



**TALLER SOBRE
PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS (PTCs):
EXPERIENCIAS OPERATIVAS**

INFORME FINAL

PREPARADO PARA:

BANCO MUNDIAL

PREPARADO POR:

AYALA CONSULTING Co.

*República de El Salvador N35-146 y Portugal, Oficina 402 - 403, Edificio Prisma Norte,
Quito, Ecuador*

Teléfono: 5932-2266-995 Fax: 5932-2467-449

e-mail: ayalacon@andinanet.net, paco_ayala@hotmail.com

**Quito - Ecuador
Marzo 2003**

INDICE

RESUMEN EJECUTIVO	3
I. INTRODUCCIÓN	9
A. OBJETIVOS Y LOGÍSTICA.....	10
B. CONTENIDO DEL INFORME	11
II. DESCRIPCIÓN DE PROGRAMAS PARTICIPANTES EN EL TALLER.....	12
A. JUSTIFICACIÓN PARA LA CREACIÓN	12
B. OBJETIVOS	13
C. BENEFICIOS OFRECIDOS POR LOS PROGRAMAS.....	13
D. CONDICIONES EXIGIDAS PARA RECIBIR SUBSIDIOS	14
E. INSTITUCIONES EJECUTORAS.....	15
F. PRESUPUESTO OPERACIONAL ANUAL, MONTO DEL SUBSIDIO MENSUAL, Y PORCENTAJE DEL PIB	16
G. NÚMERO DE BENEFICIARIOS Y COBERTURA.....	17
H. MONITOREO Y EVALUACIÓN.....	18
III. EXPERIENCIAS OPERATIVAS POSITIVAS.....	20
A. DISEÑO DEL PROGRAMA	20
B. FOCALIZACIÓN, INSCRIPCIÓN DE BENEFICIARIOS, Y CUMPLIMIENTO DE COMPROMISOS	20
<i>Focalización.....</i>	<i>20</i>
<i>Inscripción de beneficiarios.....</i>	<i>21</i>
<i>Cumplimiento de compromisos.....</i>	<i>22</i>
C. PARTICIPACIÓN DE LAS INSTITUCIONES Y MINISTERIOS DE LÍNEA	22
D. GESTIÓN FINANCIERA	23
E. ROL DE BENEFICIARIOS Y ACTORES LOCALES	24
F. MONITOREO Y EVALUACIÓN	24
IV. DESAFÍOS PENDIENTES	26
A. DISEÑO DEL PROGRAMA	26
B. FOCALIZACIÓN, INSCRIPCIONES DE BENEFICIARIOS, Y CUMPLIMIENTO DE COMPROMISOS	27
<i>Focalización.....</i>	<i>27</i>
<i>Inscripción de beneficiarios.....</i>	<i>28</i>
<i>Cumplimiento de compromisos.....</i>	<i>28</i>
C. PARTICIPACIÓN DE LAS INSTITUCIONES Y MINISTERIOS DE LÍNEA	29
1) <i>Establecimiento de una estrategia de reducción de pobreza.....</i>	<i>29</i>
2) <i>Responsabilidades institucionales</i>	<i>30</i>
3) <i>Participación ciudadana.....</i>	<i>30</i>
4) <i>Redes Institucionales.....</i>	<i>31</i>
D. GESTIÓN FINANCIERA	31
E. ROL DE BENEFICIARIOS Y ACTORES LOCALES	32
F. MONITOREO Y EVALUACIÓN	32
V. CONCLUSIONES	34
VI. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN DEL TALLER	35

TALLER SOBRE “PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS (PTCs): EXPERIENCIAS OPERATIVAS”

RESUMEN EJECUTIVO

INTRODUCCION

Este informe presenta los resultados del Taller titulado, “Programas de Transferencias Condicionadas (PTCs): Experiencias Operativas,” financiado por la división de Protección Social del Banco Mundial, y realizado conjuntamente con Ayala Consulting entre el 29 de abril y el 1° de mayo del 2002 en la Universidad de las Américas (UDLA) en Puebla, México. El objetivo de este informe es el de recopilar la información obtenida durante el taller, relativas a las experiencias operativas de los programas, tratando de establecer los logros y desafíos que cada uno de ellos ha tenido que enfrentar durante la ejecución de los mismos, para que las experiencias anteriores puedan servir de base para la toma de decisiones en el futuro. Específicamente, este informe incluye una descripción de los programas de transferencias condicionadas que participaron en el taller, las experiencias operativas positivas de los programas, los desafíos, y las conclusiones finales.

El principal objetivo del Banco al organizar este taller, fue el de ofrecer un forum para que ejecutores de diferentes PTCs pudieran compartir sus experiencias—tanto éxitos como desafíos— y aprendieran de si mismos con el fin de mejorar el funcionamiento de sus programas. Esta fue la primera ocasión en que se llevó a cabo un taller que tratara exclusivamente de temas operativos y de implementación de PTCs.

Entre los participantes del taller se contó con representantes de ocho países en los que actualmente están operando PTCs financiados por el Banco Mundial y el BID, a saber, México, Brasil, Colombia, Costa Rica, Honduras, Jamaica, Nicaragua, y Turquía— así como también representantes de los dos bancos multilaterales y de la UDLA. La ciudad de Puebla fue elegida como sede del taller por su proximidad al Programa Oportunidades, que ha sido uno de los PTCs más exitosos de América Latina.

El Taller duró tres días e incluyó una visita a varias instalaciones del Programa Oportunidades, y dos días de trabajo en taller. Las delegaciones presentaron sus programas, y hubieron discusiones grupales sobre los siguientes temas: (a) Focalización, inscripciones y cumplimiento de compromisos, (b) Diseño del programa, (c) Participación de las instituciones y ministerios en línea, (d) Gestión financiera, (e) Rol de beneficiarios y actores locales, y (e) Monitoreo y evaluación. Durante estas reuniones grupales, se analizaron los temas previstos en la agenda, y se procuró que los participantes vayan identificando lecciones aprendidas, tanto positivas como negativas, como producto de la implementación y ejecución de esos programas.

DESCRIPCIÓN DE PROGRAMAS PARTICIPANTES

La siguiente tabla presenta una breve descripción de los programas que participaron en el Taller:

País	Nombre del Programa	Agencia Ejecutora	Inicio Programa	Beneficios Ofrecidos por Programa	Monto del Beneficio	Presupuesto Anual Programa y % del PIB
<i>Brasil</i>	Beca Escolar (Bolsa Escola)	Secretaría Nacional del Programa Beca Escolar (dentro de Ministerio de Educación)	2001	Beca escolar a los niños que asisten a la escuela	US \$5.17-15.1 por familia	Aprox. US \$ 800 millones (0.13% del PIB)
<i>Colombia</i>	Familias en Acción	Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPR)	2001	Subsidio nutricional a familias con hijos menos de 7 años; Subsidio escolar para familias con hijos de 7-18 años	<u>Subsidio escolar</u> : US \$6.00 por niño de primaria y US \$12 por niño de secundaria; <u>Subsidio nutricional</u> : US \$20 por familia sin importar número de niños menor de 7 años	Aprox. US \$100 millones para 2004; (0.12% del PIB)
<i>Costa Rica</i>	Superémonos	Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)	2000	Bono escolar	US \$ 27.75 mensuales por familia en un período máximo de 6 meses.	US \$3.45 millones en 2002 (0.022% del PIB)
<i>Honduras</i>	Programa de Asignación Familiar (PRAF)	Presidencia de la República	1990	Bono escolar; Bono materno infantil; Bono tercera edad; y Bolsón escolar	<u>Bono escolar</u> : US \$3 por niño a un máximo de 3 niños por familia durante los 10 meses de clase; <u>Bono materno infantil</u> : US \$3 por mes para niños menores de 3 años, niños discapacitados de hasta 12 años, y mujeres embarazadas; <u>Bono de tercera edad</u> : US \$ 3 por mes para mayores de 60 años que se encuentren en extrema pobreza.	Aprox. US \$ 1.2 millón (0.019% del PIB)
<i>Jamaica</i>	Program of Advancement through Health and Education (PATH)	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MLSS) a través de la División de Asistencia Pública	2002	Bono educacional; de nutrición; de embarazo; de discapacidad; de pobreza; y de tercera edad	Todos los bonos son fijados en el mismo valor. El valor del mismo varía durante el tiempo empezado desde US \$ 6.20 en 2002 a US \$9 para el 2004.	US \$ 6 millones en 2002 (0.08% del PIB); \$22 millones en 2003 (0.29% del PIB); \$23 millones en 2004 (0.32% del PIB).

País	Nombre del Programa	Agencia Ejecutora	Inicio Programa	Beneficios Ofrecidos por Programa	Monto del Beneficio	Presupuesto Anual Programa y % del PIB
<i>México</i>	Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	1997	Beca educativa para jóvenes entre 3ero de primaria y 3ero de educación media superior, apoyo monetario o en especie para útiles escolares; Paquete básico de salud para todos los miembros de la familia; Apoyos monetarios para alimentación familiar; Suplementos alimenticios para niños entre 4 meses y 23 meses, y niños entre 2 y 5 años desnutridos, y mujeres embarazadas o en período de lactancia.	Apoyo alimentario de US \$ 15/mes por familia; Becas educativas: 3° de primaria: 10 4° de primaria: 11.5 5° de primaria: 15 6° de primaria: 20 Secundaria mujeres: 1° de secundaria: 31 2° de secundaria: 34 3° secundaria: 37.5 Secundaria hombres: 1° de secundaria: 29 2° de secundaria: 31 3° secundaria: 32.5 Educación media superior mujeres: 1ero: 56.5 2do: 60 3ero: 63.5 Educación media superior hombres: 1ero: 49 2do: 52.5 3ero: 55.5	Aprox. US \$ 1.86 millones para 2002 (0.32% del PIB del 2001)
<i>Nicaragua</i>	Red de Protección Social	Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE)	2000	Bono alimentario para alimentos necesarios; Bono educativo para hogares con hijos entre 6-13 años que cursen de 1ro a 4to grado; Bono de la oferta: Incentivo a los profesores para verificación de cumplimiento de compromisos	Bono alimentario de US \$34 bimestrales; Bono educativo de US \$17 bimestrales para hogares con niños de 6-13 años. La titular recibe US \$20 anualmente por niño matriculado. El bono de la oferta es de US \$0.70 cada dos meses por niño matriculado para que lo entregue a la escuela.	Aprox. US \$5 millones para 2002 (0.021% del PIB)
<i>Turquía</i>	Fondo Social	Fondo de Solidaridad Social con el Instituto Estatal de Estadísticas (DIE)	2002	Apoyo educacional y de salud.	El apoyo educacional se paga los 9 meses del año. El primer niño recibe US \$ 9.50/ mes, el segundo US \$8, y el tercero en adelante US \$6.40; El apoyo en salud es de US \$ 8 por mes por niño, sin importar el número de niños de 0-6 años por familia.	Aprox. US \$ 120 millones para 2004 (0.06% del PIB)

EXPERIENCIAS OPERATIVAS POSITIVAS

Las siguientes prácticas fueron identificadas por los participantes como prácticas que merecen ser estudiadas con mayor profundidad y posiblemente adaptadas en el futuro. Las prácticas están organizadas de acuerdo a los temas que fueron discutidos durante el Taller. Esto no significa que las mejores prácticas citadas en este capítulo se den únicamente en los países mencionados, sino que éstos casos fueron expuestos durante el taller por parte de los representantes de los diferentes Programas.

Diseño del Programa

Racionalización de los programas de transferencias: en Jamaica funcionaban independientemente varios programas de transferencias orientadas a beneficiar distintos tipos de personas, todos ellos

ineficientes y con altos costos administrativos. El PATH logró unificar estos programas, estableciendo a la familia como unidad y beneficiando a sus distintos miembros a través de un solo programa.

***✍* Focalización, inscripciones, y cumplimiento de compromisos**

Proceso eficiente de focalización, selección e inscripción de beneficiarios para focalizar familias en áreas urbanas, donde no se podían hacer entrevistas en todas las viviendas por el alto costo: Oportunidades en México tiene centros de recepción de datos, localizados en sitios estratégicos, a donde se acercan a inscribir los potenciales beneficiarios. Se les notifica vía anuncios públicos y promoción continua. Se hace una calificación preliminar al entrevistado, si alcanzan un puntaje mínimo, funcionarios del Programa visitan la vivienda para completar el proceso de recolección de información, proceso que tiene un costo mucho menor.

***✍* Participación de instituciones y ministerios de línea**

Arreglo institucional descentralizado: El Gobierno Federal de Brasil coordina un programa que es operado enteramente por los municipios. Ellos han implementado el programa de acuerdo a sus capacidades y circunstancias locales. El Gobierno Federal se encarga únicamente de hacer las transferencias de acuerdo a lo señalado por los municipios y corresponde al valor necesario para pagar aquellos que han cumplido con las condiciones.

***✍* Gestión financiera**

Proceso estratégico de negociación con la banca privada para bajar el costo de transacción del pago de los subsidios: Colombia negoció primero con la banca pública para optimizar los procesos y luego mostrar el funcionamiento optimizado a la banca privada para que participe. Se logró así que la banca privada cobre por transacción menos que el valor acordado con la banca pública, cuando en un principio, la banca privada llegó a solicitar hasta 10 veces el valor que la banca pública había propuesto cobrar.

***✍* Rol de beneficiarios y actores locales**

Sistema comunitario participativo: Las madres líderes nombradas entre las madres titulares en México apoyan a sus grupos tanto en la verificación del pago como en los procesos de capacitación y promoción de salud que se realizan. Esto ha permitido mantener el programa con un excelente nivel de participación y transparencia en todos sus procesos.

***✍* Monitoreo y evaluación**

Sistema de seguimiento externo: Además del seguimiento físico y financiero que tiene el programa y que es similar al resto de países, en Colombia se decidió establecer un mecanismo que permita estudiar, analizar y buscar alternativas de solución de los problemas operativos que aparezcan durante la ejecución del Programa. De esta manera, se quiere evitar que persistan los problemas operativos y tome demasiado tiempo corregirlos.

DESAFIOS PENDIENTES

Los principales desafíos que todavía existen con respecto a PTCs incluyen:

- ~~///~~ El alto costo y el largo tiempo que toma diseñar e implementar el programa hasta que llega a su capacidad total
- ~~///~~ El alto esfuerzo que es necesario para hacer el seguimiento del cumplimiento de condiciones de los beneficiarios
- ~~///~~ Lograr que el destino de los recursos sea aquel para el cual estuvo previsto
- ~~///~~ La dependencia de los beneficiarios en los programas y la política de salida de los programas
- ~~///~~ La regularización de los requisitos
- ~~///~~ La demora de pagos
- ~~///~~ La difusión de los sistemas de calificación y puntaje

CONCLUSIONES

En los grupos de trabajo se profundizaron varios temas y fue posible discutir e intercambiar experiencias respecto a los distintos temas operativos señalados en la agenda de trabajo. De estas discusiones fue posible obtener una serie de conclusiones, entre las más importantes se pueden señalar las siguientes:

~~///~~ **Diseño del Programa**

Seleccionar el ciclo y modalidad de pago adecuada. La modalidad de pago seleccionada se hace de acuerdo a las características propias del país, especialmente a la apertura y cobertura que tengan las entidades financieras de pago. De no haber esto, se buscan mecanismos directos de pago.

~~///~~ **Focalización, Inscripciones y Cumplimiento de Compromisos**

Evitar demoras en los pagos. De lo contrario se pierde el concepto del programa, que es realizar el pago apenas se haya cumplido la condición, de otra manera, el beneficiario no relaciona el pago al cumplimiento de su responsabilidad.

~~///~~ **Participación de las Instituciones y Ministerios de Línea**

Evitar la politización de los programas. No dejar que la ingerencia política influya en los procesos de focalización e inscripción de beneficiarios, ni tampoco que el partido en el poder lo utilice en sus propagandas proselitistas.

Lograr la mayor participación posible de actores locales e institucionales: Existe consenso de que se debe crear transparencia, conciencia participativa y voluntad política para lograr la participación de los distintos actores locales desde el inicio del diseño del programa.

Avanzar en los procesos de descentralización. Se ha podido establecer que la descentralización ofrece más ventajas que desventajas.

***✍* Gestión Financiera**

Sostenibilidad de los programas. La viabilidad de estos programas en el mediano plazo aumenta al lograr fuentes de financiamiento nacionales.

Cuidar costos administrativos. Se debe propender a la reducción de costos de los programas, sin afectar la eficiencia de los mismos aumentando cobertura y utilizando sistemas computacionales eficientes.

***✍* Rol de Beneficiarios y Actores Locales**

Crear alianzas entre sector social y financiero. La falta de apoyo del sector financiero puede demorar la implementación de los PTC y volverlos no viables debido a los altos costos transaccionales.

Limitar la carga adicional de trabajo a madres beneficiarias. Los países deben evitar involucrar a las madres en lo posible en distintos roles a los que inicialmente tienen como es cumplir con sus compromisos de corresponsabilidad.

***✍* Monitoreo y Evaluación**

Diseñar sistemas de seguimiento y monitoreo proactivos. Se requiere establecer sistemas lo suficientemente simples, pero efectivos para entregar información que permita no solamente conocer el avance físico y financiero del programa, sino que permita hacer ajustes operativos y mejorar la ejecución del mismo.

RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN DEL TALLER

Todos los participantes expresaron la relevancia, practicidad y utilidad de los temas que fueron discutidos, particularmente las discusiones sobre monitoreo y evaluación. También mencionaron que pudieron descubrir que todos estos PTC comparten el mismo tipo de problemas. Muchos de los participantes consideran importante aplicar los conocimientos adquiridos en temas como monitoreo y evaluación, tecnología de la información, registro y focalización. Por último, todos los participantes mostraron su interés por participar en el futuro en talleres similares a este--sin embargo, muchos de ellos sugirieron una reducción del número de temas a tratarse para permitir que los análisis puedan ser más profundos. Asimismo, los talleres deberían realizarse con mayor frecuencia, dos veces por año.

I. INTRODUCCIÓN

El Banco Mundial ha financiado y se encuentra financiando varios programas de “transferencias condicionadas” o “transferencias de efectivo” en diferentes países de América, Asia y África. Estos programas están orientados a brindar ayuda económica a las familias bajo la línea de pobreza con la condición de que envíen a sus hijos a la escuela y a los controles en los centros de salud y a cualquier otro control que sea establecido en términos de cumplimiento de requisitos para recibir los beneficios.

Los PTCs son utilizados porque tienen varias ventajas, tanto en términos de **eficiencia** como en términos de efectividad. En términos de eficiencia, las ventajas incluyen: (a) Los PTC's dan a la familia la responsabilidad de su propio progreso, y permiten que los programas trasciendan las barreras de lo político, (b) a través de las transferencias se consigue un mejor uso de los recursos, (c) las familias tienen la posibilidad de tener autonomía de en QUÉ gastar, (d) los PTC's permiten luchar contra los problemas de género, (e) buena posición para superar el problema de información asimétrica, dado que las familias tienen mejor información sobre sus necesidades que el gobierno, (f) la habilidad de cumplir múltiples objetivos—como por ejemplo salud, nutrición, y educación—a través de un solo instrumento, el efectivo, (g) mejor focalización de los pobres que subsidios generales o inversiones en infraestructura, a través de menos errores de inclusión.

