	Alto	Medio	Medio
Panamá / RDO.	Alto	Alto	Alto	Alto	Medio
Guatemala / MIFAPRO	Muy alto	Medio	Alto	Alto	Bajo

El mapa de riesgos refleja una evidente concentración de arbitrio o discrecionalidad derivada de la calidad de las reglas. Esta situación es consecuencia de las características de los marcos legales de los PTMC estudiados. Primero, a nivel regional los PTMC poseen marcos legales con contenido insuficiente, sobre todo en lo que respecta a los procesos de ingreso, pero más aún sobre los de egreso de beneficiarios. Segundo, se trata de marcos normativos de rango medio o bajo, por tanto, fáciles de reformar, vulnerables a las coyunturas e inestables en el tiempo. Tercero, debido precisamente a su rango, son marcos normativos con nivel de escrutinio público limitado o de difícil acceso a la ciudadanía. La concentración de arbitrio o discrecionalidad implica una serie de riesgos potenciales en los PTMC. Existe el riesgo que actores, del más alto o bajo nivel, estén tomando decisiones a favor de intereses individuales, grupales o partidarios. Por ejemplo, gracias a las debilidades, falta o insuficiencia de reglas, es posible que estén siendo incluidos y/o excluidos injustificadamente ciudadanos en los PTMC, con el objeto de satisfacer intereses privados, sea corrupción o clientelismo. Además, la concentración de arbitrio y la discrecionalidad favorecen el abuso de poder, pues los funcionarios con cierto rango pueden crear sistemas de normas no escritas para favorecerse personalmente. Por ejemplo, existe el riesgo que ciertos actores establezcan redes que funcionen como sistemas paralelos de relaciones de poder. Estas redes pueden ser útiles para diversos fines, desde cobrar comisiones por información hasta favores personales de naturaleza política, entre muchas otras posibilidades.

También se evidencia en el mapa niveles de monopolio o concentración de poder considerables, lo que se explica por las deficiencias y debilidades de la participación ciudadana. Primero, en general los PTMC de la región no cuentan con mecanismos de participación legalmente establecidos, lo que significa una debilidad importante. Segundo, a pesar que existen prácticas de participación, afronta problemas como la distorsión de su esencia, la descoordinación o la falta de legitimidad; por lo que en general carecen de resultados satisfactorios y documentados. Tercero, los sistemas de quejas de los PTMC no poseen fundamento legal ni procedimientos, tampoco son objetivos e imparciales, por lo que se trata de dispositivos ineficientes e ineficaces para ejercer control social. Los riesgos asociados al monopolio y la concentración de poder son más evidentes. Uno de los riesgos más comunes es la centralización de decisiones importantes en pocas manos, lo que a su vez favorece el uso de los recursos y proceso de los PTMC para fines privados. Por otro lado, la concentración de poder implica el debilitamiento del control por parte de actores independientes, es decir, la vigilancia derivada de los contrapesos es escasa o nula. Sin vigilancia, sin contrapesos, sin control de actores externos e independientes, florece fácilmente el autoritarismo.

Sin embargo, el monopolio o la concentración de poder encuentran un freno relativo en los mecanismos de control externos. La realidad es que las normas, las prácticas, pero sobre todo los resultados de fiscalización implementados desde las contralorías de cuentas resultan ser una afronta contra los riesgos derivados de la concentración de poder. En el mismo sentido, el control ejercido desde los organismos internacionales contribuye a disminuir los riesgos y desconcentra el ejercicio del poder de los PTMC. En definitiva, se trata de un nivel de concentración de poder medio y alto, donde las

debilidades de la participación ciudadana se compensan con algunas fortalezas del control externo.

Por último, aparece en el mapa de riesgos niveles medios y bajos de concentración de opacidad o irresponsabilidad. Esto se debe a que la rendición de cuentas resulta ser el aspecto mejor evaluado de los PTMC en general, lo que no sucede con el acceso a la información. Mientras, por ejemplo, todos los casos evaluados cuentan con prácticas de rendición de cuentas y algunos con textos que documentan los resultados, el monitoreo de las páginas de acceso ha arrojado resultados realmente lamentables. En ese sentido, los esfuerzos de evaluación y rendición de cuentas, pese a los problemas, compensan las debilidades de los mecanismos de acceso y la exigua cantidad de datos disponibles para los ciudadanos compensa. Eso no significa que no existen problemas, de hecho, en un escenario como el descrito la participación ciudadana y el control se ven afectados también, precisamente por la falta de información. Además, surgen riesgos asociados a la opacidad, pues en escenarios donde nadie pide información y los funcionarios no la entregan proactivamente, incrementan las posibilidades de clientelismo y corrupción.