En términos de **efectividad**, las ventajas incluyen: (a) el empoderamiento de las familias, dándoles la oportunidad de tomar decisiones necesarias a través de “co-responsabilidad”, (b) establecimiento de una red de protección social necesaria, tanto en una crisis como en tiempos normales, (c) la habilidad de obtener impactos positivos y significativos sobre el bienestar de los beneficiarios, principalmente en salud y educación, y; (d) la creación de un efecto multiplicador en comunidades locales

En distintos foros internacionales, los programas de transferencias condicionadas han sido evaluados y analizados, sin embargo en ninguno de ellos se han tratado temas operativos. Profesionales de distintos países a cargo de la ejecución de estos programas han solicitado al Banco repetidas veces que se organicen talleres internacionales que toquen temas operativos que han demostrado ser muy complejos en la práctica. Es así que el Banco Mundial, respondiendo a estos pedidos, decide organizar un Taller “Programas de Transferencias Condicionadas: Experiencias Operativas.” Este taller se llevó a cabo en la ciudad de Puebla, México del 29 de abril al 1° de mayo del presente año. El taller contó con la participación de 8 delegaciones de Brasil, Colombia, Costa Rica, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, y Turquía.

El taller contó también con la asistencia de dos profesoras investigadoras de la UDLA y consultoras del Banco, expertas en temas de evaluación de impacto. Finalmente, la conducción logística del taller estuvo a cargo de dos funcionarios de Ayala Consulting Co. En total el taller tuvo una participación de 31 personas representantes de las diferentes instituciones organizadoras e invitadas. Adicionalmente el taller contó con la ayuda en lo concerniente a la logística de dos asistentes contratados para el efecto en la UDLA.

A. Objetivos y logística

El objetivo del Taller fue el de compartir las experiencias vividas por cada uno de los actores involucrados en los Programas referidos, los éxitos, fracasos, obstáculos, fortalezas, y debilidades operativas. El taller tuvo una duración de 3 días, el primero se utilizó para una visita de campo al Programa Oportunidades donde se pudieron observar, tanto los procesos actuales de pago a madres beneficiarias como el de inscripción de nuevos beneficiarios.

En los dos siguientes días, las presentaciones y trabajos en grupos se llevaron a cabo en las instalaciones de la Universidad de las Américas (UDLA). La agenda estuvo dividida de tal manera que se llevaron a cabo presentaciones de las delegaciones en sesiones plenarias y luego se organizaban tres grupos de trabajo cada día en los cuales se discutían temas preseleccionados, entre los cuales los participantes podían elegir. Los temas se repetían dos veces al día para que los participantes tengan la posibilidad de participar en 4 distintos grupos de trabajo. Los 6 temas tratados en los dos días del seminario fueron:

- ~~/~~ Focalización, inscripciones y cumplimiento de compromisos
- ~~/~~ Diseño del Programa
- ~~/~~ Participación de las instituciones y ministerios en línea
- ~~/~~ Gestión financiera
- ~~/~~ Rol de beneficiarios y actores locales
- ~~/~~ Monitoreo y Evaluación

Las primeras presentaciones estuvieron a cargo de los representantes del Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo, y se presentaron ponencias respecto a las políticas y experiencias de la banca multilateral con respecto a los Programas de Transferencias Condicionadas (PTCs).

Durante estas presentaciones, las diferentes delegaciones tuvieron la oportunidad de presentar sus Programas, sus problemas operativos y sus fortalezas. Asimismo, luego de las presentaciones se abrió un foro de preguntas por parte de los participantes, en los que se dio un intercambio de experiencias y opiniones. Posterior a las presentaciones de las delegaciones en sesiones plenarias, se llevaron a cabo las reuniones de grupo, en las que se trataron temas específicos. La metodología utilizada en estas reuniones de grupo fue la de “workshop method”, y que forma parte de la “Tecnología de Participación” desarrollada por el Banco Mundial, y cuyo principal objetivo es el de alcanzar consenso de una manera rápida cuando se trabaja en grupos. Durante estas reuniones de grupo se levantaron las posiciones de cada uno de los participantes, los mismos que transmitieron, a su vez las posiciones de sus programas. Con esta información se elaboraron matrices que permitieron la comparación de las posiciones de los diferentes países y programas.

Al finalizar el taller, se trabajó sobre la agenda de futuro, y se efectuó una encuesta sobre el taller, en la que se recolectaron las percepciones de los participantes en cuanto al lugar en que se desarrolló el mismo, las acomodaciones, y los temas relativos al taller. De esta forma se quiso determinar el grado de satisfacción de los participantes, y el interés porque nuevos eventos como éste se repitan en el futuro, e incluso de una manera periódica.

B. Contenido del Informe

Este documento recoge las memorias del evento poniendo especial énfasis en los resultados del taller y las recomendaciones surgidas de él. En **la segunda sección** se describen los programas participantes, en **la tercera sección** se describen las experiencias operativas positivas, en **la cuarta sección** se detallan los desafíos que han tenido que enfrentar los programas, en **la quinta sección** se presentan las principales conclusiones, y en la **sexta sección** se presentan los resultados de la evaluación del taller.

Adicionalmente, información ampliada sobre el Taller se puede encontrar en los siguientes anexos:

Anexo 1: Lista de participantes

Anexo 2: Agenda

Anexo 3: Información adicional sobre programas participantes

Anexo 4: Desafíos y posibles soluciones

Anexo 5: Perspectivas del Banco Mundial y BID sobre PTCs

Anexo 6: Resultados de la evaluación del taller

II. DESCRIPCIÓN DE PROGRAMAS PARTICIPANTES EN EL TALLER

En este capítulo se hace una descripción de los principales aspectos de los programas de transferencias condicionadas que participaron en el taller. El material que se presenta a continuación resume las descripciones realizadas por los participantes de sus programas en las distintas reuniones de trabajo y en las presentaciones que se hicieron durante las reuniones plenarias. Específicamente, en este capítulo se tratan los siguientes aspectos: justificación para la creación, objetivos, beneficios ofrecidos por los programas, condiciones exigidas para recibir subsidios, instituciones ejecutoras, fechas de ejecución, y presupuesto operacional anual, porcentaje del PIB y monto del subsidio, número de beneficiarios, y cobertura

A. Justificación para la creación

En el siguiente cuadro se muestran las razones principales por las que se crearon estos programas y que fueron señaladas por las distintas delegaciones.

Cuadro No. 1: JUSTIFICACIÓN PARA la creación del PTC

País	Justificación para la Creación del PTC
Brasil	El Programa fue diseñado por el Ministerio de Educación para que, en la condición de política pública universal, pueda realmente sedimentar el derecho más esencial para la inclusión social, la educación.
Colombia	El Programa nace como resultado de la creación de una red de protección social orientada a mitigar los efectos de políticas macroeconómicas para salir de la crisis económica a finales de los 90's.
Costa Rica	El Programa SUPERÉMONOS nació en el interés institucional de que las familias en condición de pobreza pudieran tener acceso a un beneficio institucional, pero que hicieran algo a cambio para obtenerlo.
Honduras	El Programa se creó para promover proyectos sociales que constituyan un mecanismo de estímulo que le permitan solucionar las necesidades básicas de los más pobres de los pobres así como el mejoramiento del capital humano a través de capacitación y del desarrollo de los recursos locales, mediante la autogestión.
Jamaica	El propósito del Programa fue racionalizar las operaciones de los tres Programas existentes de transferencias de efectivo (Food Stamp, Outdoor Poor Relief, and Public Assistance Programmes). Con base en estudios y en una serie de consultorías y talleres se creó el PATH con el apoyo financiero del Banco Mundial.
México	El Programa de Desarrollo Humano OPORTUNIDADES es un programa del Gobierno Federal que fue creado como Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) el 8 de agosto de 1997 para atender a las familias que viven en condiciones de pobreza extrema.
Nicaragua	La Red de Protección Social se crea en un marco interinstitucional integrado que aprovecha instituciones y estructuras existentes, como una necesidad para dar respuesta al alivio de la extrema pobreza del 20% de los nicaragüenses que tienen un gasto promedio inferior a los requerimientos calóricos mínimos equivalentes a US \$ 0.55 por persona por día.
Turquía	El SYDTF fue establecido por ley en el año 1986 con el propósito de promover la solidaridad social a través de la provisión de asistencia social a los pobres.

Revisando las razones por las que cada uno de los programas se crearon, se puede observar que al menos cuatro de ellos, Colombia, Honduras, Nicaragua y Turquía se crean como respuesta a sus crisis económicas. Las redes se crean para apoyar a la población más vulnerable y así mitigar los efectos de políticas macroeconómicas implementadas para salir de sus crisis. Como parte de este acuerdo, la banca multilateral apoya estas iniciativas financiando los PTCs. En el caso de Jamaica, se crea el PATH para racionalizar sus tres programas actuales de transferencias y responde a una política de gobierno de disminución de ineficiencias de los programas

gubernamentales, con el apoyo de la banca multilateral. En los casos de México y Brasil los programas aparecen como resultado del desarrollo de políticas de combate a la pobreza extrema y a la necesidad de orientar programas específicos a las porciones más pobres de la población.

B. Objetivos

La esencia y razón de los Programas de Transferencias Condicionadas para la mayoría de los países participantes es el aliviar el impacto de las crisis económicas de los países en los hogares pobres, mejorando su capacidad de afrontar estos riesgos en el futuro, mejorando su nivel educativo y de salud. Por otro lado, se pretende que este tipo de Programa constituya un apoyo a los esfuerzos de los gobiernos de transformar la red de protección social en un sistema eficiente de asistencia social para los grupos pobres y vulnerables.

Todos los programas analizados están orientados a familias de extrema pobreza y sus objetivos son similares: (a) propiciar a través de la entrega de recursos directamente a las familias un alivio de la pobreza en la que viven; y, (b) reducir la deserción escolar. No en todos los casos hay un objetivo relacionado al sector de salud, los programas de Brasil y Costa Rica no incluyen condiciones de este tipo. En algunos casos, se incluyen otros objetivos relacionados a los anteriores, tales como la mejora del cuidado infantil, la reducción de trabajo infantil, la mejora de la capacidad institucional de las instituciones estatales que proveen servicios de salud y educación, y el establecimiento de mecanismos de coordinación entre los diferentes actores de los programas.

C. Beneficios ofrecidos por los Programas

Cada uno de los países ofrece una variedad de subsidios, entre los cuales todos ofrecen el subsidio educativo. Brasil y Costa Rica cuentan con el sistema más simple en términos de bonos, ambos países se limitan al bono escolar, Colombia y Nicaragua les siguen con dos tipos de bonos únicamente, escolar y de salud. Por otro lado, el resto de los países presentan otros tipos de bonos o subsidios que hacen más complejos sus programas siendo los de Honduras y Jamaica los que tienen mayor cantidad de subsidios. En el caso de Jamaica, los subsidios van a todos los miembros de la familia con excepción de los adultos entre 18 y 65 años.

Cabe señalar también que hay países que entregan subsidios combinados en cash y en especie, como son Honduras y México, los mismos que entregan suplementos alimentarios y materiales educativos. Estas combinaciones también aumentan la complejidad operacional de estos programas.

En el Cuadro No. 2 se describe el tipo de subsidio financiado a través de cada uno de los programas participantes en el taller. En todos los casos se ofrece el bono escolar, pero solamente algunos programas adicionan otro tipo de beneficios.

Cuadro No. 2: Beneficios ofrecidos por los Programas

País	Beneficios ofrecidos por los Programas
Brasil	Beca escolar a los niños que asisten a la escuela
Colombia	Subsidio nutricional: apoyo nutricional a las familias con niños menores de 7 años Subsidio escolar para incentivar a la asistencia escolar y el rendimiento de los niños de 7 a 18 años en la escuela

Costa Rica	Bono escolar que incentive a las familias para que los niños y niñas puedan permanecer en el sistema educativo.
Honduras	El PRAF cuenta con los siguientes bonos: bono escolar, bono materno infantil, bono tercera edad y el bolsón escolar
Jamaica	El PATH cuenta con los siguientes subsidios: bono educacional, bono de nutrición, bono de embarazo, bono de discapacidad, bono de pobreza, bono de tercera edad
México	El Programa OPORTUNIDADES ofrece los siguientes beneficios: /// Beca educativa para niños y jóvenes que cursan entre 3ero de primaria y 3er grado de educación media superior /// Paquete básico de salud para todos los miembros de las familias beneficiarias /// Apoyos monetarios para mejorar la alimentación familiar /// Suplementos alimenticios para todos los niños entre 4 meses y 2 años, los menores de 5 años que presentan desnutrición y para mujeres embarazadas o que están lactando.
Nicaragua	La Red ofrece los siguientes beneficios: /// Bono alimentario destinado a la compra de alimentos necesarios para mejorar la nutrición de los miembros de la familia. /// Bono educativo: hogares con niños entre 6 y 13 años y que cursen de 1ro a 4to grado /// Bono de la oferta: cada dos meses se le entrega a la titular US\$ 0.7 por niño(a) matriculado, para que lo entregue a la escuela. Esta contribución está destinada a incentivar al maestro y comprar materiales educativos para el centro.
Turquía	En Turquía los beneficios son los siguientes: apoyo educacional, y apoyo de salud

D. Condiciones exigidas para recibir subsidios

En lo que se refiere a los condicionamientos para recibir el beneficio, los distintos programas muestran similitud, para el subsidio educativo se requiere un porcentaje de asistencia entre el 80% y 85% para poder optar por el beneficio. En el caso de salud, la condición es estricta, los beneficiarios se hacen acreedores del subsidio cuando asisten a sus controles de salud debido a que los controles que deben hacerse los beneficiarios son pocos al año, a lo más 6 veces por año para niños menores de 1 año. Los distintos programas requieren 100% de cumplimiento para el pago del subsidio.

En el cuadro No. 3 se presenta para cada uno de los programas participantes en el taller, el condicionamiento impuesto a la entrega de los subsidios. Las condiciones tienden a ser exigentes en la mayoría de los países, especialmente en lo que tiene que ver el beneficio de salud.

Cuadro No. 3: Condiciones exigidas para recibir subsidios

País	Condiciones exigidas para recibir subsidios
Brasil	Niños deben cumplir un mínimo de 80% de asistencia escolar
Colombia	La familia debe participar en los controles médicos de crecimiento y desarrollo de acuerdo a las normas establecidas por el Ministerio de Salud. El subsidio escolar por su parte está condicionado a la asistencia escolar mayor al 80% en un ciclo compuesto (2 meses).
Costa Rica	El Programa exige una CARTA DE COMPROMISO que firma el padre o la madre encargado, en la que se compromete a que sus hijos no abandonen el centro educativo mientras reciban el beneficio. En caso de que así suceda, el beneficio se suspenderá automáticamente.

Jamaica	Las condiciones del PATH para la entrega de subsidios son las siguientes: /// Bono educativo: al menos 85% de asistencia a clases /// Bono de nutrición, embarazo / lactancia, discapacidad, pobreza y tercera edad: asistir a los controles establecidos en el cronograma
México	El Programa OPORTUNIDADES tiene las siguientes condiciones: /// Beca educativa: una asistencia de más del 85% a clases /// Para lo que son apoyos monetarios y de alimentación, las familias deben cumplir con la corresponsabilidad de acudir a sus citas programadas en los servicios de salud.
Nicaragua	La Red exige las siguientes condiciones para entregar los beneficios: /// Bono alimentario: las titulares con niños de 0 a 5 años deberán completar un plan de salud preventivo y asistir a cursos de capacitación. /// Bono educativo: la asistencia de los niños es obligatoria /// Bono de la oferta: se entrega el bono al proveedor del servicio tanto en cuanto el niño asista a los controles.
Turquía	Por decidirse

E. Instituciones ejecutoras

En lo que concierne a la institución ejecutora de los programas, en todos los casos se trata de una entidad pública. De los 8 países participantes, 3 cuentan con entidades ejecutoras que son ministerios (o secretarías) de seguridad social o educación, Brasil, Jamaica, y México; 3 corresponden a fondos de inversión social, Costa Rica, Nicaragua y Turquía; y 2 a entidades ejecutoras adscritas a la presidencia de la república, Colombia y Honduras. En el Cuadro No. 4 se presenta una síntesis de esta información.

La mayoría de países prefieren como unidades ejecutoras instituciones independientes o adscritas a la presidencia de la república, evitan instituciones de línea, solamente tres países tienen en ministerios de línea a sus unidades ejecutoras. Los que prefieren unidades ejecutoras a instituciones independientes indicaron que la ventaja radica básicamente en la independencia administrativa y financiera, mientras los que prefieren ministerios argumentaron que la ventaja es la institucionalidad del programa que permite aumentar las posibilidades de sostenibilidad del programa en el mediano y largo plazo.

Cuadro No. 4: Instituciones ejecutoras

País	Institución Ejecutora
Brasil	Secretaría Nacional del Programa Beca Escolar que se encuentra en el Ministerio de Educación
Colombia	El Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPR)
Costa Rica	El ente ejecutor del Programa es el Instituto Mixto de Ayuda Social – IMAS
Honduras	El PRAF depende de la Presidencia de la República
Jamaica	La institución Ejecutora del PATH es el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MLSS) a través de la División de Asistencia Pública (PAD).
México	El ejecutor es la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), en coordinación con la Secretaría de Salud (SSA) —y dentro del Sector Salud también el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)— y la Secretaría de Educación Pública (SEP).
Nicaragua	El Programa es ejecutado por el Fondo de Inversión Social de Emergencia que depende de la Presidencia de la República a través de una Unidad Operativa
Turquía	El Programa es ejecutado por el Fondo de Solidaridad Social en correlación con el Instituto Estatal de Estadísticas (DIE), Servicio Social y Niñez.

F. Presupuesto operacional anual, monto del subsidio mensual, y porcentaje del PIB

En el Cuadro No. 5 se presenta el presupuesto operacional anual de los distintos programas, el monto del subsidio, y el porcentaje que representa dicho presupuesto como porcentaje del PIB.

Cuadro No. 5: Presupuesto operacional anual, monto del subsidio mensual, y porcentaje del PIB

País	Presupuesto Anual	Monto del subsidio mensual	Porcentaje del PIB
Brasil	2 Billones de reales, equivalentes a US\$ 800.000.000 aproximad.	La beca varía de US\$ 5,17 a US\$ 15,51 por familia	0,13%
Colombia	US \$ 100'000.000 aproximadamente para el año 2004	El subsidio escolar es de US \$ 6,00 por niño para primaria y US \$ 12,00 por niño para secundaria, en tanto que el subsidio nutricional es de US\$ 20,00 por familia sin importar el número de niños menores de 7 años.	0.12%
Costa Rica	US\$ 3.45 millones en 2002	El bono es de US\$ 27.75 mensuales por familia en un período máximo de 6 meses.	0.022%
Honduras	El presupuesto actual del programa es de 18.492.314 lempiras, equivalente a US \$ 1'119.145 (1)	El bono escolar es de US \$ 3,00 por niño a un máximo de 3 niños por familia durante los 10 meses de clases. El bono materno infantil es de US\$ 3,00 por mes para la población menor de 3 años, niños discapacitados de hasta 12 años y mujeres embarazadas. El bono de tercera edad es de US \$ 3,00 por mes para la población mayor de 60 años y que se encuentren en situación de extrema pobreza.	0.019%
Jamaica	US \$ 6,28 mill en 2002 US\$ 21,95 mill en 2003 US\$ 23,34 mill en 2004	En el PATH todos los bonos han sido fijados en el mismo valor, para educación, para salud, para la tercera edad, para los discapacitados, para la población más pobre, y el valor del mismo varía durante el tiempo empezando desde US \$ 6.20 en 2002 y de US\$ 9,00 para el 2004	0.08%/2002 0.29%/2003 0.32%/2004
México	El presupuesto de este Programa es de aproximadamente US \$ 1.820.5 millones para el año 2002	El apoyo alimentario entregado en efectivo, de US\$ 15 por familia/mes. Suplemento alimenticio en las clínicas para los niños de 0 a 2 años o hasta 5 años, con algún grado de desnutrición. Un paquete de servicio de salud gratuito de acciones básicas de primer nivel de atención de salud. (2) Beca y un apoyo escolar ligado a la asistencia, para niños y niñas desde 3ro de primaria hasta 3ro medio superior, y; Una vez al año un apoyo de 1 salario para nivel de primaria y 2 salarios para secundaria para reposición de útiles escolares.	0.32%
Nicaragua	El presupuesto de este Programa es de aproximadamente US \$ 5'000.000 para el año 2002	El bono alimentario tiene un valor de US \$ 34 bimestrales, monto similar para todas las familias independientemente de su tamaño; el bono educativo tiene un valor de US\$ 17 bimestrales para hogares con niños de 6 a 13 años. Además, la titular recibirá anualmente US \$ 20 por niño matriculado para compensar los gastos de vestuario y útiles escolares; el bono de la oferta consiste en la entrega cada dos meses de US \$ 0,7 por niño matriculado para que lo entregue a la escuela.	0.021%
Turquía	Aproximadamente US \$ 120'000.000 para el año 2004	El apoyo educacional se paga los 9 meses del año, el primer niño recibe US \$ 9.5 por mes, el segundo US \$ 8 y del tercero en adelante US \$ 6.4. El apoyo en salud es de US \$ 8 por mes por niño, sin importar el número de niños de 0 - 6 años por familia.	0.06%

- (1) El tipo de cambio es de L\$ 16.5235 por dólar
- (2) Este apoyo consiste en inmunizaciones, planificación familiar, atención prenatal, peso y talla, un tratamiento antiparasitario anual, un tratamiento de manejo de infecciones respiratorias, un estudio de tuberculosis, uno de diabetes e hipertensión, manejo de primeros auxilios en caso de accidentes y para las mujeres un estudio papa nicolau al año.

Como se desprende de la información anterior, el valor del subsidio varía para los diferentes programas, en unos casos hay subsidios familiares y en otros subsidios individuales y van desde US\$ 3 hasta US\$ 60 dólares, aunque el promedio es de US \$ 10 mensuales, los mismos que generalmente son pagaderos bimestralmente. En todo caso, los pagos empiezan con alrededor de US\$ 3 dólares llegando hasta US\$ 20 dólares por mes, con excepción de México que está entregando valores mucho más altos a estudiantes de los últimos años de secundaria.

En lo que se refiere al presupuesto destinado a estos programas, México y Brasil llevan la delantera, sus programas superan los US\$ 500 millones de dólares por año. Luego siguen los países de menor tamaño como Turquía y Colombia que prevén gastar un poco más de US\$ 100 millones por año cuando estén funcionando en su capacidad total y que se espera que ocurra entre el año 2003 y 2004. Seguido está Jamaica, aunque un país parecido en tamaño de economía a Costa Rica, Honduras y Nicaragua el presupuesto destinado para este programa llegaría a US\$ 25 millones para el año 2003. Los países restantes, Costa Rica, Honduras y Nicaragua tienen presupuestos mucho más bajos que van entre US\$ 1 millón y US\$ 5 millones por año. Cabe señalar en todo caso, que cuando se analiza el presupuesto de este programa como porcentaje del PIB se puede constatar que ninguno llega al 0.5%.

G. Número de beneficiarios y cobertura

En el cuadro No. 6 se detalla el número de beneficiarios, el porcentaje de la población total, y la cobertura (área urbana o rural) de los diferentes programas que participaron en el taller.

Cuadro No. 6: No. de beneficiarios y cobertura

País	Número de beneficiarios	% de la población total	Cobertura
Brasil	1.776.704 Familias 8.154.550 niños en enseñanza fundamental	4.79%	El programa opera tanto en el área urbana como en el área rural en 5.469 municipios
Colombia	340.000 familias pobres 1.000.000 de niños	4.01%	El programa opera en el área urbana y área rural en 620 municipios de un total de 1100 municipios
Costa Rica	8.300 familias	1.12%	El programa opera tanto en el área urbana como en el área rural.
Honduras	Los beneficiarios son: Bono educativo 115.263, salud 69.070, tercera edad 11.167, educación / salud 110.006 y familiar 4.933.	4.70%	El programa opera tanto en el área urbana como en el área rural.
Jamaica	Niños 0 a 17 años 168,000 Mujeres embarazadas / lactancia: 11,000, ancianos pobres 33,000, discapacitados 19,000, y en pobreza absoluta: 5,000.	9.07%	El programa opera tanto en el área urbana como en el área rural en el 100% de municipalidades
México	A fines del 2001: 3.237.667 familias y 3.315.481 becarios.	3.38%	Cubre la mayor parte de beneficiarios potenciales en medio rural y desde este año va a operar en el urbano.

Nicaragua	10.093 familias, equivalentes a 60,804 personas 7.761 niños en salud y 13.217 niños en educación	1.21%	El programa opera en el área rural.
Turquía	1.050.000 beneficiarios para salud y educación	1.6%	El programa opera tanto en el área urbana como rural.

Nota: la población total que se está utilizando es la población al año 2000 obtenida de la página web del Banco Mundial.

Como se desprende de la información contenida en el cuadro anterior, en ningún país se llega siquiera al 10% o primer decil de la población más pobre, Jamaica es el país que esta más cerca con 9.07%, y Costa Rica el país que esta más lejos con 1.12%. Los programas más grandes cubren entre el 3% y 5% de la población más pobre.

H. Monitoreo y Evaluación

En lo que concierne con los sistemas de monitoreo y evaluación, se puede inferir que los programas financiados con recursos de crédito del BID o BM contratan evaluaciones de impacto. Sin embargo, sistemas de seguimiento no se diseñan e implementan con la misma rapidez y diligencia. La excepción son los programas de Brasil, Nicaragua y México. Los sistemas de monitoreo son los menos desarrollados, siendo el de Colombia la excepción. En todo caso, todos los programas tienen previsto implementar estos sistemas, reconocen su importancia especialmente para este tipo de programas. Cabe señalar, en todo caso, que la mayoría de programas son nuevos y están en pleno proceso de implementación. A continuación se describen las características principales de los sistemas de seguimiento y evaluación de algunos países.

El Programa de Brasil es descentralizado, cuenta con un sistema de monitoreo en el nivel nacional y otro en cada municipalidad. En el Programa hay 2 sistemas de monitoreo: (a) sistema de Bolsa Escola (SIBES): tiene información sobre los beneficiarios, nombre, situación en la escuela, pagos realizados, etc. Hay un banco federal que está en todas las municipalidades que utiliza la información del SIBES para llevar a cabo los pagos; y, (b) sistema interno para monitorear a las municipalidades: número de niños por municipalidad, responsable en la municipalidad. Sistema para monitorear que los niños vayan a la escuela por municipalidad. Si el niño no cumple con las condiciones se suspende el pago. En algunas municipalidades está sistematizado pero en otras no es posible.

En el Programa Familias en Acción de Colombia se tiene un sistema de seguimiento y otro de monitoreo comunitario y muestral. Estos dos sistemas están a cargo de la oficina de seguimiento y planeación. En el primer caso, el sistema está en pleno proceso de implementación, falta todavía perfeccionar uso de información. En el segundo caso, el monitoreo muestral está planeado para analizar y resolver problemas operativos del Programa. Al momento, este sistema está también implementándose. Finalmente, en el caso colombiano existe también un monitoreo comunitario llamada “veeduría” que tiene como objetivo que la comunidad reaccione a la ejecución del Programa. Esta parte está siendo implementada actualmente a través de lo que se ha venido a llamar las asambleas de madres titulares participantes del Programa.

Costa Rica cuenta con un sistema de seguimiento financiero y de cumplimiento computacional que toma información de los distintos programas y proyectos sociales incluyendo el de Superémonos. El sistema carga información con base en los siguientes ejes: (a) proceso de

atención; (b) presupuesto ejecutado y disponible; (c) plazo establecido para la ejecución; y, (d) coordinación con el nivel central, comunidad y otros actores involucrados.

El Programa mexicano se rige por Reglas de Operación que se aprueban cada año por su Consejo. En las Reglas se establece como obligatoria la realización de una evaluación externa del Programa. Se ha utilizado el método de las dobles diferencias, basado en la formación de grupos de control para verificar los impactos del Programa. Existe también un proceso de seguimiento y evaluación operativa a través de los llamados Puntos Centinela, muestra de puntos de operación del Programa, donde se verifica una revisión a fondo del funcionamiento de la operación. Bimestralmente se generan unos *Indicadores de seguimiento, evaluación y gestión* del Programa, con datos por entidad federativa, divulgados a través de página electrónica, con información básica del Programa.

III. EXPERIENCIAS OPERATIVAS POSITIVAS

Hasta el capítulo anterior, la información presentada se originó en las presentaciones realizadas por los asistentes al taller y los documentos entregados sobre sus programas. En este capítulo se resumen las experiencias positivas a ser analizadas y que merecen ser reproducidas por los otros programas. Este análisis se hace para cada uno de los temas definidos en la agenda de trabajo, y se originan en las reuniones de grupo, durante las cuales se analizó cada uno de ellos.

A. Diseño del Programa

Actualización de información: se considera que un punto de partida fundamental en el diseño de cualquier programa de transferencias condicionadas es el contar con información adecuada de a quién se va a beneficiar y en dónde están localizadas estas personas, es decir la población más pobre de cada uno de los países a la cual se pretende otorgar uno u otro beneficio de los propuestos. En caso de que no exista la información o que se requiera una actualización de la misma, es importante identificar un mecanismo concreto dentro de la organización que facilite o permita esta actualización. Una información adecuada va a facilitar el diseño del programa y conocer las posibilidades reales de cobertura. En este sentido, el caso mexicano es el más exitoso en utilizar información actualizada para diseñar el programa, ha sido el único caso que utilizó mapas geo-referenciados para identificar la existencia de oferta de servicios de salud y educación y así implementar el programa en esa región.

Participación de instituciones durante el diseño. El éxito operativo de un PTC depende del apoyo que se consiga de todas las instancias gubernamentales participantes en toda la etapa del diseño del Programa, sobre todo aquellas instituciones que van a estar directamente involucradas en la ejecución. El programa mexicano ha demostrado que una buena coordinación del más alto nivel entre las instituciones participantes facilita la implementación y ejecución del Programa. Es clave que la entidad ejecutora pueda trabajar desde el principio junto con los ministerios de salud y educación especialmente, para lograr los objetivos deseados.

Análisis costo-beneficio. Un punto importante durante la etapa de diseño de los programas es el de analizar los costos y beneficios de los mismos para poder determinar su viabilidad financiera, básica para la sostenibilidad de dichos programas y para su aceptación en las instancias de decisión de los mismos. Aquí se destaca la experiencia de Jamaica en donde funcionaban independientemente varios programas de transferencias orientados a beneficiar a distintos tipos de personas, todos ellos ineficientes y con altos costos administrativos. El PATH logró unificar estos programas, estableciendo a la familia como unidad y beneficiando a sus distintos miembros a través de un solo programa.

B. Focalización, inscripción de beneficiarios, y cumplimiento de compromisos

Focalización

Focalizar áreas geográficas donde hay servicios. En México, la selección de áreas geográficas de atención se lleva a cabo mediante un Sistema de Información geo-referenciada en el que se cuenta con la información sobre la ubicación de servicios de educación, salud, vías de comunicación, niveles de marginación y tamaño de las localidades, áreas de influencia de las

ciudades, entre otros. Esto permite implementar el programa solamente en áreas donde hay servicios de salud y educación que puedan ofrecer sus servicios a los posibles beneficiarios.

Alternativas de focalización. En Nicaragua se analizaron y modelaron alternativas de focalización, geográfica y por hogar. Conociendo que la primera es más barata, se quería verificar si la focalización geográfica en áreas rurales producía los mismos resultados que la focalización por hogar. Estas pruebas están siendo evaluadas actualmente para a partir de ellas tomar decisiones sobre qué sistema implementar en el nivel nacional.

Proceso operativo eficiente de focalización. En los últimos años, el programa Mexicano ha logrado optimizar el proceso operativo de focalización. Pasaron de un proceso censal de focalización familiar, muy costoso, a uno de demanda dirigida donde se quieren lograr los mismos resultados de cobertura. Oportunidades abrió centros de recolección de datos informatizados donde era posible calificar inmediatamente a las familias. Una calificación preliminar o parcial permite eliminar familias no pobres y hacer una verificación posterior en las viviendas de las familias para definir su ingreso o no al programa con el mismo sistema de calificación global que se utilizó cuando el programa fue focalizado solamente en áreas rurales. De esta manera, Oportunidades ha logrado reducir los costos operativos y mejorar la eficiencia del proceso de focalización.

Determinación de la fórmula de puntaje para la selección de beneficiarios: es fundamental definir adecuadamente las variables o los coeficientes que serán utilizados, los mismos que previa su inclusión en la fórmula deberían ser evaluados. Para esto es importante utilizar información lo más actualizada posible proveniente de las encuestas de condiciones de vida y vivienda que se realizan en los países con bastante frecuencia. Pruebas de campo han posibilitado evaluar las fórmulas de selección de beneficiarios y determinar sesgos de selección como fue el caso en Jamaica donde la fórmula excluía sistemáticamente a los ancianos. De esta manera, se puede hacer los ajustes del caso, en gabinete, antes de implementar un proceso masivo.

Inscripción de beneficiarios

Procesos de inscripción masivos con apoyo de instituciones públicas locales. En Colombia se diseñó e implementó un proceso de inscripción masivo de familias en el nivel nacional con apoyo voluntario de los funcionarios municipales y otras entidades locales, con el fin de lograr entrar con el programa en zonas con altos niveles de violencia y tomadas por grupos insurgentes como paramilitares y guerrilleros.

Procesos de focalización e inscripción eficientes. En Oportunidades de México también lograron un ahorro importante cuando unieron los procesos de focalización e inscripción de beneficiarios. Ahora se hace todo el proceso en menos de una semana, toda la información del proceso de focalización y de inscripción se ingresa directamente en el sistema de información y se evitan problemas de manejo de datos. Este nuevo proceso de inscripción fue desarrollado para como paso previo a la expansión del mismo en las áreas urbanas. Estos cambios se dieron para disminuir costos significativamente.

Cumplimiento de compromisos

Incentivos a la oferta. El programa Nicaragüense ha contratado entidades privadas para la provisión de los servicios de salud. El programa decidió contratar proveedores privados del servicio para los lugares a los cuales no llegaba el estado. El pago a estos proveedores es por caso atendido, es decir, incentivando a estos proveedores a preocuparse por el cumplimiento de las condiciones por parte de las familias beneficiarias. Asimismo, aprovechando una costumbre informal de pago a profesores por parte de las familias, el programa decide continuar con la costumbre y lo convierte en un incentivo a los profesores para que apoyen el proceso de cumplimiento de compromisos en el sector educativo. De esta manera, se regularizó el pago voluntario que hacen los padres de familia a los profesores, convirtiéndolo en incentivo más que en pago voluntario.

Manejo eficiente en el transporte de formularios e ingreso de información. En Colombia se decidió contratar una firma externa para que produjera los formularios, se encargue del transporte a las oficinas del programa en los municipios, recoja los formularios después de haber sido llenados por los funcionarios de salud y educación, y los transporte nuevamente a sus oficinas en Bogotá, ingrese la información al sistema computacional y entregue los resultados en medio magnético al Programa para el cálculo de los pagos. De esta manera, el programa se ha evitado la implementación de todo un sistema logístico propio, como es el caso mexicano, por ejemplo. El costo de la logística es mucho más bajo que si se hubiera hecho con funcionarios estatales como es el caso de los otros países. Se evitó el uso de instancias públicas que tienden a ser burocráticas y no eficientes.

Formularios adecuados: En México, el problema presentado fue el registro de cumplimiento de corresponsabilidad, en principio se pedía información del cumplimiento de asistencia a clases o las consultas. El llenado de los datos de la escuela requería de mucho tiempo. La forma de resolverlo fue que sólo se registren los incumplimientos que no pasan del 10% del total de beneficiarios. Se anota sólo a los becarios que no cumplen con su corresponsabilidad. De esta manera, se simplificó el llenado de formularios de corresponsabilidad.

C. Participación de las instituciones y ministerios de línea

Coordinación institucional eficiente. Es un aspecto importante que debe tomarse en cuenta en este tipo de programas, la falta de ella puede afectar significativamente a la ejecución y a la buena marcha de los mismos. Los participantes concordaron que había que enfocarse en tres aspectos importantes para poder mejorar y alcanzar la coordinación institucional: (a) desarrollo de un sistema de comunicación para ganar aliados; (b) utilización de un lenguaje común; y, (c) definición del proceso a seguir. Para captar el interés de los diferentes actores involucrados, se sugiere realizar campañas de difusión de los PTC. La utilización de un lenguaje común contribuirá a lograr niveles de consenso entre los diferentes actores de los programas, propiciando una mejor ejecución y un mayor nivel de cumplimiento de los objetivos de los programas.

Ejecución descentralizada. El Gobierno Federal de Brasil coordina un programa que es operado enteramente por los municipios. Ellos han implementado el programa de acuerdo a sus capacidades y circunstancias locales, el Gobierno Federal se encarga únicamente de hacer las transferencias de acuerdo a lo señalado por los municipios en lo que tiene que ver con el

cumplimiento de condiciones por parte de los beneficiarios. Cada uno de los municipios tiene la autonomía suficiente para ejecutar el programa de acuerdo a sus circunstancias y capacidades locales. De esta manera, el Gobierno Federal mide calidad y productos, no está preocupado por la ejecución del día a día del programa, eso está en manos de los gobiernos locales.

Niveles de descentralización. De la revisión de las distintas experiencias, se encontró que hay distintos niveles de descentralización, pasando de programas completamente descentralizados como es el brasileño a completamente centralizados como es el jamaicano. El resto de países muestran diferentes niveles de descentralización, unos dando mayores tareas y responsabilidades a los gobiernos seccionales o municipales como son México y Colombia, mientras que otros por motivos de desconfianza, organización o capacidad les entregan tareas mínimas, como son los casos de Nicaragua, Honduras y Turquía. Todos los participantes hablaron sobre la necesidad de descentralización, pero por otro lado, la mayoría de ellos mostraron reservas con respecto a la capacidad municipal para el manejo de este tipo de programa. En todo caso, todos los participantes concluyeron que el Programa debe irse descentralizando poco a poco para asegurar una sostenibilidad a futuro, aunque no necesariamente todos llegarán a los niveles de descentralización mostrados por Brasil.