Conclusiones

- ✓ La carencia generalizada de normas sobre procesos fundamentales de los PTMC de la región como los mecanismos de egreso, salida o graduación, así como mecanismos de ingresos escuetos e imprecisos; permite afirmar que el contenido de los marcos legales es insuficiente e inadecuado.
- ✓ El deterioro del contenido de los marcos legales, así como el cambio reiterado de procesos y mecanismos allí estipulados, son prueba de la inestabilidad y la vulnerabilidad frente a las coyunturas de las normas que regulan los PTMC en la región.
- ✓ El hecho que los marcos normativos de los PTMC de la región sean, por lo general, de rango intermedio o bajo, explica la inestabilidad y vulnerabilidad descrita, pero también la falta de escrutinio público, publicidad y difícil acceso.
- ✓ El contenido insuficiente e inadecuado de los marco legales, su vulnerabilidad e inestabilidad y la falta escrutinio públicos y difícil acceso; permiten afirmar que se trata de normas que favorecen la concentración del arbitrio y la discrecionalidad, lo que consecuentemente incrementa los riesgos de clientelismo y corrupción.
- ✓ La intervención de los organismos internacionales a favor de la creación de normas adecuadas o mediante la regulación de algunos procesos de los PTMC a través de los convenios de cooperación, ha provocado efectos positivos como el perfeccionamiento de mecanismos, pero también negativos como dinámicas con bajos niveles de legitimidad y reconocimiento por parte de actores los nacionales.

- ✓ No existen normas específicas para facilitar el control parlamentario de los PTMC, las prácticas son extremadamente limitadas y en ningún caso existen o fue posible acceder a texto que documentaran los resultados en la materia, por lo que se concluye que estas entidades no han jugado un papel importante en la vigilancia los programas en cuestión.
- ✓ Por el contrario, existen normas específicas de fiscalización a cargo de las contralorías de cuentas, en todos los casos se han registrado prácticas de vigilancia y en algunos existen documentos que inclusive han determinado procesos de reforma y regulación de los PTMC; por lo que el rol jugado por estas instancias puede calificarse de aceptable y hasta satisfactorio en algunos casos.
- ✓ El control alternativo ejercido por los organismos internacionales, a pesar de los valiosos aportes desde la perspectiva de la vigilancia y la fiscalización, en la mayoría de casos no posee fundamento legal oficial y se rige por sus propias reglas, por lo que existen riesgos de descoordinación, duplicación de esfuerzos o inclusive de generar un sistema paralelo de control.
- ✓ Los mecanismos de participación en algunos casos resultan ser más dispositivos de información o de apoyo a la gestión a los PTMC, en otros coexisten sin coordinación aparente y han sido criticados de discrecionales, poco representativos e ilegítimos; por lo que es posible aseverar que en la práctica son inadecuados e ineficientes.
- ✓ Además de ineficiencia práctica, en general no existen normas que den fundamento a estos mecanismos de participación, tampoco textos que documenten los resultados derivados de su implementación, por lo que en resumen no existen dispositivos eficaces y eficientes de monitoreo ciudadano que generen el efecto de vigilancia y control evaluado en este informes.
- ✓ Los sistemas de quejas de los PTMC no poseen fundamento legal, no cuentan con procedimientos de entrada, tratamiento y salida de casos, tampoco son objetivos e imparciales ni existen textos que documenten sus resultados, por lo que se trata de dispositivos ineficientes e ineficaces para ejercer control social.
- ✓ Sólo un PTMC de la región cuenta con mecanismos de acceso a la información específicos establecidos legalmente, mientras los otros tres no cuentan con algo similar, lo que evidencia la debilidad de los marcos legales en la materia.
- ✓ En general, las prácticas para promover el acceso a la información existen en todos los PTMC de la región, pero se han enfocado más a la propaganda y la publicidad, se han limitado a la cobertura mediática tradicional o consisten en piezas comunicacionales aisladas, lo que se explica en parte por la falta de estrategias de comunicación social en casi todos los casos, pero sobre todo evidencia la debilidad en la materia.

- ✓ En general, los PTMC de la región han sido criticados severamente por fuentes y estudios independientes, precisamente por no difundir información verídica, suficiente y adecuada entre los beneficiarios y público en general; lo que permite afirmar que los niveles de acceso son ineficientes e inadecuados, sobre todo a nivel rural.
- ✓ Los PTMC de la región, salvo un caso, no cuentan con páginas electrónicas propias y específicas, en consecuencia albergan sus datos en las páginas de las instituciones que los administran, por lo que la búsqueda es más difícil y la información aparece mezclada con otra de carácter general.
- ✓ En las páginas electrónicas donde albergan su información los PTMC, es prácticamente imposible acceder al presupuesto, documentos de planificación, padrones de beneficiarios y los datos sobre los procesos sustantivos son escasos o inexistentes; es decir, estos medios resultan ineficientes e inadecuados para garantizar el acceso a la información sobre estos programas.
- ✓ En materia de regulación sobre evaluación y rendición de cuentas existen vacíos evidentes, pero en todos los PTMC se registraron prácticas en la materia, lamentablemente existen datos que permiten afirmar que existe un divorcio importante entre los resultados de las evaluaciones y los esfuerzos de rendición de cuentas, pues los primeros no se utilizan como fuente de los segundos.
- ✓ No es posible conocer mediante los informes de rendición de cuentas si los PTMC en la región están impactando en los indicadores de salud, educación y rompiendo el círculo intergeneracional de pobreza, situación vinculada a la inexistencia de líneas de base para analizar resultados e impactos.
- ✓ Los formatos de los informes y la frecuencia de los ejercicios de rendición de cuentas no son homogéneos y regulares, y se encuentran sometidos a las coyunturas políticas; lo que se debe a la falta de institucionalización de una estrategia de evaluación y rendición cuentas de los PTMC pública, objetiva e imparcial.