D. Gestión financiera

En estos grupos de trabajo se analizaron los distintos aspectos financieros de los programas de transferencias condicionadas, para lo cual se partió de la información proporcionada por los participantes.

Proceso estratégico de negociación con la banca privada para bajar el costo de transacción del pago de los subsidios. Colombia negoció primero con la banca pública el proceso y el costo por transacción del pago a beneficiarios. De esta manera, se mejoraron los procesos y luego mostraron el funcionamiento optimizado a la banca privada para que participe, lográndose así que la banca privada cobre por transacción menos que el valor acordado con la banca pública, cuando en un principio, la banca privada llegó a solicitar hasta 10 veces el valor que la banca pública había propuesto cobrar.

Frecuencia de pago: La frecuencia de pago bimestral utilizada en Colombia, Jamaica, México y Nicaragua, tiene mucha acogida ya que contribuye por una parte a la reducción de costos operativos si la frecuencia fuera mayor, y por otra facilita el traslado de los beneficiarios para el cobro porque lo hacen solamente una vez cada dos meses y es suficiente tiempo para que ellos organicen su logística de traslado, que en no pocas ocasiones, es a lugares un tanto distantes y dejan a sus hijos solos o a cargo de otras personas.

Modalidad de pago: El caso mexicano ha mostrado ser muy exitoso en lo que se refiere a pagos. En los inicios del programa se contrató a una empresa estatal de correos para que haga los pagos a los beneficiarios en efectivo en todos los municipios, cada dos meses. Después de haberlo hecho de forma exitosa, ahora Oportunidades está implementando pagos a través de bancos e instituciones financieras donde sea geográficamente posible. Es más, se planea implementar sistemas por los cuales las familias puedan abrir cuentas de ahorros, usar tarjetas de débito, chequeras y otros servicios financieros que no han estado abiertos para familias de extrema pobreza.

E. Rol de beneficiarios y actores locales

Control comunitario participativo. Se ha desarrollado en México un sistema comunitario participativo, las madres líderes nombradas entre las madres titulares en México apoyan a sus grupos tanto en la verificación del pago como en los procesos de capacitación y promoción de salud que se realizan. Esto ha permitido mantener el programa con un excelente nivel de participación y transparencia en todos sus procesos.

Capacitación de promotoras: En Oportunidades, los participantes identificaron tres actores fundamentales: las municipalidades, las promotoras y las ONGs. Las municipalidades tienen un rol fundamental en la operación del Programa, ya que están encargadas de la capacitación de los enlaces municipales a través de un proceso de capacitación continua. Las promotoras comunitarias elegidas para participar en el programa, hacen de enlace entre los beneficiarios y Oportunidades. La capacitación a estas promotoras se hace a través de reuniones regionales, haciéndose una capacitación especial por región, pues existen diferentes necesidades y realidades en cada una de ellas. En Oportunidades, existe una promotora comunitaria por cada 20 familias, tienen contacto con el jefe de familia, les informan respecto a los pagos, les prestan ayuda y constituyen el vínculo permanente entre el programa y los jefes de familia, también hay un programa de capacitación específica para los promotores. Las promotoras siempre están muy dispuestas e interesadas en ayudar en el programa, la gran mayoría son mujeres y tienen trabajo adicional en sus comunidades sobre todo en temas de ayuda comunitaria. Sin embargo de b anterior, ahora Oportunidades está buscando maneras para optimizar el rol de la madre comunitaria y está probando con la opción de tener comités de madres comunitarias, en vez de una sola madre comunitaria responsable por todo el grupo.

Participación de los municipios: la ejecución del programa brasileño está a cargo de los municipios, el nivel central deja que los municipios tomen sus decisiones propias en cuanto a la operación. Lo que le interesa al nivel central es que los municipios verifiquen adecuadamente los cumplimientos de las condiciones establecidas de forma adecuada y en el tiempo requerido. Esto ha permitido que diferentes sistemas operativos se hayan desarrollado en el nivel local, algunos de ellos con costos operativos bastante bajos. Ahora mismo, la unidad central del programa está haciendo esfuerzos, mediante seminarios y producción de información, para hacer público y compartir experiencias operativas exitosas con otras municipalidades y países.

Arreglo institucional: El programa PATH de Jamaica parte como un proceso de racionalización de tres programas de transferencias ineficientes. Es decir, este programa, busca además de apoyar a familias muy pobres, resolver un enredo institucional uniendo programas similares. La meta de PATH, además de desarrollar capital humano, es disminuir los costos operativos de sus programas y racionalizar la operación estatal dentro de un marco institucional que permita al programa ser sostenible en el mediano y largo plazo.

F. Monitoreo y evaluación

Sistemas de seguimiento y evaluación vinculados. En México, los temas de seguimiento o evaluación operativa y evaluación de impacto están muy vinculados. La evaluación operativa es un insumo para la evaluación de impacto. Esta vinculación se debe a que en la evaluación operativa pasada faltó incorporar a la evaluación de impacto, por lo que tuvo que hacerse una

aproximación a través de diferentes documentos. En función de la lección aprendida, ahora la evaluación tiene una nueva visión, integral e incluye la operativa con la de impacto.

Sistemas de seguimiento proactivos. En Colombia, además del sistema de seguimiento y evaluación de impacto se implementó un sistema de seguimiento externo muestral para analizar problemas operativos, buscar causas e identificar soluciones. Se decidió establecer como parte del monitoreo, un sistema de mejoramiento de procesos que permite priorizar problemas y los va resolviendo en ese orden. No hay una ruptura en la toma de decisiones dentro de la organización en donde aparecen discusiones entre los diferentes departamentos y personas de las instituciones en las cuales opera el programa, el mecanismo implementado trata de que las decisiones de ajustes operativos se implementen inmediatamente después de analizar los resultados del monitoreo y sean aprobados por un comité donde los principales actores son miembros. En todo caso, el sistema está en proceso de implementación y todavía no hay resultados sobre su real funcionamiento. En el caso de México, dada la madurez de la operación, están en la fase de consolidar procesos operativos de seguimiento y evaluación, aunque su mayor preocupación estriba en el hecho de obtener información a tiempo para tomar los correctivos del caso. En Nicaragua, se está desarrollando una evaluación de beneficiarios cualitativa que va a permitir profundizar la evaluación de impacto y va a ayudar a entender mejor los problemas operativos.

Sistema de Seguimiento de programas sociales: El sistema de seguimiento de programas sociales implementado por Costa Rica permite conocer los cumplimientos básicos y niveles de eficiencia de los distintos programas que permiten evaluarlos y tomar decisiones sobre ellos. El programa de Superémonos se implementó bajo este sistema y las autoridades del país conocen al instante la información básica de cumplimiento y eficiencia de este programa como de otros que el Gobierno esta ejecutando actualmente.

Sistema de seguimiento eficiente: El sistema de seguimiento de México tiene todas sus oficinas conectadas en línea y se conoce casi al instante cualquier información de cumplimiento del Programa. Últimamente, también se conoce al instante la información relacionada a los procesos de focalización e inscripción de beneficiarios debido a que sus centros de recolección de información también están conectados en línea. Esto no ocurría antes, pues tomaba varios meses conocer este tipo de información.

Producción de material. Es importante el esfuerzo que hace México en realizar evaluaciones de impacto y estudios específicos sobre distintos tópicos de su programa, su nivel de producción de información al exterior ha permitido a otros países conocer sobre sus logros y avances.

Programa piloto: El Programa nicaragüense, con apoyo del BID implementaron un programa piloto con toda la rigurosidad que se exige para probar su efectividad como sus procesos operativos. Este programa piloto tiene un sistema de seguimiento completo, un proceso de evaluación de impacto en marcha y distintas alternativas operativas en ejecución para estudiar su eficiencia. A diferencia de otros países, esta prueba piloto no fue afectada por la presión ejercida por sus autoridades nacionales en expandir el programa a todo el país. Debido a esto, ha sido posible obtener conclusiones claras de este programa y que luego serán utilizadas cuando se implemente el programa en el nivel nacional.

IV. DESAFÍOS PENDIENTES

En este capítulo se describen los principales desafíos que presentaron los grupos de trabajo durante las reuniones de trabajo. Este análisis se hace para cada uno de los temas definidos en la agenda de trabajo.

A. Diseño del Programa

Viabilidad financiera de los programas: Un punto importante durante la etapa de diseño de los programas es el de analizar los costos y beneficios de los mismos para poder determinar su viabilidad financiera, básica para la sostenibilidad de dichos programas y para su aceptación en las instancias de decisión de los mismos. Algunos países están financiando este tipo de programas en su totalidad con crédito, poniendo en riesgo su viabilidad en el mediano plazo. Después de que el crédito internacional se agote, seguramente será muy difícil para estos países sostener este tipo de programas.

Focalización con datos actualizados: un punto de partida fundamental en el diseño es el contar con información adecuada de a quién se va a beneficiar y en dónde están localizadas estas personas, es decir la población más pobre de cada uno de los países a la cual se pretende otorgar uno u otro beneficio de los propuestos. En caso de que no exista la información o que se requiera una actualización de la misma, es importante identificar un mecanismo concreto dentro de la organización que facilite o permita esta actualización, ya que a partir de la información adecuada se va a facilitar el cumplimiento de los objetivos planteados en los programas. En Colombia no fue posible contar con información actualizada y solamente se pudo cubrir menos del 50% de los más pobres en cada uno de los municipios, teniendo que expandirse el Programa de 300 a más de 600 municipios para alcanzar las metas, dejando en todos los municipios familias muy pobres porque no se tenían datos actualizados para llegar a ellas.

Fases pilotos completas: Ni en Colombia ni en Jamaica fue posible completar las fases pilotos y probar todos los procesos. Se tuvo que expandir los Programas en el nivel nacional por exigencias de sus Gobiernos Centrales sin haber completado el diseño. Algunos procesos no pudieron probarse y tuvieron que implementarse de todas maneras en el nivel nacional sin haberlos probado totalmente. En algunos casos, esos procesos demostraron no ser eficientes o adecuados y tuvieron que ajustarse en el camino causando problemas operativos en la ejecución.

Estrategias claras de salida (i.e., graduación) de beneficiarios. Un tema de discusión es la dependencia y la permanencia de la población en estos programas, una vez que los programas ya operan por algunos años, es necesario decidir que es lo que se va a hacer con la gente que ya ha recibido el beneficio por 3 o 4 años, cual debe ser la política de salida, de estos programas. Este tema es crítico cuando por una parte existe un presupuesto limitado y por otra, hay muchos pobres que no están dentro del programa y cada vez que una familia sale del programa permite que otra familia pueda entrar. En México, el Programa que ya ha funcionado por 5 años está tratando de desarrollar programas alternativos y complementarios para aquellos beneficiarios que terminan su ciclo en el Programa y que necesitan otros tipos de apoyo para mantener los cambios y mejoras logradas durante su permanencia en el Programa. El resto de países también muestran la misma preocupación, creen que deben desarrollarse estrategias claras de salida de beneficiarios. Para esto, se deben crear programas complementarios orientados a la creación de empleo en el mediano plazo.

Combatir la pobreza y salir de la pobreza; Todos, o la mayor parte de estos programas han sido diseñados como respuesta a crisis económicas siguiendo la sugerencia del Fondo Monetario Internacional y la banca multilateral. Habría que analizar después de un período de operación de los programas, que mejoría se logra en la situación económica de la población.

B. Focalización, inscripciones de beneficiarios, y cumplimiento de compromisos

Focalización

Sistemas de focalización actualizados y administrados apropiadamente. El Departamento Nacional de Planeación de Colombia implementó un sistema de focalización descentralizado y administrado por cada una de las municipalidades. La experiencia del Programa de Familias en Acción indica que su proceso de selección de familias beneficiarias fue el principal cuello de botella en la implementación del Programa, el Programa no logró una cobertura total de familias más necesitadas por no contar con un sistema de focalización con información actualizada y que tenga cobertura total. En otras palabras, el programa dejó por fuera, en todos los municipios familias potencialmente beneficiarias, porque no estaban inscritas en el sistema de focalización municipal o porque no habían actualizado sus datos, o porque al municipio no le había interesado operar adecuadamente el sistema. En todo caso, actualmente el DNP está en el proceso de ajuste de este instrumento para iniciar un nuevo proceso nacional de entrevistas para refocalizar a las familias.

Sistemas eficientes de selección de beneficiarios. Aunque los participantes reconocen la ventaja de utilizar el sistema de focalización por hogar a través de la proxi-means test formula (o usando análisis discriminante), método que mejora la selección de beneficiarios a través de un proceso objetivo, los participantes muestran distintas preocupaciones:

- ✍ Los países más pobres todavía están analizando si hay alguna alternativa menos cara para focalizar familias pobres que no sea a través de un “proxi-means test formula” y que sea igualmente efectiva. La metodología que requiere entrevistas universales en los hogares resulta muy cara.*
- ✍ Hay problemas serios de exclusión, especialmente cuando se trata de algún tipo de beneficiario especial, como por ejemplo adultos ancianos en Jamaica; poblaciones con características distintas, especialmente entre áreas urbanas y rurales como ocurre en Turquía, la fórmula no funciona bien en estos casos y podría necesitarse más de una o diferentes puntos de corte.*
- ✍ Deben analizarse e implementarse sistemas serios de mantenimiento de la información recolectada para la focalización, de lo contrario la información se desactualiza muy rápidamente dejando de ser útil para otros programas de selección de beneficiarios, tal cual ocurrió en Colombia. Un mal mantenimiento, y la no-actualización del sistema puede dejar por fuera muchas familias que no se registraron en el sistema y que merecían participar en el Programa por ser igualmente pobres y vulnerables.*

☞ Parece adecuado primero hacer una focalización geográfica utilizando datos del censo y luego ir con una focalización individual del hogar, de esta manera se reducen costos significativamente.

En el caso de Jamaica, la *proxi means test formula* excluye sistemáticamente familias conformadas por miembros mayores de 65 años que merecen ser también beneficiarios debido a sus niveles de pobreza y vulnerabilidad. La fórmula da prioridad a la entrada de familias grandes y con niños, no familias pequeñas y conformadas por ancianos.

Método de focalización barato, pero igualmente efectivo: En Nicaragua está en desarrollo una discusión sobre el método de focalización que sería más oportuno utilizar. En la prueba piloto se pudo constatar que el método de focalización por hogar es costoso porque se hace en todos los hogares y el país no tiene los recursos económicos para un ejercicio de este tipo. Se está discutiendo y analizando cuál sería el método más conveniente, si el de focalización por hogar, o el de focalización geográfica, o una combinación de ambos.

Líneas de corte: En Costa Rica, la decisión de utilizar diferentes líneas de corte para distintos tipos de programas no ha resultado tan simple. Se debe utilizar una línea de corte para calificar familias que están pidiendo satisfacción de necesidades básicas inmediatas como comida, vestido y otros para participar en un programa de microempresas, y así sucesivamente. Se está explorando si se deben usar ponderaciones distintas para diferentes programas.

Inscripción de beneficiarios

Procesos de inscripción apropiados en el nivel nacional. En Colombia, debido a las fallas del SISBEN, fue necesario aumentar el número de municipios participantes de 350 hasta 620, lo que implicó un esfuerzo adicional que no estaba previsto. En Jamaica, el proceso de inscripción en el nivel nacional se inició antes de completar el sistema de información y la prueba piloto, por lo tanto el proceso se hace manualmente y produce retrasos y errores que hubieran podido ser evitados si se tuviera el sistema de información completamente diseñado e implementado. En resumen, es importante que se inicien los procesos de inscripción masiva solamente después de que se tengan todos los elementos operativos completamente diseñados y en operación. Sin embargo, esta situación es difícil debido a las presiones internas por iniciar estos programas antes de completarse su diseño.

Sistemas operativos en marcha: Los participantes concluyeron que el principal problema de inscripción de beneficiarios es iniciarlo sin tener todos los sistemas operativos funcionando, especialmente el del sistema de información. Asimismo, los problemas de inscripción aparecen cuando los procesos de selección e inscripción no están debidamente probados y evaluados. Tanto en Colombia como en Jamaica se iniciaron procesos de expansión o inscripción masiva sin completar y evaluar la prueba piloto debido a exigencias de la alta dirigencia de sus gobiernos. Los problemas operativos tienden a aparecer luego debido a que no fueron evaluados adecuadamente.

Cumplimiento de compromisos

Número adecuado de categorías de beneficiarios. En el PATH de Jamaica hay 6 tipos de beneficiarios, donde todos deben cumplir compromisos. Resulta complicado implementar procesos de control de cumplimiento de compromisos para todos. Especialmente el Ministerio de

Salud se queja del incremento significativo de la carga de trabajo de los centros de salud, ahora tienen que atender miembros adultos de la familia que antes no iban a chequeos médicos. El desafío en el futuro es lograr que todos los beneficiarios cumplan con sus compromisos.

Mantener la simplicidad de la operación: La complejidad de la operación de los programas aumenta considerablemente a medida que se aumentan las categorías de beneficiarios. De ser posible, es mejor mantener el programa simple con uno o dos tipos de beneficiarios. Se sugiere aumentar los tipos de beneficiarios solamente cuando el Programa está bastante estabilizado y funcionando de manera adecuada.

Condicionar o no condicionar: realizar un análisis costo-beneficio para determinar la conveniencia o no de condicionar la entrega de transferencias, considerando que todos los trámites y el tiempo que toma el constatar si los beneficiarios cumplieron las condiciones, es un proceso costoso y representa un problema administrativo, pues se debe contar con la logística que permite ejercer este control. Si la mayor parte de las personas están cumpliendo con las condiciones de por sí, cuál sería la utilidad de llevar adelante este trabajo El desafío para el futuro es entonces buscar sistemas eficientes y rápidos para identificar aquellos que no cumplen solamente, en vez de montar sistemas complejos para verificar que la gran mayoría si cumplen los compromisos.

Castigos al incumplimiento: Existen diferentes tratamientos cuando una familia no cumple con las condiciones impuestas por el Programa. En Oportunidades, la exclusión es inmediata, se quitan las becas o subsidios al primer incumplimiento de condiciones. Si el objetivo de este tipo de programas es apuntar al desarrollo del capital humano, entonces quitarle de inmediato el beneficio no sería una acción lógica. De la experiencia de los países se ha visto que en un inicio deben haber acciones punitivas con el fin de cambiar las conductas de las familias y orientarlas al cumplimiento de compromisos. Sin embargo, este tipo de castigos parece que deben disminuirse o eliminarse en programas que tienen mayor tiempo de maduración y donde las familias han aprendido a funcionar de acuerdo a las reglas del programa.

C. Participación de las instituciones y ministerios de línea

Los grupos de trabajo llegaron a definir cuatro ejes o desafíos que habría que atender o solucionar: (1) establecer una estrategia de reducción de pobreza; (2) definir las responsabilidades institucionales; (3) incluir participación ciudadana; y, (4) establecer redes institucionales.

1) Establecimiento de una estrategia de reducción de pobreza

Esta estrategia de reducción de la pobreza debe tener metas comunes entre los diferentes actores involucrados, llegando a posiciones de conciliación. Por otra parte, es importante definir políticas contra la pobreza, las mismas que deben estar enmarcadas dentro de la estrategia de reducción de pobreza definida previamente, y ser comunes para todos los actores para que el trabajo de todos esté mancomunado. Los PTC deben ser considerados como una estrategia a ser institucionalizada dentro de las políticas de combate a la pobreza en los países y los gobiernos, ya que estos programas, además de estar orientados a la ayuda de la población de menores niveles de ingreso, cuentan con el apoyo financiero de la banca multilateral, lo que puede considerarse como un impulso a su ejecución y promoción.

El establecimiento de una estrategia de reducción de pobreza debe incluir el mercadeo de los programas. A través de este mercadeo, se deben destacar los objetivos y metas de estos programas y que se evidencie la manera como los PTC pueden reducir la pobreza a través de la entrega de subsidios y bonos a la población más necesitada. Una vez definida la estrategia de reducción de pobreza, es necesario implementar una estrategia publicitaria para que el gobierno, las instituciones participantes, los actores y potenciales beneficiarios de dicha estrategia conozcan su grado de participación y las acciones que cada uno de ellos debe emprender, logrando así el éxito de dicha estrategia. Asimismo es importante crear consensos respecto a lo que significa la estrategia de reducción de pobreza y cómo implantarla.

2) Responsabilidades institucionales

De acuerdo con los participantes del taller, para garantizar el éxito de los PTC, es necesario que los ministerios en línea y otros actores involucrados asuman sus responsabilidades institucionales, tal es el caso del Ministerio de Salud y de Educación, quienes deben proveer el servicio de forma adecuada. Asimismo, de acuerdo con la opinión vertida por los participantes durante el taller, para que estos ministerios y actores asuman sus responsabilidades, es necesario capacitarlos sobre sus responsabilidades en dichos programas, con esta capacitación se puede además conseguir que a partir de su propia experiencia, estos ministerios propongan nuevos modelos de gestión que permitan una mejor y más adecuada ejecución de los programas.

El grado de participación de los municipios depende de que se comparta constantemente la información entre y dentro de los ministerios, con una definición clara de objetivos, reglas y roles de cada actor. Se debe mantener un monitoreo constante que asegure que estén involucrados en el programa, incluyendo sanciones e incentivos para los casos que así lo ameriten, está directamente relacionado con el grado de participación que tengan los participantes de los programas desde el diseño y preparación del programa.

3) Participación ciudadana

Por el tipo de condicionamientos y requisitos que se establecen para el pago de los bonos o subsidios, requieren que exista una adecuada participación de la ciudadanía. Esta participación puede ser a través de las madres comunitarias o a través de los diferentes canales establecidos para que la población conozca de la existencia de estos programas y de sus requisitos.

Otro tipo de participación se refiere a la asistencia de la población a reuniones y otros eventos organizados por el programa durante su ejecución. Si la población no asiste y no participa activamente en estas reuniones, se generarían problemas en cuanto a la ejecución del programa, no sería factible lograr adecuados niveles de cumplimiento de requisitos y de corresponsabilidades establecidas para los beneficiarios de estos programas. Es importante que los ministerios e instituciones participantes reconozcan la importancia de esta participación ciudadana en la ejecución de los programas e incluso emprendan acciones para facilitar dicha participación.

Otro punto importante que debe recalcar en cuanto a la ejecución de estos programas y la participación ciudadana es la contraloría social para garantizar la transparencia del programa. Es a través de una contraloría social llevada a cabo por la población que se lograría un adecuado control y seguimiento de la ejecución de este tipo de programas dentro de las normas y reglas establecidas para el efecto, evitando acciones indebidas que atenten contra la buena marcha de los programas. Se pueden citar varios mecanismos de promoción de la participación ciudadana, uno de ellos puede ser el fortalecimiento de la capacidad de gestión local con programas, el fortalecimiento de la transparencia de los programas y la promoción de la descentralización y administración.

4) Redes Institucionales

Para crear las redes institucionales es necesario establecer alianzas estratégicas entre las instituciones participantes que evidencien y garanticen beneficios para dichas instituciones. Esto debe motivar una participación activa de las instituciones con un interés mancomunado de alcanzar objetivos comunes y beneficio para la población beneficiaria. Otro aspecto de estas redes institucionales que cabe mencionar es una mejor coordinación con programas afines, lo cual garantizaría una ejecución más ágil de los programas de transferencias condicionadas.

D. Gestión financiera

Aunque los programas son similares, en los aspectos de detalle difieren unos de otros. No se puede hablar de un patrón similar en los 8 programas analizados, evidentemente hay diferencias y esto se debe a la diversidad que hay entre los países, entre sus condiciones, sus prioridades, su realidad económica, sus problemas sociales, y otros.

Obtención de recursos a nivel local: los programas de la región están siendo financiados con recursos externos. Es necesario pensar en mecanismos de obtención de recursos o fuentes de financiamiento locales que garanticen la permanencia de estos programas en el tiempo.

Tasa bajas de no cobro de subsidios: la tasa de no cobro de los subsidios en Familias en Acción (Colombia) es del 25% para el primer año. Este es un valor significativo que podría estar ocasionado por las mismas dificultades de expansión e implementación del programa. Se especula que esta tasa se debe a que los beneficiarios todavía no entienden claramente sobre el funcionamiento del programa y esta tasa irá disminuyendo a medida que los beneficiarios aprendan sobre los pasos a seguir dentro del programa. En todo caso, parece que en todos los países las tasas de no cobro es bastante significativa en los dos primeros años de implementación. Los países deben buscar mecanismos para bajar estas tasas en el menor tiempo posible y estabilizarlas en porcentajes menores al 5%.

Sistema de pagos: El sistema de pagos del programa colombiano funciona exclusivamente a través de bancos y eso deja por fuera un número importante de municipios con familias pobres que no cuentan con instituciones financieras. Deberían plantearse siempre sistemas de pagos mixtos que puedan adaptarse a las condiciones y circunstancias del área geográfica donde se hacen los pagos. Esto implica incrementos en los niveles de complejidad del Programa, pero no hay duda que los más pobres se encuentran en lugares donde no hay servicios de banca.

Demora en los pagos. Otro tema importante es el de la demora en los pagos; en Oportunidades como en la mayoría de los programas, la demora es de dos meses, se verifica el cumplimiento cada dos meses y luego se paga. Cabe mencionar que en el caso de Oportunidades hay un nivel de cumplimiento muy alto, más del 90%. En Nicaragua la evaluación muestra que casi todos cumplen. Se debería analizar la conveniencia de hacer la verificación del cumplimiento a posteriori, considerando que existe un nivel de cumplimiento del 90% o 95%. Esta alternativa de verificar solamente aquellos que no cumplen podría pensarse para programas maduros y con tiempo suficiente de funcionamiento. En México se han incluido aspectos en esta dirección. Con respecto al tiempo de pago, no hay consenso si dos meses es el tiempo ideal o debería acortarse, parece que los beneficiarios se han ido adaptando a este ciclo de pago, por otra parte, a aquellos beneficiarios a quienes se les dificulta ir a los sitios de pago les resulta conveniente un ciclo de pagos de este tipo.

E. Rol de beneficiarios y actores locales

Arreglos institucionales adecuados para los Programas. En Colombia, el programa se lo ubicó en una de las oficinas de la Presidencia de la República sin infraestructura regional. El proceso de creación de oficinas regionales, contratación y capacitación de personal, manejo de recursos presupuestarios y otros tomó un largo tiempo y retrasó la implementación del Programa. En definitiva, se creó una estructura institucional paralela especial para el Programa. Para evitar este tipo de inconvenientes, los participantes han coincidido en que debe buscarse desde el principio ubicar el Programa en entidades que tengan presencia no solamente en la capital del país, pero en todas las regiones, y si no es posible en las más pobres donde se focaliza el Programa.

Disminución de abusos de poder por parte de promotoras. Un problema que se ha dado en México con las promotoras, es el abuso de poder de su parte. Se ha propuesto la creación de un comité comunitario, que sustituiría a los promotores, y tendría un vocal para educación, otro vocal para salud y otro para todos los otros aspectos del programa. Estos tres vocales que van a sustituir a los promotores deben ser beneficiarios del programa. En todo caso, esta alternativa esta todavía en estudio y no se tienen resultados de la misma.

Carga adicional de trabajo a madres beneficiarias. Con el fin de llegar con procesos de capacitación y apoyo operativo a las madres beneficiarias, los países, como Colombia y México están utilizando a algunas madres beneficiarias para roles distintos de mayor responsabilidad como de apoyo operativo y capacitación básica a través del sistema de enseñanza por cascada. Experiencia en México muestra que los beneficiarios en un inicio aceptan realizar estas tareas adicionales, pero luego las madres se quejan de la carga adicional de trabajo sin remuneración. Los países deben buscar mecanismos vía incentivos para involucrar madres en distintos roles a los que inicialmente tienen como es cumplir con sus compromisos de corresponsabilidad.

F. Monitoreo y evaluación

Sistemas de seguimiento y supervisión sólidos. El programa de Brasil todavía no tiene un sistema integrado que permita hacer un seguimiento y control adecuado de la operación del programa en las distintas municipalidades que ejecutan el programa de forma descentralizada. Actualmente, la unidad ejecutora central acepta la información entregada por cada uno de los municipios sin poder comprobar su veracidad o el cumplimiento de las exigencias impuestas a los municipios antes de ingresar al programa.

Sistema de información para la toma de decisiones: La dirección del Programa hondureño no cuenta con información gerencial para tomar decisiones sobre el mismo, ya que no conoce a ciencia cierta la real ejecución y efectividad del Programa. Ahora mismo, la dirección está trabajando en el desarrollo de sistemas adecuados y funcionales de seguimiento y evaluación. Queda claro que la falta de sistemas apropiados de seguimiento y monitoreo pueden ser un gran obstáculo para la ejecución y supervivencia del programa, pues no se conoce si sus acciones fueron exitosas o no, y si sus procesos operativos fueron los apropiados o no.

Sistemas de seguimiento cualitativos. Ningún país participante del taller ha contemplado un sistema de seguimiento cualitativo. La importancia de un sistema de seguimiento de este tipo es que puede orientarse a conocer la relación niño-escuela, padres-maestros y la relación interinstitucional. Este tipo de evaluación ayudaría a mejorar también los procesos operativos de los PTCs. Hasta ahora, los países primariamente están interesados en conocer los logros de cobertura y financieros de los programas, dejando de lado los avances cualitativos en la educación y salud de los niños.

V. CONCLUSIONES

En esta sección se resumen los puntos más importantes tratados en el Taller, y en base a los cuales se podrían redireccionar algunos de los aspectos que representan problemas o debilidades en la ejecución de los programas o aprovechar las experiencias exitosas que se han producido para lograr una mayor eficiencia de otros.

Diseño del Programa

Seleccionar el ciclo y modalidad de pago adecuada. Los países utilizan el bimestre como ciclo de pagos, sin embargo, existe la duda de si debería cambiarse este ciclo a 4 meses o dos veces al año para disminuir la carga administrativa del Programa. También existen distintas modalidades de pago a los beneficiarios, aunque todos concuerdan que el pago en efectivo es el mejor y las madres muestran mayores niveles de satisfacción cuando esta es la forma utilizada. La modalidad de pago seleccionada se hace de acuerdo a las características propias del país, especialmente a la apertura y cobertura que tengan las entidades financieras de pago. De no haber estos, se buscan mecanismos directos de pago.

Focalización, Inscripciones, y Cumplimiento de Compromisos

Evitar demoras en los pagos. Si el nivel de cumplimiento es muy alto, superior al 90%, los Programas tendrían que buscar alternativas para evitar demoras en el pago, considerando que el concepto del programa es realizar el pago apenas se cumpla la condición, de otra manera, el beneficiario no relaciona el pago al cumplimiento de su responsabilidad.

Participación de las Instituciones y Ministerios de Línea

Evitar la politización de los programas. El gran despliegue publicitario disminuye los temores y la politización de este tipo de programas, sin embargo los países ponen en marcha este tipo de campañas en forma tardía cuando el Programa está ya en proceso de implementación. No se debe permitir que la ingerencia política influya en los procesos de focalización e inscripción de beneficiarios, ni tampoco que el partido en el poder lo utilice en sus propagandas proselitistas.

Lograr la mayor participación posible de actores locales e institucionales: Existe consenso de que se debe crear transparencia, conciencia participativa y voluntad política para lograr la participación de los distintos actores locales, de acuerdo a los objetivos de país, dado que los recursos son limitados. Para esto, los actores institucionales deben participar desde un inicio en el diseño del programa.

Avanzar en los procesos de descentralización. Aunque no existe consenso respecto a si estos programas deben desconcentrarse y/o descentralizarse, los países con programas exitosos han llevado adelante procesos agresivos de descentralización. La participación de los municipios ofrece más ventajas que desventajas.

Gestión Financiera

Sostenibilidad de los programas. La viabilidad de estos programas en el mediano plazo aumenta cuando el porcentaje de beneficiarios que reciben subsidios se pagan con recursos nacionales y no de crédito.

Cuidar costos administrativos. El gasto administrativo que generan los programas de transferencias condicionadas tiende a ser alto en las etapas iniciales de implementación, existe conciencia por parte de los participantes de que este costo (i.e., porcentaje con respecto a pago de subsidios) debe disminuir progresivamente sin afectar la efectividad del programa, aumentando la cobertura y utilizando sistemas computacionales eficientes.

Rol de Beneficiarios y Actores Locales

Crear alianzas entre sector social y financiero. Esto ha demostrado mucha efectividad en el manejo de programas masivos dirigidos a la población en condición de pobreza. La falta de apoyo del sector financiero puede demorar la implementación de los PTC y volverlos no viables debido a los altos costos transaccionales.

Limitar la carga adicional de trabajo a madres beneficiarias. Con el fin de llegar con procesos de capacitación y apoyo operativo a las madres beneficiarias, los países están utilizando a madres beneficiarias para roles distintos de mayor responsabilidad como de apoyo operativo y capacitación básica a través del sistema de enseñanza por cascada. Los países deben evitar involucrar a las madres en lo posible en distintos roles a los que inicialmente tienen como es cumplir con sus compromisos de corresponsabilidad.

Monitoreo y Evaluación

Diseñar sistemas de seguimiento y monitoreo proactivos. Se requiere establecer sistemas lo suficientemente simples, pero efectivos para entregar información que permita no solamente conocer el avance físico y financiero del programa, sino que permita hacer ajustes operativos y mejorar la ejecución del mismo.

VI. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN DEL TALLER

Todos los participantes expresaron la relevancia, practicidad y utilidad de los temas que fueron discutidos, particularmente las discusiones sobre monitoreo y evaluación. También mencionaron que pudieron descubrir que todos estos PTC comparten el mismo tipo de problemas. Muchos de los participantes consideran importante aplicar los conocimientos adquiridos en temas como monitoreo y evaluación, tecnología de la información, registro y focalización. Por último, todos los participantes mostraron su interés por participar en el futuro en talleres similares a este--sin embargo, muchos de ellos sugirieron una reducción del número de temas a tratarse para permitir que los análisis puedan ser más profundos. Asimismo, indicaron que los talleres deberían realizarse con mayor frecuencia, dos veces por año.

Anexo 1 Lista de Participantes

País	Institución	Nombre	Teléfono	Correo electrónico
Estados Unidos	Banco Mundial	Laura Rawlings	202-473-1274	lrawlings@worldbank.org
Estados Unidos	Banco Mundial	Andrea Vermehren	202-458-0657	avermehren@worldbank.org
Estados Unidos	Banco Mundial	Lynne Sherburne-Benz	202-473-8432	lsherburnebenz@worldbank.org
Estados Unidos	Banco Mundial	Margaret Grosh	202-473-9249	mgrosh@worldbank.org
Estados Unidos	Banco Mundial	Hideki Mori	202-458-1571	hmori@worldbank.org
Estados Unidos	Banco Mundial	Jeanine Braithwaite	202-458-2724	jbraithwaite@worldbank.org
Estados Unidos	Banco Mundial	Samantha DeSilva	202-473-1774	sdesilva@worldbank.org
Estados Unidos	Banco Mundial	Lorena Cohan	202-473-0880	lcohan@worldbank.org
Estados Unidos	BID	Sudhanshu Handa	202-623-2535	sudhanshu@iadb.org
Turquía	Fondo de Solidaridad Social	Zeynep Karadadas	90-312-424-1620	zkaradadas@basbakanlik.gov.tr
Turquía	Fondo de Solidaridad Social	Gulay Sevine	90-312-424-1620	gsevine@basbakanlik.gov.tr
Costa Rica	Instituto Mixto de Ayuda Social	Noemí Araya Alfaro	506-283-9691	Naraya@imas.go.cr
Costa Rica	Instituto Mixto de Ayuda Social	Rosibel Herrera Arias	506-283-9691	Rherrera@imas.go.cr
México	UDLA/CESEP	Gloria Rubio Soto	52-222-229-2000	grubiosoto@worldbank.org
México	UDLA/CESEP	María Eugenia Ibararán	52-222-220-2000	marui@mail.udlap.mx
México	Oportunidades	Rogelio Gómez Hermosillo	52-555-524-9848	rogeliog@progresagob.mx
México	Oportunidades	Mónica Orozco	52-555-524-9848	monicao@progresagob.mx
México	Oportunidades	Arturo Moreno	52-555-524-9848	arturom@progresagob.mx
México	UDLA	Enrique Guillomen	52-222-232-8215	eguillomen@hotmail.com
México	UDLA	Julio Mariscal	52-222-232-8215	jmariscal@yahoo.com

País	Institución	Nombre	Teléfono	Correo electrónico
Honduras	Programa de Asignación Familiar (PRAF)	José Ramón Martínez	504-235-8240	jmartine@mayanet.hn
Honduras	Programa de Asignación Familiar (PRAF)	José Montoya	504-235-8240	montespi@airnet.hn
Colombia	Familias en Acción	María Teresa Lafaurie	571-352-6614	mlafaurie@presidencia.gov.co
Colombia	Familias en Acción	Rita Combariza	571-352-6600	rcombari@presidencia.gov.co
Colombia	Familias en Acción	Claudia Velásquez	571-352-6614	cvelasqu@presidencia.gov.co
Jamaica	PATH	Colette Roberts Risdén	876-967-5940	ckrobertsrisdén@netscape.net
Jamaica	PATH	Denzil Thorpe	876-967-5940	denzil_thorpe@hotmail.com
Brasil	Programa Bolsa Escola	Elizeu de Oliveira Chaves	55-61-443-8099	elizeujunior@mec.gov.br
Brasil	Programa Bolsa Escola	Romeu Luizatto Filho	55-61-443-8099	romeuluizatto@mec.gov.br
Nicaragua	Red de Protección Social	Leslie Castro	505-277-1984	lcastro@redsocial.gob.ni
Nicaragua	Red de Protección Social	José Martí Caldera	505-277-1984	mcaldera@redsocial.gob.ni
Ecuador	Ayala Consulting	Francisco Ayala	593-22-266-995	paco_ayalacon@yahoo.com
Ecuador	Ayala Consulting	María Soledad Salvador	593-22-266-995	ayalacon@andinanet.net

ANEXO 2

AGENDA

MONDAY, APRIL 29, 2002:

8:30 a.m. Registration and portfolio delivery (Francisco Ayala and María Soledad Salvador, Ayala Consulting Co.)
Salón Eventos, Hotel Villas Arqueológicas, calle 2 Poniente No. 601, San Andrés, Cholula, Puebla, telephone (222)2471966

9:00 a.m. Welcome remarks by the World Bank (Andrea Vermehren, World Bank)
Salón de eventos del Hotel Villas Arqueológicas

9:10 a.m. Presentation by National Coordinator of “Programa Oportunidades,” Mr. Rogelio Gómez Hermosillo
Salón de eventos del Hotel Villas Arqueológicas

GROUP 1 Group coordinator: Andrea Vermehren, World Bank

10:00 a.m. Leave for field visit

10:45 a.m. Visit to the transfer delivery location: Huejotzingo, Puebla.