Bibliografía

- Adato, M. y Roopnaraine, T. 2004. “Un análisis social de la ‘Red de Protección Social’ (RPS) en Nicaragua” Instituto Internacional de Investigaciones sobre Política Alimentaria (IFPRI). Managua, Nicaragua.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 2000. “Red de Protección Social” (NI-0075). Managua, Nicaragua.
- _____. 2002. “Informe de Terminación de Proyecto (PCR) / Red de Protección Social, Fase I”. Managua, Nicaragua.
- _____. 2006. “Informe de Evaluación / Red de Protección Social, Fase II”. Managua, Nicaragua.
- _____. 2007. “Programa de Protección Social – Fase I (PN-L1007)”. Ciudad de Panamá, Panamá.
- Britto, T. 2008. “Los desafíos del programa de transferencias monetarias condicionadas en El Salvador”, Centro Internacional de Pobreza. Brasilia, Brasil.
- Campos, A., et al. 2007 “Presentación de la Delegación de Panamá. Seminario regional: Identificando mejores prácticas para la planificar y gestionar el gasto social, el rol de los parlamentos, interacción co-presupuesto y control” (Presentación). San Salvador, El Salvador.
- Cecchini, S., et al. 2009. “Desafíos de los programas de transferencias con corresponsabilidad: los casos de Guatemala, Honduras y Nicaragua.” Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago de Chile, Chile.
- Consejo de Ministros de Integración Social. Sin fecha. “Vulnerabilidad alimentaria-nutricional y pobreza en Centroamérica: políticas y estrategias nacionales y regionales de protección social para mitigar los efectos del incremento de los precios internacionales de los alimentos”. (Presentación) Ciudad de Panamá, Panamá.
- Gobierno Nacional de la República de Panamá. 2005. Ley No. 29, “Que reorganiza el Ministerio de la Juventud, la Mujer la Niñez y la Familia”, publicada el 3 de agosto del 2005 en la Gaceta Oficial, Ciudad de Panamá, Panamá.
- _____. 2008. Decreto Ejecutivo No. 9, “Por el cual se crea la estructura orgánica y funcional del Ministerio de Desarrollo Social”, publicado el 04 de abril de 2008 en la Gaceta Oficial Digital. Ciudad de Panamá, Panamá.
- _____. 2008. Decreto No. 227-2008-DMYSC de la Contraloría General de la República, “Procedimientos administrativos y fiscales para el manejo del fondo especial para la pobreza extrema del programa Red de Oportunidades (MIDES-

COTEL), Tercera Versión”, publicado el 11 de agosto del 2008 en la Gaceta Oficial Digital. Ciudad de Panamá, Panamá.

Presidencia de la República de El Salvador. 1996. Decreto No. 610 de la Asamblea Legislativa, publicado el 16 de noviembre de 1990 en el Diario Oficial No. 262, Tomo 309 y sus reformas (D. L. No. 493, publicado el 27 de abril de 1993 en el D. O. y D. L. No. 826 publicado el 2 de octubre de 1996 en el D. O.) San Salvador, El Salvador.

_____. 2005. Decreto No. 11 del Órgano Ejecutivo, publicado el 4 de marzo del 2005 en el Diario Oficial. No. 45. Tomo 366. San Salvador, El Salvador.

_____. 2005 Decreto No. 42 del Órgano Ejecutivo, publicado el 22 de mayo del 2005 en el Diario Oficial. No. 93, Tomo 367. San Salvador, El Salvador.

_____. 2007. Decreto No. 75-2007, mediante el cual se instaura el Consejo Nacional del Poder Ciudadano para el Programa Usura Cero, publicado el 22 de agosto de 2007, en la Gaceta No. 160. Managua, Nicaragua.

_____. 2009. Decreto No. 56 del Órgano Ejecutivo, publicado el 9 de octubre de 2009 en el Diario Oficial. Número 188, Tomo 385. San Salvador, El Salvador.

_____. 2010. Decreto No. 389 de la Asamblea Legislativa, publicado el 12 de julio de 2010 en el Diario Oficial. No. 130, Tomo 388. San Salvador, El Salvador.

_____. 2010. Decreto No. 72 del Consejo de Ministros, dado en Casa Presidencial el 31 de mayo de 2010. San Salvador, El Salvador.

Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL) (2009a). “Política de Transparencia del FISDL”. San Salvador, El Salvador,

_____. 2009b. Carta Informativa FISDL. 4 páginas.

_____. 2009c. “Comunidades Solidarias Rurales” (Presentación). San Salvador, El Salvador.

_____. 2010a. “Rendición de cuentas, primer año de gestión del FISDL”. (Presentación). San Salvador, El Salvador.

_____. Varios años. “Memoria de Labores”. San Salvador, El Salvador.

Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES) y el Instituto Internacional de Investigaciones sobre Política Alimentaria (IFPRI). 2010. “Informe de impacto a los dos años de implementación”. Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local. San Salvador, El Salvador.

Gobierno de El Salvador. 2010. “Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014”. San Salvador, El Salvador.

- Gobierno de Panamá. 2004. “Estrategia Social 2004-2009” (Presentación) Ciudad de Panamá, Panamá.
- Góchez, R. 2008. “Percepción de las/os Beneficiarios del Funcionamiento e Impacto de la Red Solidaria” (Presentación). Secretaria Técnica de la Presidencia – Banco Interamericano de Desarrollo (STP-BID). San Salvador, El Salvador.
- Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas (IEEPP). 2008. “Programa Productivo Alimentario Hambre Cero”. Boletín “Presupuesto Ciudadano”. Año 2. Número 3. Managua, Nicaragua.
- Kester, P. 2009. “Informe Evaluativo (2007-2008) Programa Productivo Alimentario (PPA) Hambre Cero”. Embajada del Reino de los Países Bajos. Managua, Nicaragua.
- Largaespada, C. 2006. “Nicaragua: Red de Protección Social y Sistema de Atención a Crisis” Capítulo VII. En: ¿México?
- Ministerio de Desarrollo Social. 2009. “Comité Institucional de Ética y Transparencia (propuesta organizativa y funcionamiento)”. Ciudad de Panamá, Panamá.
- _____. 2010. “Plan estratégico 2010-2014” (Presentación). Ciudad de Panamá, Panamá.
- _____. 2007. “Manual Operativo, versión 4”. Ciudad de Panamá, Panamá.
- _____. 2008. “Informe de Avances de la Red de Oportunidades”. Ciudad de Panamá, Panamá.
- _____. 2010. “Informe de Avances de la Red de Oportunidades”. Ciudad de Panamá, Panamá.
- _____. 2007. “Red de Oportunidades, Impacto en el Trabajo Infantil”. Ciudad de Panamá, Panamá.
- Ministerio de Salud. 2007. Memoria de Labores. Ciudad de Panamá, Panamá.
- Moore, Ch. 2009. “Red de Protección Social de Nicaragua: Un ejemplar pero corto Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas”. Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Incluyente. Brasilia, Brasil.
- Rascón, E. 2010. “Análisis de la implementación de programas de gobierno contra la pobreza en Centroamérica: los casos de Guatemala y Panamá”. En contribuciones a las ciencias sociales: www.eumed.net/rev/cccss/07/erp4.htm
- Rodríguez, A. 2010. “Programas de transferencias condicionadas, políticas sociales y combate a la pobreza en Panamá”. Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Santiago de Chile, Chile.

Secretaría Técnica de la Presidencia. 2009. “Manual Operativo de la Red Solidaria” (versión 2009). San Salvador, El Salvador.

_____. 2009^a. “Sistema de Protección Social Universal”. San Salvador, El Salvador.

Secretaría Técnica del Gabinete Social. 2010. “Cuestionario sobre lecciones aprendidas, progresos y retos en la realización de los Objetivos de Desarrollo del Milenio”. Ciudad de Panamá, Panamá.

Veras, S.F y Britto, T. 2008. “Encarando las limitaciones en la capacidad para transferencias monetarias condicionadas en Latinoamérica: los casos de El Salvador y Paraguay”. Centro Internacional de Pobreza. Brasilia, Brasil.

Anexo

Metodología para la construcción del mapa de riesgos.

1. Concentración de arbitrio o discrecionalidad:

- ✓ Paso 1: Evaluar cada uno de los PTMC con base a las variables del siguiente cuadro. Las variables son respuestas binarias cuya respuesta positiva representa la máxima nota que aparece en la columna “puntos”.

Indicador	VARIABLES	Puntos
I2: Calidad de las reglas.	V1: Normas sobre ingreso de rango alto	1
	V2: Normas sobre ingreso de rango medio	0.6
	V3: Normas sobre ingreso de rango bajo	0.3
	V4: Normas sobre transferencias de rango alto.	1
	V5: Normas sobre transferencias de rango medio	0.6
	V6: Normas sobre transferencias de rango bajo.	0.3
	V7: Normas sobre corresponsabilidad de rango alto.	1
	V8: Normas sobre corresponsabilidad de rango medio.	0.6
	V9. Normas sobre corresponsabilidad de rango bajo.	0.3
	V10: Normas sobre egreso de rango alto.	1
	V11: Normas sobre egreso de rango medio.	0.6
	V12: Normas sobre egreso de rango bajo.	0.3
Total de puntos en juego (PJ)		7.6

- ✓ Paso 2: Colocar los puntos obtenidos en la casilla respectiva. En el ejemplo aparece un caso hipotético con las puntuaciones máximas. Al sumar y promediar y multiplicar como se indica en el cuadro, se obtendrá la nota correspondiente para el indicador.