11:15 a.m. Transfer to San Salvador El Verde community

11:55 a.m. Visit to Module of attention and families incorporation in urban zones

12:15 p.m. Visit to San Salvador el Verde Health Center. Health chat with program beneficiaries

12:15 p.m. Transfer to the location San Andrés Hueyecatitla

12:50 p.m. Visit to a telesecundaria school in San Andrés Hueyecatitla. Chat with students beneficiaries

1:10 p.m. Return to the hotel

GROUP 2 Group coordinator: Francisco Ayala, Ayala Consulting

10:00 a.m. Leave for field visit

11:00 a.m. Visit to Tecalli de Herrera: meeting with community promoters in the community’s health center

11:30 a.m. Visit to Telesecundaria, San Buenaventura Tetlanaca

12:15 p.m. Visit to Módulo in Tepeaca

1:00 p.m. Visit to a transfer delivery location in Tepeaca Aljibe

1:30 p.m. Return to the Hotel

ALL PARTICIPANTS

2:30 p.m. Lunch at the Hotel Villas Arqueológicas (free time)

3:50 p.m. Departure from hotel to UDLA

- 4:00 p.m.** Introduction of participants (Hideki Mori, World Bank)
Aula Magna, UDLA, Former Santa Catarina Mártir Hacienda (Farm), CP 72820, Cholula, Puebla.
- 4:30 p.m.** Presentation: “Targeting at the Household Level,” Programa Oportunidades, Mexico, Aula Magna UDLA
- 5:00 p.m.** Question and Answer Session about “Programa Oportunidades” and Reflection on Day’s Activities (Hideki Mori, World Bank)
- 5:30 p.m.** Return to hotel

TUESDAY, APRIL 30, 2002

- 8:30 a.m.** Transfer from hotel to UDLA
- 8:45 a.m.** Opening remarks by Dr. Jorge Welti Chanes, Academic Vice-Dean, UDLA
Aula Magna, UDLA
- 9:00 a.m.** Workshop Objective and “World Bank Experience with CCTs in Latin America and the Caribbean (LAC): Challenges” (Laura Rawlings, World Bank)
- 9:20 a.m.** “Conditional Cash Transfer Programs: A solution to poverty alleviation?” (Margaret Grosh, World Bank), Aula Magna, UDLA
- 9:40 a.m.** Cash Transfer Programs in Latin America and the Caribbean: Inter-Development Bank (IDB) Support, Issues, and Challenges (Ashu Handa, IDB), Aula Magna, UDLA
- 10:00 a.m.** Coffee break
- 10:15 a.m.** Presentations by delegations, Aula Magna, UDLA
Moderator: Lynne Sherbourne-Benz, World Bank
- ☞ “Design and Organizational Issues and their Impact on Implementation,” Program of Advancement through Health and Education (PATH), Jamaica
 - ☞ “Targeting as a Critical Factor of the Program: Technological Platform,” “Programa Superémonos”, Costa Rica
 - ☞ “Inter-Institutional and Intra-Institutional Coordination that Affects the Network,” Red de Protección Social (Social Protection Network), Nicaragua
 - ☞ “Accompanying and Assisting Municipalities,” Bolsa Escola, Brazil
- 11:15 a.m.** Participants divide into small discussion groups, according to their interests (Francisco Ayala, Ayala Consulting)
- 11:20 a.m.** Small Group Discussions, Small classrooms, UDLA
- ☞ Targeting, Registration, and Compliance (Moderator: Laura Rawlings, World Bank)
 - ☞ Program Design (Moderator: Hideki Mori, World Bank)

~~✍~~ Participation of Institutions and Line Ministries (Moderator: Andrea Vermehren, World Bank)

1:15 p.m. Lunch at UDLA (Cholula dining room)

2:45 p.m. Small Group Discussions, Small classrooms, UDLA

~~✍~~ Targeting, Registration, and Compliance (Moderator: Laura Rawlings, World Bank)

~~✍~~ Program Design (Moderator: Hideki Mori, World Bank)

~~✍~~ Participation of Institutions and Line Ministries (Moderator: Andrea Vermehren, World Bank)

4:45 p.m. Coffee break

5:00 p.m. Presentation of results from small group discussions and reflections on day's activities (Moderator Laura Rawlings, World Bank), Aula Magna, UDLA

6:15 p.m. Toast and "Taquiza," Americas Luncheon, UDLA

8:15 p.m. Return to hotel

WEDNESDAY, MAY 1ST, 2002

8:15 a.m. Transfer from hotel to UDLA

8:30 a.m. Summary of Tuesday's conclusions and objectives for Wednesday (Jeanine Braithwaite, World Bank), Aula Magna, UDLA

8:45 a.m. Presentations by delegations (Moderator: Samantha De Silva, World Bank), Aula Magna, UDLA

~~✍~~ "Targeting of Beneficiaries and Financial Resource Management," Family Assignment Program (PRAF), Honduras

~~✍~~ "Alternatives and Negotiations in the Design of Project Cycles," Families in Action, Colombia

~~✍~~ "Experiences in Monitoring and Evaluation of CCT Programs," Gloria Rubio Soto, World Bank Consultant

10:00 a.m. Coffee break

10:15 a.m. Small Group Discussions, Small work classrooms, UDLA

~~✍~~ Financial Resource Management (Moderator: Hideki Mori, World Bank)

~~✍~~ Role of Beneficiaries and Local Actors (Moderator: Andrea Vermehren, World Bank)

~~✍~~ Monitoring and Evaluation (Moderator: Laura Rawlings, World Bank)

12:15 p.m. Lunch at UDLA (Cholula Dining Room)

2:00 p.m. **Small Group Discussions**, Small classrooms, UDLA

~~✍~~ Financial Resource Management (Moderator: Hideki Mori, World Bank)

~~✍~~ Role of Beneficiaries and Local Actors (Moderator: Andrea Vermehren, World Bank)

~~✍~~ Monitoring and Evaluation (Moderator: Laura Rawlings, World Bank)

- 4:00 p.m.** Coffee break
- 4:15 p.m.** Presentation of Results from Small Group Discussions (Moderator: Andrea Vermehren, World Bank), Aula Magna
- 5:00 p.m.** Final Plenary Meeting: Conclusions and Agenda for the Future (Andrea Vermehren, World Bank), Aula Magna
- 5:45 p.m.** Evaluation of Workshop (Andrea Vermehren and Francisco Ayala)
Aula Magna
- 6:15 p.m.** Transfer from UDLA to restaurant in downtown Puebla
- 6:45 p.m.** Farewell Dinner at Cantina de los Remedios Restaurant, Avenida Juárez 2504, Colonia La Paz, Puebla

ANEXO 3

INFORMACIÓN ADICIONAL SOBRE PROGRAMAS

En este anexo se presenta información adicional sobre los programas participantes en el taller, respecto a algunos de los temas tratados durante las reuniones de grupo.

FOCALIZACIÓN, INSCRIPCIONES Y CUMPLIMIENTO DE COMPROMISOS

Focalización

PAÍS	PROBLEMAS Y TEMAS TRATADOS
Colombia	El sistema de focalización SISBEN fue implementado en 1993 y cada municipio tiene a su cargo la operación y actualización del mismo. Sin embargo, se encontró que en la mayoría de las municipalidades el SISBEN no fue actualizado y creó muchos problemas al programa. Se dejaron por fuera muchas familias que no se inscribieron en el SISBEN y merecen ser parte del programa, el proceso de inscripción de beneficiarios tuvo muchos problemas operativos debido a la información no actualizada obtenida del SISBEN teniéndose que coleccionar de nuevo dicha información en ese momento. El SISBEN es un instrumento que no toma en consideración los problemas actuales que vive el país como desplazamientos por violencia, esas familias no se registran en el sistema, y por lo tanto, no pueden ingresar en el Programa a pesar de reunir las características de pobreza y vulnerabilidad. El DNP está en el proceso de ajustar el instrumento de focalización e iniciar un nuevo proceso nacional de entrevistas para refocalizar a las familias, aunque el tema sobre mantenimiento y actualización del sistema no está siendo del todo considerado
Costa Rica	El concepto mismo de usar una fórmula para focalizar pobres tiene muchos enemigos. Existen muchas personas que opinan que la focalización atenta contra el derecho de las personas, y estigmatiza a la población. La implementación del sistema es costosa, debido principalmente a los procesos de capacitación y contratación de encuestadores. La decisión de utilizar diferentes líneas de corte para distintos tipos de programas ha resultado un problema. Se debe utilizar una línea de corte para calificar familias que están pidiendo satisfacción de necesidades básicas inmediatas como comida, vestido u otros para participar en un programa de microempresas, y así sucesivamente. Se está explorando si se deben usar ponderaciones distintas para diferentes programas. El problema tratado fue cómo garantizar que los beneficios de SUPERÉMONOS lleguen efectivamente a las familias que más lo necesitan. Para resolver esta situación que afectaba a todos los programas que iban orientados a la atención de la pobreza, el IMAS se abocó a la tarea de diseñar un proyecto de focalización, el SIPO. Este sistema una vez implementado permitió resolver este problema de manera eficiente.
Honduras	El mayor desafío es implementar un instrumento que permita focalizar a las familias más pobres y vulnerables, no se cuenta con ese sistema actualmente y el proceso de selección de beneficiarios es subjetivo.
Jamaica	La proximi means test formula excluye sistemáticamente familias conformadas por miembros mayores de 65 años que merecen ser también beneficiarios debido a sus niveles de pobreza y vulnerabilidad. La fórmula da prioridad a la entrada de familias grandes y con niños, no familias pequeñas y conformadas por ancianos. Para ahorrar costos las encuestas se hicieron en centros de focalización y no en los hogares. Sin embargo este ahorro inicial disminuye debido a la necesidad de incluir procesos de verificación en el hogar
México	La focalización se realiza en dos etapas, a nivel geográfico y a nivel de cada hogar. La selección de áreas geográficas de atención se lleva cabo mediante un Sistema de Información Georreferenciada en el que se cuenta con la información sobre la ubicación de servicios de educación, salud, vías de comunicación, niveles de marginación y tamaño de las localidades, áreas de influencia de las ciudades, entre otros. En las áreas urbanas y rurales de menor marginación se han establecido módulos para el registro de beneficiarios. Tanto en el medio rural como en el urbano, las características socio-económicas de los

PAÍS	PROBLEMAS Y TEMAS TRATADOS
	hogares son evaluadas mediante un proceso estadístico de análisis discriminante que define la elegibilidad de los hogares. La información que proporciona cada hogar es verificada en sus viviendas con el fin de garantizar la calidad de la misma. El sistema de selección de beneficiarios se basa en un método multidimensional, en el que las características de la población definen el peso que tienen las variables, por lo que la selección se atiende rigurosamente al principio de la imparcialidad. El problema encontrado fue la imposibilidad de hacer el levantamiento de información en zonas de baja concentración de hogares pobres. Esto se resolvió obteniendo información detallada a nivel de cuadras en la cartografía urbana del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática para focalizar al menor nivel de desagregación posible. Se desarrollaron mecanismos de libre demanda de beneficios con orientaciones publicitarias dirigidas.
Nicaragua	Está en desarrollo una discusión sobre el método de focalización que sería más oportuno utilizar. En la prueba piloto se pudo constatar que el método de focalización por hogar es costoso porque se hace en todos los hogares y el país no tiene los recursos económicos para un ejercicio de este tipo. Se está discutiendo y analizando cuál sería el método más conveniente, si el de focalización por hogar, o el de focalización geográfica.
Turquía	Características de la población turca difiere de región a región de forma significativa, especialmente entre urbana y rural, una sola fórmula no es suficiente para interpretar dichas diferencias porque no logra interpretar y diferenciar las distintas características, se producen problemas de exclusión grandes y significativos.

Inscripción de beneficiarios

PAÍS	PROBLEMAS Y TEMAS TRATADOS
Colombia	El proceso de inscripción en el nivel nacional se inició antes de terminarse la prueba piloto, cuando todavía no se tenía listo el sistema de información ni tampoco se habían terminado de evaluarse o probarse los procesos operativos. Se debió aumentar al doble el número de municipios participantes, desde 350 hasta 620 debido a las fallas del SISBEN, para alcanzar las metas de número de familias beneficiarias establecidas en un inicio. Este esfuerzo adicional no estaba previsto y requirió de mucho esfuerzo y dedicación por parte de los responsables del Programa.
Honduras	La implementación de un proceso que permita la inscripción de familias pobres es un gran desafío. Se está tratando de implementar un proceso a través del Internet, para que puedan tener acceso los cooperantes, y los mismos beneficiarios. El gobierno está instalando computadores en las aldeas más atrasadas, lo que permitiría que la misma población ayude a agregar gente al programa, a llenar formularios a través del Internet, y también a que los propios cooperantes puedan constatar que se trata de una herramienta transparente porque pueden ver a quien se entregan los fondos y de la manera que se están entregando. Esta propuesta todavía no ha sido probada en el campo.
Jamaica	El proceso de inscripción en el nivel nacional se inició antes de completar el sistema de información y la prueba piloto, por lo tanto el proceso se hace manualmente y produce retrasos y errores que hubieran podido ser evitados si se tuviera el sistema de información completamente diseñado e implementado. Recién estará funcionando el sistema de información definitivo un año después de haberse iniciado el Programa, es decir en 2003.
Nicaragua	Un aspecto que requiere de atención prioritaria es la necesidad de establecer un consenso entre las autoridades nacionales sobre: (a) la metodología a utilizarse para focalizar a los pobres; y, (b) el proceso a seguirse para expandir el programa. Resulta complicado explicar a las familias rechazadas del Programa las razones del por qué no fueron seleccionadas a pesar de tener características similares a las familias seleccionadas y que viven en la misma comunidad, especialmente en las áreas rurales.
México	Existe mucha dispersión en las áreas urbanas a diferencia de las rurales y esta es la razón por la cual se está modificando el mecanismo de incorporación, si bien hay algunas formas de pobreza que se ubican en la periferia de las localidades, la dispersión de los hogares es muchísimo mayor que en las áreas rurales. Si se quisiera recuperar a los posibles beneficiarios habría que censar todas las áreas completas y eso sería costosísimo. Más del

PAÍS	PROBLEMAS Y TEMAS TRATADOS
	50% de las manzanas del país tienen menos de tres hogares pobres, entonces ir a visitar toda la cuadra no es viable, y tener la información, la dirección, con la calle y el número en donde vive la persona facilita hacer solamente esa verificación. Para ello, la manera de controlar que los lugares de verificación geográfica no se salgan de los rangos es la siguiente: (a) que no lleguen hogares de una zona donde sobrepase de manera excesiva el número de hogares estimado para esa zona, eso controla el sesgo que pudiera haber de autoridades locales, y políticos o cualquier otra persona que podría estar influenciando en esa zona; (b) si en zonas en las que se está esperando que lleguen muchos hogares pobres, estos no llegan se podría presumir la existencia de deficiencias en la operación, en la difusión, en la ubicación del módulo, en los horarios o en cualquier otra cosa, o sesgos de tipo local.

Cumplimiento de compromisos

PAÍS	PROBLEMAS Y TEMAS TRATADOS
Jamaica	Al haber 6 tipos de beneficiarios (niños menores a 6 años, estudiantes entre 7 y 18 años, mujeres embarazadas/lactantes, discapacitados, ancianos e indigentes) donde todos deben cumplir compromisos, el diseño operacional se torna complejo, no todos los centros de salud tienen la capacidad para atender los distintos tipos de beneficiarios, especialmente aquellos que son adultos. Resulta injusto penalizar toda la familia cuando uno de sus miembros no cumple con los compromisos, sin embargo tratar cada miembro de la familia de manera independiente crea problemas operativos adicionales que vuelven compleja la operación del programa. Debido a la complejidad del programa, se requiere contratar una firma para diseñar el sistema de información, sin embargo los procesos de contratación y desarrollo toman demasiado tiempo no acorde con el proceso de implementación del programa que tiende a ser mucho menor. El resultado de este desfase es una operación ineficiente y llena de problemas operativos.
México	Existe un proceso de verificación de las corresponsabilidades, que implica la coordinación de los sectores que participan en el programa. Solo después de ello se procede a preparación de los listados de liquidación de apoyos, cada familia tiene especificado la cantidad que recibe y los rubros por los que recibe los apoyos en alimentación y educación. Los apoyos se entregan en efectivo, bimestralmente y directamente a las madres de familia a través de instituciones liquidadoras (oficina de telégrafos, banca rural y privada) El problema presentado fue el registro de cumplimiento de corresponsabilidad, pues habían demasiado registros de cumplimiento de asistencia a clases o las consultas. El llenado de los datos de la escuela requiere mucho tiempo. La forma de resolverlo fue que sólo se registren los incumplimientos de salud. Se anota sólo a los becarios que no cumplen con su corresponsabilidad. Dado que el cambio de escuela es relativamente raro dentro de un mismo nivel, se elaboraron formatos con prellenado de los datos de la escuela, con espacio para rectificaciones y cambios.

Gestión Financiera

A continuación se presenta una matriz que contiene la información financiera de los 8 programas de transferencias condicionadas participantes en el taller.

Descripción	Brasil	Colombia	Costa Rica	Honduras
Monto promedio de pagos	US\$6-18/mes	US\$ 37 bimestral	US\$ 30	US\$ 9
No. de pagos/año	59,600,000/año	1,200,000/año	83,000/año	930,000/año
Frecuencia de pagos	Mensual	Bimestral	10 pagos/año	3 pagos/año
Quién autoriza los pagos	Gobierno central	Central	Local	Central
Modo principal de	Tarjeta magnética	Efectivo por bancos	Cupones	Bonos

Taller sobre Programas de Transferencias Condicionadas: Experiencias Operativas- Puebla, México - 29 de abril - 1° de mayo, 2002

Descripción	Brasil	Colombia	Costa Rica	Honduras
pago				
Costos por transacción	US\$0.5 Tarjeta + operación	US\$ 1.8	US\$ 0.08 costo directo	US\$ 2.0 directos + indirectos
Auditoría	Interna y externa	Interna y externa	Interna y externa	Interna y externa
Tipo de auditoría	Financiera y operativa	Financiera y operativa	Financiera y operativa	Financiera y operativa
Tiempo de conciliación	15-20 días	10-25 días	30 días (2)	30 días
Gastos operativos	7% primer año			42% 2002 25% 2002 12% 2003
Verificación	--		Local	
Dónde recibe el beneficio	Bancos, inclusive móviles	Bancos	Ofic.. Locales prog.	
Autorización presupuesto	Congreso Nacional	Min. de Economía	Contraloría	
Quién realiza los pagos en zonas rurales en conflicto	Bancos móviles	Transportadora de valores en piloto (3)	Promotoras del programa	
Software	Sistema propio	Compra	Hecho a la medida	
Tasa de no cobro	--	25% durante el primer año		

(1) Después del pago

(2) 20 día en la zona central

(3) A nivel de idea se ha pensado también en: parroquias a través de convenios con la Iglesia, cooperativas, los bancos de un municipio vecino, y bancos móviles

Descripción	Jamaica	México	Nicaragua	Turquía
Monto promedio de pagos	US\$ 50	US\$ 70 bimestral	US\$ 56.1	US\$ 24
No. de pagos/año	480,000/año	19,200,000/año	60,000/año	12,600/año
Frecuencia de pagos	Bimestral	Bimestral	Bimestral	Mensual
Quién autoriza los pagos	Central	Central	Central	PCU central
Modo principal de pago	Efectiva y bancos	Efectivo y tarjeta	Efectivo	Efectivo por bancos
Costos por transacción	US\$ 0.5	US\$ 1.8 directos + indirectos	US \$2.08 directos + indirectos	US\$ 0.0 costo directo
Auditoría		Interna y externa	Externa	Interna y externa
Tipo de auditoría	Financiera y operativa	Financiera y operativa	Financiera y operativa	Financiera y operativa
Tiempo de conciliación	Diario	7-10 días	3-5 días	Diario
Gastos operativos	38% año 1 <20% año 3	7%	14%	
Verificación	Parish offices MLSS		Oficinas prog. y prom.	
Dónde recibe el beneficio	Oficinas postales	Módulos de atención	Cabeceras municipales	
Autorización presupuesto	Ministerio Finanzas	Cámara de Diputados		

Descripción	Jamaica	México	Nicaragua	Turquía
Quién realiza los pagos en zonas rurales en conflicto	No hay zonas de conflicto	Inst. liquidadoras y oficinas postales	No hay zonas de conflicto	
Software	Desarrolla empresa externa	Adquirido y adaptado	Desarrollado por la Red	
Tasa de no cobro	3% en prueba piloto	1.6% bimestral		

Aunque los programas son similares, en los aspectos de detalle difieren unos de otros. Como se desprende de la información contenida en el cuadro anterior, no se puede hablar de un patrón similar en los 8 programas analizados, evidentemente hay diferencias y esto se debe a la diversidad que hay entre los países, entre sus condiciones, sus prioridades, su realidad económica, sus problemas sociales, y otros. A continuación se analizan las diferencias más importantes.

Monto promedio de pago

En cuanto al monto promedio de pago que realizan los programas, el valor que reciben las familias varía desde US \$ 6 en Brasil hasta US \$ 70 en México. Es importante destacar que en aquellos países donde hay más tipos de beneficiarios dentro de la familia, más alta es la entrega de recursos a estas familias. Este caso se observa en países como Jamaica y México, las familias reciben en promedio sobre US\$ 50 dólares bimestrales. En los países donde se establecen pocos tipos de beneficios, como es el caso de Brasil, las familias tienden a recibir menos dinero. En definitiva, los programas de mayor complejidad en cuanto a tipo de beneficios dentro de la familia han logrado mantener valores altos de transferencia a las familias.

La modalidad de bimestral tiene mucha acogida ya que contribuye por una parte a la reducción de costos operativos si la frecuencia fuera mayor, y por otra facilita el traslado de los beneficiarios para el cobro porque lo hacen solamente una vez cada dos meses y es suficiente tiempo para que ellos organicen su logística de traslado, que en no pocas ocasiones, es a lugares un tanto distantes y dejan a sus hijos solos o a cargo de otras personas.

Número de pagos por año

En lo que tiene que ver con el número de pagos que realizan los programas, existen grandes diferencias que están directamente ligadas al número de beneficiarios que tiene cada programa, al volumen de recursos que entrega cada uno de ellos, a la modalidad de los pagos, a los tipos de bono que ofrezca cada uno, y por supuesto al tamaño de los proyectos.

Autorización de pagos

La autorización para la entrega de pagos en los programas analizados se hace en el nivel central para todos los casos, excepto para Costa Rica en donde se lo hace en el nivel local. Esto parecería ser un obstáculo para el normal desenvolvimiento de los programas, ya que al no tener descentralizadas las diferentes acciones que deban cumplirse, los tiempos de duración de las etapas sería mayor y con ello se producirían demoras en la ejecución de los programas. Pero de acuerdo con las versiones vertidas por los diferentes participantes esto no ha ocurrido, y al contrario, en los casos de los programas más grandes se han ido reduciendo los tiempos de ejecución y de entrega de recursos a las familias.

Modalidad de pago

En cuanto a la modalidad de pago a los beneficiarios, en la mayor parte de los programas, la entrega de los subsidios se la hace en dinero en efectivo, ya sea a través de los bancos, a través de una tarjeta de retiro automático (Brasil), o a través de la instalación de puestos de pago a los cuales la madre titular o el beneficiario del subsidio se debe acercar a hacer el cobro.

Costo por transacción

En lo relativo al costo que tiene para cada uno de los programas la realización de los pagos, estos costos de transacción mostraron ser bastante diferentes. Este es un tema que debe analizarse y aprender de países que han logrado bajar estos costos, pues el ahorro sería muy significativo.

Auditoria

En el tema de la auditoria de los programas, todos ellos tienen o tendrán en el futuro auditorias internas y externas, y estas auditorias cubren también en todos los casos la auditoria financiera y la operativa. Las instituciones de crédito multilateral, además de las auditorias financieras, requieren para este tipo de programas la auditoria operativa que verifica si el pago realizado corresponde a una condición cumplida realmente. Para esto se realizan verificaciones muestrales en el campo, directamente con las escuelas y centros de salud participantes.

Tiempos de conciliación

En lo que se refiere al tiempo de conciliación, este más bien estaría relacionado con el tipo de procedimientos adoptados por los diferentes programas para lograr los pagos con las frecuencias definidas. En todo caso, con los avances que se logren en cuanto a la ejecución, a la automatización de los procesos los tiempos de conciliación tenderán a reducirse.

Gastos operativos

En lo que guarda relación con los gastos operativos de los programas, de la información que pudo recabarse, se evidencian diferentes niveles de optimización dependiendo del volumen de transacciones realizadas. Los datos obtenidos permiten inferir que a mayor volumen de transacciones, menor el gasto por unidad. Por otro lado, también se da una correlación con respecto al tiempo de ejecución del Programa, a mayor tiempo menor costo operativo.

Verificación del pago

En cuanto a la verificación del pago, hay de dos tipos, uno que verifica que el pago corresponde a un cumplimiento real de compromisos y otro que verifica que realmente el beneficiario reciba el dinero. En el primer caso, la verificación del pago implica revisar por parte de la unidad ejecutora si realmente se está haciendo el pago a beneficiarios que cumplieron con el compromiso. En otras palabras, se verifica si los informes presentados por los responsables de salud y educación son verdaderos. Esta verificación se hace a través de una auditoria operativa realizada por un agente externo al Programa (i.e., firma o empresa) cuando se trata de programas financiados por el Banco Mundial y/o Banco Interamericano de Desarrollo, como Jamaica,

Colombia y Turquía. Este agente externo toma muestras representativas de beneficiarios, revisa in situ los libros de asistencia a la escuela y al centro de salud y verifica si realmente los informes de cumplimiento que entregan los responsables del sector salud y educación al Programa coinciden con los libros de asistencia. Adicionalmente, se hacen verificaciones entrevistando a los beneficiarios y otros actores. En los otros países no se da este tipo de auditoria o verificación en situ.

En el caso de la verificación que se realiza al pago, en Costa Rica se lo hace a nivel local con funcionarios locales, en Nicaragua en cambio se la hace por dos vías, una verificación directa con el personal del Programa, y otra a través de un proceso de monitoreo. En el primer caso, funcionarios locales permanentemente hacen verificaciones en los lugares de pago y en el segundo caso funcionarios del nivel central periódicamente visitan los lugares de pago para la verificación. En México se involucra en el proceso de verificación de los pagos a las promotoras comunitarias. Estas promotoras comunitarias se encargan de verificar lo que recibe cada una de sus titulares; cuentan el dinero y firman la planilla de pago para evidenciar que todo el proceso se realizó como estaba previsto. Adicionalmente, la verificación la hacen también dos auditorias, una interna y otra externa que permiten comprobar que las personas que firmaron como que recibieron el pago lo hayan recibido en realidad. En el caso de Colombia, el Banco realiza los pagos y ellos tienen la obligación de hacer firmar los recibos correspondientes para auditorias posteriores. En Jamaica, se giran cheques a nombre de los beneficiarios, los mismos que son entregados por la empresa de correos que tiene la obligación de hacer firmar recibo de entrega.

Lugar de recepción de los beneficios

El lugar donde se reciben los subsidios son variados, unas veces se lo hace a través de los bancos, a través de módulos de atención, de oficinas de los programas o a través del correo. En Colombia, el pago se hace a través de los bancos, por lo que se excluyeron los municipios en los que no existían oficinas bancarias, pero es justamente en esos lugares apartados y privados de servicios en los cuales se encuentra mucha gente de bajos ingresos, de acuerdo con información proporcionada por los participantes de Colombia.

Por otra parte, en México por ejemplo el pago se hace en módulos de atención, para lo cual se deben hacer citaciones a las madres titulares para que se acerquen a cobrar su dinero. Se ha tratado de ubicar estos módulos de atención en puntos estratégicos a los cuales la población pueda llegar sin mayores dificultades y sin tener que hacer un viaje demasiado distante.

En el caso de Jamaica, el pago de los subsidios se hace a través de oficinas postales, los beneficiarios se acercan a recoger un sobre con el cheque enviado por el Programa. Luego, ellos se acercan a un banco cercano para cambiar, o en algunos casos, lo hacen en la misma oficina postal con un descuento. En el futuro, las oficinas postales pagarán en efectivo a los beneficiarios. En Nicaragua los pagos se realizan en las cabeceras municipales y los efectúan dos empresas privadas que ganaron una licitación pública que se realizó, una empresa es de seguridad y la otra es una asociación de profesionales. Estas empresas se encargan de conseguir los locales de pagos y de realizar en los mismos todo el proceso de pago parecido al que se realiza en México.

Pagos en las zonas de conflicto

En las zonas de conflicto no se puede hacer el pago a través de los canales normales previstos por los programas, por lo que se han adoptado en algunos casos otras opciones como los bancos móviles en Brasil, las transportadoras de valores en la prueba piloto en Colombia, las promotoras de los programas en Costa Rica y las instituciones liquidadoras y oficinas postales en México.

Sistemas de información y software

El óptimo funcionamiento de los Programas depende de un eficiente sistema de información, en este aspecto, lo más adecuado sería tener un software hecho a la medida del programa y de acuerdo a los procedimientos establecidos en cada uno de ellos.

Tasa de no cobro de subsidios

Un punto importante es la tasa de no cobro de los subsidios, Familias en Acción tienen una tasa de no cobro del 25% para el primer año. Este es un valor significativo que podría estar ocasionado por las mismas dificultades de expansión e implementación del programa, se especula que esta tasa se debe a que los beneficiarios todavía no entienden claramente sobre el funcionamiento del programa y esta tasa irá disminuyendo a medida que los beneficiarios aprendan sobre los pasos a seguir dentro del programa.

En contraste en México se registra una tasa de no cobro muy pequeña, de acuerdo con los participantes de ese país, dicha tasa alcanza el 1.6% bimestral, lo que se ha conseguido debido a la modalidad de pago y a un adecuado nivel de comunicación a la población beneficiaria de las fechas y lugares de pago a los que deben acudir. En lo que se refiere al caso del PATH en Jamaica, como existe experiencia anterior en este tipo de programas, este problema de no cobro no se dio en la fase piloto.

Rol de Beneficiarios y Actores Locales

Colombia

Para la ejecución del Programa se realizan acciones en el nivel departamental con gobernaciones y regionales ICBF, en el nivel municipal con alcaldías, entidades de salud y educación. Los alcaldes manejan el programa, para lo cual se elabora un convenio formal en el que se establecen requisitos básicos que los municipios deben cumplir como son: (a) actualización del SISBEN ya que únicamente la población inscrita en este sistema podrá ser considerada para convertirse en beneficiaria del programa; (b) apoyo con recurso humano, indispensable para la ejecución del Programa; (c) apoyo con logística necesaria; y, (e) participación en la ejecución del día a día del Programa a cargo de un funcionario municipal llamado “enlace municipal”.

Los municipios que tengan interés en participar en el Programa, deben firmar un acuerdo en el que se comprometen a proveer los servicios de educación y salud a los beneficiarios, para lo cual tienen que garantizar la oferta de los servicios de salud y educación.

Generalmente, todos los alcaldes quieren participar en el Programa pues esto representa poder político frente a las familias. Sin embargo, después de demostrar su intención de participar, el

Programa hace una evaluación en la que se mide la oferta de servicios y se determina si cumple o no con los requerimientos establecidos para pertenecer al Programa. De pasar dicha evaluación, el municipio asume las responsabilidades que el programa establece para la operación. En todo caso, la ejecución del programa ha demostrado que a pesar de tener suficiente capacidad para proveer los servicios de salud y educación, un buen número de municipios no cuenta con los recursos humanos y físicos para cumplir con los procesos de ejecución y logística encomendados a ellos. Este ha sido un problema que se ha tenido que enfrentar y la solución parece estar en que el nivel central financiará parte del personal encargado del programa, especialmente en aquellos municipios con más de 1.500 familias beneficiarias.

Por su parte, las madres, al constatar la posible politización que puede darse en su municipio, tratan de empoderarse del Programa a fin de poder tomar decisiones que agilicen los procesos a seguir. Con base en estas consideraciones, se ha adoptado de manera similar a la de México, la designación de madres líderes para lo cual el programa se encarga de hacer una capacitación en cascada y con apoyo adicional de ONGs especialmente contratadas para el efecto.

Costa Rica

En el caso de Costa Rica, las municipalidades no juegan ningún papel, los alcaldes se limitan a recomendar ciertas acciones o actividades que pudieran llevarse a cabo. En Superémonos, son las trabajadoras sociales las que se encargan de las inscripciones, para lo cual reciben un proceso de capacitación e inician sus actividades. No está involucrada ninguna relación que involucre a los alcaldes o a las municipalidades, los alcaldes solo recomiendan pero no tienen ningún poder de decisión en esta situación.

Por su parte las madres son las encargadas de conseguir el documento de asistencia, ellas son las responsables de tener los documentos necesarios para su inscripción en el programa. El rol de las madres es también el de interactuar con las maestras a fin de mejorar los resultados del programa, corrigiendo o tomando partida en aquellas situaciones que así lo ameriten.

Finalmente, las ONGs en Costa Rica participan en el proceso de empoderamiento de la comunidad, en la contraloría de las actividades desarrolladas durante la ejecución del programa y de los procesos de capacitación que se lleven a cabo.

México

En Oportunidades, los participantes identificaron tres actores fundamentales, las municipalidades, las promotoras y las ONGs. Las municipalidades tienen un rol fundamental en la operación del Programa, ya que están encargadas de la capacitación de los enlaces municipales a través de un proceso de capacitación continua. Sin embargo se presenta el problema del proselitismo político que es un elemento que hay que combatir para conseguir la buena marcha del Programa.

Las promotoras comunitarias elegidas para participar en el programa, hacen de enlace entre los beneficiarios y Oportunidades. La capacitación a estas promotoras se hace a través de reuniones regionales, haciéndose una capacitación especial por región, pues existen diferentes necesidades y realidades en cada una de ellas. El principal problema que ha afrontado el Programa es la falta de recursos suficientes para realizar una capacitación permanente.

En Oportunidades, existe una promotora comunitaria por cada 20 familias, tienen contacto con el jefe de familia, les informan respecto a los pagos, les prestan ayuda y constituyen el vínculo permanente entre el programa y los jefes de familia, también hay un programa de capacitación específica para los promotores. Las promotoras siempre están muy dispuestas e interesadas en ayudar en el programa, la gran mayoría son mujeres y tienen trabajo adicional en sus comunidades sobre todo en temas de ayuda comunitaria. Por otro lado, se han presentado problemas especialmente cuando los promotores aprovechan esta coyuntura con fines políticos, normalmente, luego de un exitoso paso como promotor, pasan al campo político y buscan ser elegidos a posiciones municipales.

Otro problema que se ha dado con las promotoras es el abuso de poder de su parte. Se ha propuesto la creación de un comité comunitario, que sustituiría a los promotores, y tendría un vocal para educación, otro vocal para salud y otro para todos los otros aspectos del programa. Estos tres vocales que van a sustituir a los promotores deben ser beneficiarios del programa y deben ser mujeres para balancear fuerzas. En todo caso, esta alternativa está todavía en estudio y no se tienen resultados de la misma.

Nicaragua

La estructura organizativa de la Red permite articular sus acciones desde el nivel nacional hasta la comunidad. A nivel central las actividades se articulan desde el Fondo Social Suplementario (FSS) en el que participan los ministros de salud, educación y hacienda, el secretario de la secretaría técnica de la Presidencia y el Presidente del Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE) donde se encuentra la Unidad Ejecutora del Programa que es la responsable de administrar el Programa.

El enlace del Programa con el nivel local lo constituyen los coordinadores de la Unidad Ejecutora Local y los Comités Locales que están integrados por los delegados de los ministerios de salud y educación en el municipio y dos representantes de la sociedad civil. Las Unidades Ejecutoras Locales están integradas por funcionarios pagados por el Programa y por tanto operan permanentemente. Los comités locales se reúnen periódicamente, como mínimo una vez cada tres meses.

En el nivel local se han conformado las Unidades Ejecutoras de la Comarca o la Comunidad integradas por los representantes de los Consejos Escolares, de los proveedores de salud y los promotores comunitarios quienes se escogerán entre las beneficiarias que voluntariamente deseen colaborar con el programa. Las titulares representarán a las familias beneficiarias por ser las encargadas del cuidado de los niños y de preparar los alimentos.

En Nicaragua, el Programa tiene que actuar en un ambiente descentralizado y dos de las seis municipalidades que participan en el programa están completamente descentralizadas y se ha podido ver las diferencias en los procesos. Sin embargo, para descentralizar las otras municipalidades se requiere invertir recursos adicionales al programa. El proceso de descentralización ayuda a las municipalidades a ser más fuertes y participar más activamente en las diferentes actividades del Programa.

Por otra parte las municipalidades apoyan a la población beneficiaria en cuanto a la dotación de los servicios básicos que son parte de la oferta que debe estar disponible para una eficiente ejecución del Programa. Las comunidades más pobres están quedando por fuera de los programas o teniendo una participación mucho menor, pues no tienen los elementos para organizarse. En tal virtud, es necesario contar con alguna organización que les ayude a coordinar su participación. Estas organizaciones son de nivel local.