Variables y formulas	Puntos y resultados
V1	1
V2	0.6
V3	0.3
V4	1
V5	0.6
V6	0.3
V7	1
V8	0.6
V9	0.3
V10	1
V11	0.6
V12	0.3
Sumatoria (S)	7.6
Promedio (P) = S / PJ	1
P x 10 = Nota	10

- ✓ Paso 3: La ponderación del riesgo se deberá realizar con base a la nota correspondiente y al siguiente cuadro. Los resultados mostraran los riesgos por indicador y por PTMC, los cuadro por indicador agregados constituyen el mapa general de riesgos .

Rangos	Ponderación del riesgos
0 a 2	Muy alto
2.1 a 4	Alto

4.1 a 6	Medio
6.1 a 8	Bajo
8.1 a 10	Muy bajo

2. El monopolio o concentración de poder:

- ✓ Paso 1: Evaluar cada uno de los PTMC con base a las variables del siguiente cuadro. Las variables son respuestas binarias cuya respuesta positiva representan la máxima nota que aparecen en la columna “puntos”.

Indicador	Variables	Puntuación
I2: Control externo.	V1: Normas que establecen mecanismos específicos de control a cargo del Organismo Legislativo.	1
	V2: Prácticas de control desarrolladas por el Organismo Legislativo.	1
	V3: Textos que documenten los resultados de las prácticas de control desarrolladas por el Organismo Legislativo.	1
	V4: Normas que establecen mecanismos específicos de control a cargo de la Contraloría de Cuentas.	1
	V5: Prácticas de control desarrolladas por la Contraloría de Cuentas.	1
	V6: Textos que documenten los resultados de las prácticas de control desarrolladas por la Contraloría de Cuentas.	1
	V7: Normas que establecen mecanismos específicos de control a cargo de Organismos Internacionales.	1
	V8: Prácticas de control desarrolladas por Organismos Internacionales.	1
	V9: Textos que documenten los resultados de las prácticas de control desarrolladas por Organismo Internacionales.	1
Total de puntos en juego		9

- ✓ Paso 2: La ponderación del riesgo se deberá realizar con base a la nota correspondiente y al siguiente cuadro. Los resultados mostrarán los riesgos por indicador y por PTMC, los cuadros por indicador agregados constituyen el mapa general de riesgos.

Rangos	Ponderación del riesgos
0 a 1	Muy alto
2 a 3	Alto
4 a 5	Medio
6 a 7	Bajo
8 a 9	Muy bajo

- ✓ Paso 1: Evaluar cada uno de los PTMC con base a las variables del siguiente cuadro. Las variables son respuestas binarias cuya respuesta positiva representan la máxima nota que aparece en la columna “puntos”.

Indicador	Variables	Puntuación
I3: Participación ciudadana	V1: Normas que establecen mecanismos específicos de participación ciudadana.	1
	V2: Prácticas de participación ciudadana.	1
	V3: Textos que documenten los resultados de las prácticas de participación ciudadana.	1
	V4: Normas que establezcan un sistema de quejas específico para los ciudadanos.	1

	V5: Establecimiento práctico de un sistema de quejas específico para los ciudadanos.	1
	V6; Textos que documenten los resultados de la implementación del sistema de quejas.	1
Total de puntos en juego		6

- ✓ Paso 2: La ponderación del riesgo se deberá realizar con base en la nota correspondiente y el siguiente cuadro. Los resultados mostrarán los riesgos por indicador y por PTMC, los cuadros por indicador agregados constituyen el mapa general de riesgos .

Rangos	Ponderación del riesgo
0 a 1	Muy alto
2	Alto
3	Medio
4	Bajo
5 a 6	Muy bajo

3. La opacidad o irresponsabilidad:

- ✓ Paso 1: Evaluar cada uno de los PTMC con base a las variables del siguiente cuadro. Las variables son respuestas binarias cuya respuesta positiva representan la máxima nota que aparecen en la columna “puntos”.

Indicador	Variables	Puntuación
I3: Acceso a la información	V1: Normas que establecen mecanismos específicos de acceso a la información.	1
	V2: Existencia de una estrategia de información y comunicación social.	1
	V3: Prácticas de acceso a la información a nivel local.	1
	V4: Textos que documenten el acceso a la información a nivel local.	1
	V5: Acceso a información general mediante la página electrónica.	1
	V6: Acceso a información específica mediante la página electrónica.	1
Total de puntos en juego		6

- ✓ Paso 2: Colocar los puntos obtenidos en la casilla respectiva. En el ejemplo aparece un caso hipotético con las puntuaciones máximas. Al sumar y promediar y multiplicar como se indica en el cuadro, se obtendrá la nota correspondiente para el indicador.

Variables y formulas	Puntos y resultados
V1	1
V2	1
V3	1
V4	1
V5	1
V6	1
Sumatoria (S)	8
Promedio (P) = S / PJ	1
P x 10 = Nota	10

- ✓ Paso 3: La ponderación del riesgo se deberá realizar con base a la nota correspondiente y al siguiente cuadro. Los resultados mostrarán los riesgos por indicador y por PTMC, los cuadros por indicador agregados constituyen el mapa general de riesgos.

Rangos	Ponderación del riesgos
0 a 2	Muy alto
2.1 a 4	Alto
4.1 a 6	Medio
6.1 a 8	Bajo
8.1 a 10	Muy bajo

- ✓ Paso 1: Evaluar cada uno de los PTMC con base a las variables del siguiente cuadro. Las variables son respuestas binarias cuya respuesta positiva representan la máxima nota que aparecen en la columna “puntos”.

Indicador	Variables	Puntuación
I4: Rendición de cuentas.	V1: Normas que establecen mecanismos específicos de evaluación.	1
	V2: Prácticas de evaluación.	1
	V3: Textos que documenten los resultados de las prácticas de evaluación.	1
	V4: Normas que establecen mecanismos de rendición de cuentas.	1
	V5: Ejercicios de rendición de cuentas.	1
	V6: Textos que documentan los ejercicios de rendición de cuentas.	1
	V7: Frecuencia de los textos que documentan los ejercicios.	1

	V8: Cantidad y calidad del contenido del último texto.	1
Total de puntos en juego		8

- ✓ Paso 2: Colocar los puntos obtenidos en la casilla respectiva. En el ejemplo aparece un caso hipotético con las puntuaciones máximas. Al sumar y promediar y multiplicar como se indica en el cuadro, se obtendrá la nota correspondiente para el indicador.

Variables formulas	y	Puntos y resultados
V1		1
V2		1
V3		1
V4		1
V5		1
V6		1
V7		1
V8		1
Sumatoria (S)		8
Promedio (P) = S / PJ		1
P x 10 = Nota		10

- ✓ Paso 3: La ponderación del riesgo se deberá realizar con base a la nota correspondiente y al siguiente cuadro. Los resultados mostrarán los riesgos por indicador y por PTMC, los cuadros por indicador agregados constituyen el mapa general de riesgos .

Rangos	Ponderación del riesgos
0 a 2	Muy alto
2.1 a 4	Alto
4.1 a 6	Medio
6.1 a 8	Bajo
8.1 a 10	Muy bajo

Notas

¹ Las puntuaciones del IPC fueron convertidas e invertidas para efectos ilustrativos, sin que haya sido alterada su esencia. Primero, se convirtieron a un número comparable con los porcentajes del IP y el IC, multiplicando las notas por 10. Segundo, para que la nota máxima indicara alta percepción de corrupción y no lo contrario, les fue restado 100 a los resultados de la primera operación. Por ejemplo, Guatemala, con nota de 3.2 para el 2010, luego de la primera operación su nota se convirtió en 32 y después de la segunda se invirtió a 68. Es decir, en una escala de 0 a 100, donde 100 indica altos niveles de corrupción, Guatemala obtuvo 68 puntos, Costa Rica 47, Honduras 76 y así sucesivamente.

² El programa Red de Protección Social (RPS) de Nicaragua, aunque es más antiguo, ya no existe en la actualidad, por lo que será incluido en recuadros como referente histórico del tema en la región. El Programa de Asignaciones Familiares (PRAF) de Honduras, que es el más antiguo de todos, presenta peculiaridades que se presentarán en su momento, pero en el mismo sentido aparece incluido como un recuadro.

³ El Decreto Ejecutivo No. 11 establece la reglamentación del funcionamiento del Consejo Directivo del Programa en el artículo 2, pero no mandata la elaboración y promulgación de un Manual Operativo. Sin embargo, el funcionamiento del Consejo aparece regulado en el Manual. Por tanto, es muy probable que el fundamento jurídico del Manual ser el artículo 2 del Decreto.

⁴ Por su importancia, los manuales operativos de los programas y proyectos públicos debería de publicarse de oficio. En algunas leyes de acceso a la información existe el mandato expreso de publicar de oficio estos documentos, sin embargo por lo general esa decisión es discrecional y recae en el funcionario a cargo de los programas o proyectos.

⁵ De acuerdo con la versión 2009 del Manual Operativo, el Comité Intersectorial está coordinado por el Director Ejecutivo e integrado por representantes que designen los titulares de las dependencias y organismo que integran el Consejo Directivo del programa.

⁶ “Avancemos”, nombre con el que se conoce actualmente al PTMC de Costa Rica fue oficial y formalmente establecido en el Reglamento de Operación del año 2007, mencionado a detalle más adelante.

⁷ El reglamento establecía que un criterio obligatorio era calificar en situación de pobreza según los criterios del Sistema de Información sobre Población Objetivo (SIPO), en los niveles 1 y 2.

⁸ El marco normativo que reguló el programa durante ese período no es citado en los Informes de Avances la Red de Oportunidades, ni en los estudios e investigaciones independientes ni en los convenios de préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ni en otros documentos consultados.

⁹ Se accedió a una versión preliminar (No. 4) del MO, preparada para el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) por “Laudo Bernárdez Ayala Consulting Co”, con fecha abril 2007. Sin embargo, el texto no está aprobado y por tanto no es positivo, es decir, resulta inadecuado considerarlo como base para evaluar la calidad del marco normativo de la RdO. Por supuesto, profundizar en el marco normativo del programa implica acceder al MO vigente e incluirlo en el análisis regional. Esta tarea excede el objetivo del presente estudio exploratorio y contextual, pero deberá ser retomada y realizada más adelante, con el fin de mejorar la calidad de las conclusiones.

¹⁰ Moneda de Panama. Monto equivalente a USD 50.00.

¹¹ Inclusive, habría que analizar si el decreto de la CGR es complementario o colisiona con lo establecidos en el MO.

¹² La creación se efectuó mediante el Acuerdo No. 1208-A, del 17 de julio de 1990; mientras que la ampliación fue a través del Acuerdo No. 2010-A, del 5 de noviembre de 1990.

¹³ Existe un programa llamado Bono 10000, que podría ser el sustituto del PRAF Fase III, pero también existe la Red Solidaria, adscrita al PRAF y a cargo de la coordinación de los programas sociales. Lamentablemente no fue posible acceder a las páginas electrónicas de ninguno de los programas mencionados.

¹⁴ Integrado por la Secretaria de Obras Sociales de la Esposa del Presidente, quien lo preside; el Ministerio de Educación, el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social; el Ministerio de Finanzas Públicas; la Secretaria de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia; y la Secretaria de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

¹⁵ Entrevista con Sr. Denis Alonso, Ministro de Educación, y Neftalí Hernández, Director de MIFRAPRO; octubre, 2010.

¹⁶ El programa Red Solidaria, además de las TMC, poseía dos componentes más; mientras que al programa CSU le fue agregado otro. Para más información sobre los convenios y donaciones de los otros componentes ver las memorias de labores del FISDL.

¹⁷ El convenio de préstamos contiene otros mecanismos que en la práctica se constituyen en dispositivos de control externo. Por ejemplo, para modificar el Manual Operativo de la RdO se debe contar con el visto bueno del BID, así como una cláusula sobre el seguimiento del BID durante la ejecución y evaluaciones intermedias de impacto.

¹⁸ Las protagonistas han sido Nineth Montenegro, de Partido Encuentro por Guatemala; y Rosa María de Frade, de la Bancada Guatemala. No obstante, otros diputados también han puesto su atención en MIFAPRO, como Roxana Baldeti, del Partido Patriota, y Anibal García, diputado independiente.

¹⁹ Afirmaciones basadas en las entrevistas con Rosa María de Frade, de la Bancada Guatemala y Nineth Montenegro, del Partido Encuentro por Guatemala.

²⁰ La muestra fue seleccionada a través del método aleatorio por cuotas, para garantizar la representatividad regional y representatividad de las unidades de estudio. La verificación de los datos se desarrolló mediante la auditoría *in situ* en 217 comunidades de 30 municipios, para un total de 22,524 boletas verificadas (hogares visitados donde se llenó la boleta).

²¹ En realidad, el programa CSR se encuentra utilizando el Manual Operativo de RS, lo que explica que allí continúen plasmados mecanismos derivados de los principios y lineamientos establecidos en el decreto original. Es importante mencionar que el Manual Operativo se encuentra actualmente en revisión por funcionarios del Gobierno de El Salvador. Ver: XXX en este mismo documento.

²² Sólo una de las 42 actividades reportadas de septiembre a noviembre de 2008 se enfocaron específica e implícitamente en ciudadanos, y ninguna en organizaciones sociales y/o empresas privadas.

²³ El TCU es un requisito de la ley de cumplimiento obligatorio para todos aquellos estudiantes que deseen graduarse como profesionales en una carrera universitaria en Costa Rica.

²⁴ Por ejemplo, se mencionan reuniones con los encargados de la línea en algunos informes (FLACSO, 2009) y en el trífolio del programa Avancemos aparece el número de la línea (www.imas.gob.cr).

²⁵ Ley 8220, protección al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos, y la 8292, Ley General de Control Interno.

²⁶ En el trífolio del Avancemos del 2009 aparece el número de la Plataforma de Servicios del IMAS (22-02-40-00) y la línea de la Secretaría Técnica del Programa (800-220-21-22), mientras que en el vínculo de la CS en la página electrónica se encuentra otro número distinto (800-224-9163).

²⁷ Es probable que estos mecanismos de participación se encuentre regulado en el Manual Operativo (MO), el cual no fue posible ubicar. La inferencia se basa en el análisis de los mecanismos de participación establecidos en el convenio de préstamo del BID, el cual contiene también la elaboración del MO.

²⁸ Existen algunos estudios en la materia. Por ejemplo, Christian Gruenberg estudia como los Consejos Consultivos de Ciudadanos del Plan Jefas y Jefes de la Argentina fueron fácilmente capturados y convertidos al clientelismo, y sobre todo la manera en que ayudaron a fortalecer los vínculos clientelares con los ciudadanos. (2007)

²⁹ Los COCODES son las instancias de participación de base de un sistema establecido en la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, aprobada en el 2002. Existen cinco niveles de participación que van desde Consejo Nacional, pasando por los Consejos Regionales, Departamentales y Municipales, hasta llegar a los COCODES.

³⁰ Entrevista con Neftalí Hernández, Director del MIFAPRO, y Denis Alonso, Ministro de Educación. Octubre 2009.

³¹ La existencia y estructura informal de los CPC se deduce de entrevistas con el Director de MIFAPRO, Neftalí Hernández, así como de la información contenida en los ejercicios de rendición de cuentas del 2010.

³² Durante las fechas que se desarrolló el presente estudio exploratorio (19 de julio a la página del PRAF

³³ La página era www.redsolidaria.gob.sv. Actualmente no existe.

³⁴ Ver: XXX, de este mismo documento.

³⁵ Mediante el Decreto Ejecutivo No. 33303, publicado en la Gaceta el 28 de agosto 2006, la Unidad Ejecutora pasa a llamarse Unidad de Gestión, pero conserva las mismas funciones aquí mencionadas durante la Fase Piloto.

³⁶ Se deduce de información contenida en el segundo informe de avance que las actividades, objetivos y población meta de la primera versión de la estrategia son muy similares a las contenidas en la versión actualizada.

³⁷ El documento no presenta datos detallados, por lo que es imposible determinar cuando la información llegó o no a los beneficiarios. Por ello, aquí simplemente se presenta un estimado que contabiliza aquellas actividades que explícitamente mencionan que su objetivo es que la información llegue a los estudiantes beneficiarios.

³⁸ El trífolio se encuentra en versión electrónica en la página del IMAS. De su lectura se deduce que fue impreso en el 2009 por la Rectoría del Sector Social, pero es imposible determinar con certeza si forma parte de la estrategia citada o si es una pieza de comunicación aislada.

³⁹ El Programa Amor está a cargo del Ministerio de la Familia, pero en la página electrónica no aparece el marco legal, ni es mencionado en ningún documento relacionado contenido allí.

⁴⁰ Existe la posibilidad que los ET sean los encargados del Acompañamiento Familiar, detalle que tendría que ser verificado.

⁴¹ Organización de la Sociedad Civil, capítulo de Transparencia Internacional en Guatemala.

⁴² Podría argumentarse que los presupuestos de los PTMC o las instituciones que los administran se encuentran publicados en las páginas de otras instituciones públicas o en sistemas informáticos financieros estatales. Sin embargo, es preciso remarcar que el objeto de estudio y monitoreo son las páginas electrónicas de las instituciones mencionadas o de los PTMC, pues el objeto es medir la transparencia y el acceso a la información a través esas instancias.

⁴³ De hecho, una de las dificultades del presente estudio fue precisamente el acceso al marco legal específico de los PTMC en CA, lo cual era imprescindible para el análisis de la calidad de las normas. La ruta de acceso fue larga y compleja e implicó al menos la lectura de informes oficiales e independientes, la identificación de números de decretos y acuerdos, para finalmente rastrearlos en las páginas electrónicas de los diarios oficiales de los respectivos países.

⁴⁴ De acuerdo con FUSADES e IFPRI, a febrero del 2010 se habían presentado 5 informes. Ninguno se menciona en las Memorias de Labores del FISDL y tampoco aparecen en su página electrónica, de hecho, no son de fácil acceso público.

⁴⁵ La Ley de los recursos del Fondo Nacional de Desarrollo y Asignaciones Familiares (FODESAF) obliga al IMAS a desarrollar mecanismo de evaluación y rendición de cuentas sobre el uso de los recursos. Además, la Ley de Fortalecimiento Financiero del IMAS le ordena realizar evaluaciones anuales de sus programas, con el adoptar medidas correctivas y garantizar que estos sean eficientes y eficaces.

⁴⁶ La ley de acceso a la información, por ejemplo.

⁴⁷ Entrevista con María Casto, ICEFI, Jorge Lavarreda, CIEN; octubre de 2010. Ciudad de Guatemala.