Los gobiernos locales no tienen una responsabilidad específica, porque los beneficiarios, tienen únicamente una participación cuando se ha definido alguna área específica en la que ellos puedan intervenir, pero actualmente no se puede dejar ningún tipo de decisión en sus manos, pues existen problemas políticos. Se organizan reuniones de trabajo y reuniones de acercamiento en las que se les manifiesta que el programa no es parte de los problemas políticos, lo que facilita las relaciones. Esta es una nueva política de la Unidad y trata de que en todos los momentos exista una relación muy cercana entre las partes.

Jamaica

En el caso del PATH, los gobiernos locales se limitan únicamente a recomendar la inclusión de beneficiarios en el programa, a formar parte del Consejo Local del PATH, y; a entrenar a los beneficiarios en cuanto a las condiciones y procedimientos del programa.

En cuanto a las ONGs, no se da realmente una interacción de las mismas en la ejecución del PATH, sin embargo, han apoyado en mantener informada a la población y a la difusión del programa entre la población. En realidad, el actor principal en el PATH es el mismo MLSS con sus oficinas en cada una de las municipalidades.

Jamaica tiene un sistema diferente a otros países, las municipalidades son tratadas como provincias o estados (parish) y cada una de ellas tiene un gobierno local. Por ahora, el consejo comunitario de los municipios puede sugerir la inclusión de nuevos beneficiarios pero no es una instancia particular dentro del programa, no pueden tener la autoridad de decidir, únicamente de sugerir.

Honduras

En Honduras, los gobiernos locales se limitan a la facilitación de ideas e información, pero no tienen en ningún caso poder de decisión, con la finalidad de evitar la politización del PRAF. El rol de estos gobiernos locales es el de censar a la población y posteriormente focalizar e inscribir a los potenciales beneficiarios del programa. La población por su parte, es la encargada de hacer los reclamos y de denunciar acciones que atenten contra el normal y buen funcionamiento del PRAF. En el PRAF no existen promotoras del programa, pero se encarga la capacitación a algunas madres especialmente escogidas para que hagan el trabajo en temas de salud y nutrición. De esta manera se involucra a las madres en estos procesos.

El rol de los beneficiarios ha cambiado dependiendo de los procesos utilizados, al principio la gente no creía que podría ser incluida, cuando vieron que habían resultados, entonces quisieron participar pero ya no había mecanismos para que sean incluidos. Así, el rol de los actores locales era el de incluir gente, había una persona encargada de ingresar a la gente nueva. También se dieron casos en que la gente venía para recibir los bonos pero no debía estar incluida. Los

profesores debían hacer una lista con los nombres de aquellos que eran elegibles para recibir los beneficios. En este sentido, la iglesia y otros tipos de organizaciones sociales han participado en el programa.

El rol de los gobiernos locales en el PRAF es muy reducido porque el programa tiene la política de no politizar los beneficios. El rol específico de los gobiernos locales es el de facilitar información al PRAF y sugerir ideas. Algunas veces, si el PRAF tiene que permanecer por mucho tiempo en una comunidad dan algún tipo de soporte, lugares para hospedarse y apoyos por el estilo. En todo caso, los municipios no tienen una función específica en el programa.

Brasil

Brasil tiene una descentralización muy fuerte en la ejecución del Programa, y la unidad se relaciona directamente con los municipios. Los municipios que quieren adoptar a Bolsa Scola firman el término de adhesión, instituyen por medio de la ley municipal, un programa de renta mínima, desarrollan acciones socio-educativas, crean el Consejo Social del Programa y catastran todas las familias que tengan derecho al beneficio. Es importante destacar que el programa no exige contrapartida financiera a los municipios.

Los municipios tienen las siguientes funciones: (a) registrar a las familias elegibles; (b) aprobar ordenanzas municipales para el programa; (c) conformar Consejos de Control Social; (d) llevar adelante acciones sociales y educativas; (e) suscribir Términos de Compromiso con la Secretaría Nacional del Programa; y, (f) monitorear los registros de asistencia de los niños a la escuela.

En cuanto a política estructural tenemos el nivel central, provincial y municipal. En educación y salud, se han distribuido los servicios en los tres niveles y así también las responsabilidades en los tres niveles. Por lo tanto, las instituciones de enseñanza y los profesionales de educación son esenciales para el éxito del programa.

En cuanto al rol de las madres, por ley, el pago de la beca escolar es realizado a la madre, y se ha generalizado la idea de que las madres, teniendo acceso a la gerencia de los recursos domésticos, pueden influir decisivamente en la educación de los hijos, sin embargo no tienen ningún rol de capacitación a sus pares.

Cuando las familias han sido seleccionadas, los alcaldes deben notificar al gobierno central para darles los diferentes beneficios. Cuando los requisitos no son cumplidos por las familias, el alcalde debe devolver el dinero que debía ser entregado a dicha familia al gobierno central. El alcalde debe coordinar, promocionar las diferentes actividades en las escuelas y focalizar las escuelas.

Turquía

Turquía es un país que comparte los mismos problemas, sobre todo el de la corrupción. Un grupo de estudiantes ayudan a ingresar los datos para el registro de los beneficiarios, en otros no se pudo lograr este tipo de ayuda de los gobiernos pero se está tratando de emplear a trabajadores sociales de cada fundación para este proyecto.

Se ha evidenciado la necesidad de incluir los promotores sociales como en el caso de México, los trabajadores sociales trabajarían principalmente para campañas administrativas. El Programa

no trabaja para nada con presidentes municipales, ellos son electos democráticamente pero las experiencias son malas, sin embargo la política centralizada del programa puede no ser bien visto por las autoridades locales. Hay 83 provincias en Turquía y 931 distritos y el jefe de cada provincia y de cada distrito es seleccionado por el gobierno y es solamente el presidente municipal que es electo, entonces hay un control central del gobierno muy fuerte.

Monitoreo y Evaluación

PAÍS	SISTEMAS DE MONITOREO Y EVALUACIÓN
Jamaica	El PATH es nuevo por lo que no se dispone de un sistema de monitoreo y evaluación todavía. En todo caso, se va a utilizar la encuesta de Condiciones de Vida que se levanta cada año para medir el impacto del programa. Con respecto al sistema de monitoreo se va a utilizar en principio los resultados de la auditoria operativa para monitorear la ejecución del programa.
México	En México, los temas de seguimiento o evaluación operativa y evaluación de impacto están muy vinculados. La evaluación operativa es un insumo para la evaluación de impacto. Esta vinculación se debe a que en la evaluación operativa pasada faltó incorporar a la evaluación de impacto, por lo que tuvo que hacerse una aproximación a través de diferentes documentos. En función de la lección aprendida, ahora la evaluación tiene una nueva visión, integral e incluye la operativa con la de impacto. El Programa tiene dos instrumentos para seguimiento operativo. El primero es el punto centinela y es una muestra rotativa de 1.000 centros constituidos por unidades de salud y escuelas, en realidad cada centinela es una localidad en donde se prestan los servicios. Existen cuestionarios con la información básica sobre la operación, en los cuales se registra si hay suficientes medicamentos en las clínicas, si la clínica está abierta en los horarios establecidos, si el maestro asiste a todas las horas de clase, etc. El siguiente instrumento es un informe comunitario, el mismo que se elabora con base en la información proporcionada por la promotora comunitaria. En dicho informe se hacen preguntas tales como si se les está cobrando a los beneficiarios por otorgarles los servicios de salud y educación y otras preguntas sobre temas de calidad. Los resultados de estos seguimientos ayudan a mejorar la operación del Programa.
Brasil	En Brasil existen dos sistemas de seguimiento, uno es el sistema Beca Escolar, que es el que tiene a la información de los beneficiarios. Se dispone de información respecto a las familias, respecto a las escuelas, número de niños y otra información relacionada. El otro es un sistema interno que se maneja en cada municipalidad. En este nivel se maneja información de número de niños incluidos en el programa, el número de niños en la escuela para cada año, y otra información específica para el primero y segundo años. El segundo sistema sirve para alimentar la información del primero. Adicionalmente, se ha desarrollado un complemento para el sistema nacional en el nivel municipal. Este sistema se desarrolló en conjunto con el banco o institución que sirve de intermediaria para la transferencia de fondos. Este sistema facilitará las comunicaciones entre la Secretaría Nacional y las municipalidades. Desde el punto de vista de la evaluación de impacto del Programa se dispone de algunos indicadores, sobre todo indicadores institucionales, la primera variación de los instrumentos de que se dispone son las tasas de aumento de la matrícula escolar y la deserción escolar. En todo caso, esta evaluación se ejecutará próximamente.
Honduras	En el Programa de Honduras aún no se tiene un sistema de información confiable ni de la información de campo ni del proceso informático, es decir se está en una situación incipiente en este campo. Actualmente se esta trabajando en el desarrollo de estos sistemas de seguimiento.
Colombia	En Colombia primero hubo una evaluación de la prueba piloto que se realizó en los inicios del programa en donde se evaluaron 22 municipios, la misma estuvo a cargo de un instituto adscrito a una Universidad de los Andes de Colombia. Posteriormente se ha ido desarrollando el seguimiento interno y externo muestral y ya arrancó la evaluación de impacto a cargo de una firma externa. El seguimiento interno sirve para conocer al día los datos de ejecución y el externo muestral para estudiar aspectos o eventos no previstos y que

PAÍS	SISTEMAS DE MONITOREO Y EVALUACIÓN
	están afectando la operación. Para esto, se estableció un comité de mejoramiento continuo de forma que se pueda reaccionar inmediatamente a los problemas operativos que se vayan presentando.
Nicaragua	Se está desarrollando una evaluación de beneficiarios cualitativa que va a permitir profundizar la evaluación de impacto que ya presentó resultados. Se espera conocer otros aspectos del Programa, por ejemplo, la opinión de los beneficiarios sobre la ejecución de los servicios, cómo pagan, cómo se atiende en salud, cómo están los maestros. Se ha definido dentro del programa que todos los servicios son gratuitos y se les pregunta si en efecto ellos han sido gratuitos. También se evalúa el rol de las promotoras, cómo piensan con respecto a la violencia intrafamiliar. Se propone trabajar con grupos focales tanto de familias beneficiarias como no beneficiarias para las respectivas comparaciones. Todos estos, aspectos van a permitir sistematizar de manera científica una serie de información para mejorar en la fase de expansión el diseño o una serie de medidas que se puedan tomar para mejorar el programa. Existen muchos temas que se pueden abordar, pero los costos son muy altos, y a veces no son sostenibles por los programas, por lo que se les debe dejar de lado a pesar de la utilidad que puedan tener.

PAÍS	ACCIONES ADOPTADAS
Jamaica	No se prevén problemas graves en las acciones que realice la empresa contratada para la auditoria operativa. Más bien, se pueden dar problemas operativos como consecuencia de los resultados que produzcan y esos temas no se han analizado.
México	Ahora se tiene un sistema dentro de un data warehouse desarrollando un sistema de explotación más a detalle y también identificando otros indicadores que sirvan para dar monitoreo a distintos niveles. En este momento se está incorporando el sistema de información del sector salud que existe solo para una parte de las clínicas, el mismo que proporcionará información tal como número de consultas diarias, consultas otorgadas a niños y mujeres, lo que permitirá verificar las metas de atención en los servicios de salud. Es posible también hacer una desagregación a nivel de localidades, de municipios, de regiones, entidades, entre otros, este sistema está en desarrollo y es el primer nivel de integración de toda la información, el siguiente es el diagnóstico de esa información y de análisis de indicadores. Un tercer nivel vincula los otros instrumentos como los puntos centinela y el informe comunitario. Se pretende que todo este mecanismo lo haga una empresa externa de verificación, porque al momento lo que se hace con los recursos gubernamentales, con las plantillas de los municipios, le resta objetividad a la información. Una vez identificados todos estos mecanismos, la última parte del sistema es la retroalimentación. Es decir como se va a realizar la difusión de esa información hacia los diferentes sectores para que ellos tomen acciones que permitan corregir las desviaciones y sea factible retroalimentar el sistema para que la próxima incidencia que se enfrente en ese sentido, tenga ya un mecanismo de solución de problemas. Se está integrando al sistema de monitoreo y seguimiento, parte de la información que se va a requerir después para la evaluación de impacto, es la entrega de beneficios económicos. Para ello se está tratando de incorporar en el sistema de información temas como que si los beneficios económicos se emitieron y si fueron emitidos, si fueron entregados a la familia. En caso de no haber recibido el beneficio, tratar de conocer si no recibió la familia por incumplimiento o porque no retiró el beneficio. Todos estos elementos son útiles para incluirlos en la evaluación de impacto, se quiere analizar si los hogares están recibiendo beneficios de acuerdo al monto de las transferencias que reciben, a la fecha en que reciben la transferencia, al costo operativo que representa entregárselos, etc.
Brasil	Un segundo impacto que se está tratando de evaluar, pero que no es el objetivo del programa es el impacto económico en las ciudades. Con base en información no oficial que se ha obtenido se ha podido constatar que el consumo se incrementó en algunas ciudades de manera substancial. Existen actualmente unos pocos municipios muy pobres en los cuales la transferencia de beneficios produce un impacto muy grande desde el punto de vista económico. En todo caso, al momento se esta diseñando una evaluación global de impacto para mirar los efectos reales del Programa.
Colombia	El sistema de monitoreo está separado en dos, el sistema de monitoreo interno que proviene

PAÍS	ACCIONES ADOPTADAS
	<p>del sistema informático que tiene el programa y que recoge toda la información que viene a través de los formularios diseñados por el mismo. La segunda parte es el seguimiento externo que a su vez se divide en tres partes, la primera es un seguimiento externo operativo de control o de verificación de información, es decir se trabaja con una firma externa para verificar si la información que entregan las escuelas y los centros de salud son reales o no. La segunda parte del seguimiento se lo ha llamado seguimiento externo muestral, no concurrente y es un sistema por el cual se identifican problemas coyunturales a los procesos y se definen contratos específicos para encontrar y analizar las causas de algún problema coyuntural y que eso permita llegar a soluciones. Es decir se ha visto en Colombia que no es suficiente hacer seguimientos internos o externos rutinarios sino también tener una ventana por la cual se puedan analizar problemas de forma coyuntural en alguna área o región del país. Hay también un tercer seguimiento más orientado a la comunidad que se está tratando de implementar para conocer especialmente la oferta de servicios y su calidad a través del manejo de las asambleas comunitarias que por intermedio de informes serían las que describirían problemas que pueden darse, especialmente en la oferta de servicios y en el manejo con los enlaces municipales y localidades. Estas tres partes del sistema externo más el sistema interno alimentan un mecanismo de mejoramiento de procesos para el cual hay un jefe encargado de recoger y alimentar un Comité de alto nivel dentro del programa que toma las decisiones para efectos de mejorar los procesos de forma inmediata y atacar los problemas para no limitarse solamente a recibir la información y nada más. Se ha pensado mucho en la evaluación económica, que es una evaluación rigurosa, sólida, y puede aportar mucho en el tema que se va a abordar con Familias en Acción. El impacto cualitativo que puede tener en términos de la economía, sería muy importante para saber si eso dinamizó o no el comportamiento de la economía en las localidades. Vamos a ver qué resultados da la evaluación, como se podría en función de los resultados que arroje el programa en términos de deserción escolar y en términos de atención de salud, aportar para el reajuste que se avecina con la Ley 60, que es la que distribuye los recursos a nivel de los municipios. Sería un aporte importante a pesar de que la población que atiende el Programa es mínima, pero aporta bastante en el tema de asignación de recursos a los municipios.</p>
Nicaragua	<p>En Nicaragua se daban algunas situaciones, por lo que después de analizar se tomaron dos medidas prácticas: la primera fue la de quitar el bono en los casos de incumplimiento, la segunda, no tomar en cuenta a los niños menores que no cumplían con la edad para el bono educativo de este año, pues parecería que las familias les estaban metiendo muy temprano para obtener el beneficio del bono, aunque no había beneficios prácticos para los niños. Evidentemente los resultados de los procesos de evaluación y monitoreo también sirven para la presentación de la fase II, y adicionalmente podrían estar ayudando para otras tomas de decisiones dentro del programa. Se ha previsto para la fase de expansión continuar con la evaluación a través del tiempo del mismo grupo que se ha evaluado. En principio ese es el plan, no se sabe si se contará con los recursos para hacerlo y aún no se han concretado más detalles sobre eso. En el punto anterior se señaló que la evaluación es importante para hacer cambios en la evaluación y en el diseño y mantener la evaluación continua vigente. A través del tiempo se avanzará hacia los cambios. Por ejemplo en la misma vacunación de los niños llega un momento en que el ministerio puede haber desarrollado esa capacidad en forma absoluta y podría eliminárselo del programa para de esa manera reducir costos. El programa llega hasta cuarto grado, podría ser que el Ministerio de Educación amplíe la oferta y la Red podría ampliar la demanda también.</p>
Honduras	<p>Se ha empezado a monitorear todos los programas que se ejecutan en el país. Así, aquellos niños entre 3 y 5 años deben asistir a un control bimensual, para de esa forma monitorear a fin de reforzar la corresponsabilidad que es lo importante. Se ha diseñado un sistema que evalúe el impacto, sin embargo luego la pregunta será ¿cuál es el siguiente paso una vez que se alcance un porcentaje de atención, una disminución del ausentismo por debajo de un determinado porcentaje? ¿Qué modelo se tiene que diseñar para poder llegar ahí? En educación lo que se va a evaluar es la calidad de la enseñanza y en el área de salud una vez que ya se ha logrado que las madres vayan en un cierto porcentaje a su control de salud, el siguiente paso es el control de la morbilidad.</p>

ANNEX 4 CHALLENGES AND POTENTIAL SOLUTIONS

I. Focalización, inscripciones y cumplimiento de compromisos

A continuación se presenta una matriz que contiene los principales desafíos y soluciones sugeridos por los miembros de los grupos de trabajo en lo que guarda relación con la focalización, registro y cumplimiento de compromisos. En la última columna se especifica el país para el cual dicho desafío constituye prioridad número uno.

DESAFÍOS	SOLUCIONES	PRIORIDAD
Precisión técnica Se debe afinar la fórmula que se usa para la calificación Focalización geográfica primero y luego focalización individual Verificación del 100% vs. una muestra Cobertura del 100% de potenciales beneficiarios	Instituciones de estadística deben estar involucradas en el desarrollo de la fórmula Aumentar los porcentajes de verificación dependiendo del nivel de error Mantener sistema actualizado de información Utilizar la información del censo llegando a nivel de cuadra	1 Turquía
Confianza y transparencia Aceptación de la fórmula de puntaje Metas de género Transparencia de la fórmula Crear consenso	Mercadeo agresivo del Programa informando las características de forma clara y transparente Registro completo de los miembros de las familias	1 Nicaragua
Comunicación y participación Derecho a la información y apelación Información clara al beneficiario Perfil de entrada del beneficiario	Establecer sistema y mecanismo de apelación Campañas de divulgación Campañas de información	
Eficiencia administrativa Costos de transacción y logísticos Transversalidad en la focalización Relación programa con instituciones financieras	Lograr un sistema de pago eficiente Permitir el ingreso de instituciones financieras privadas que pueden hacer el pago con eficiencia	
Procedimientos para verificar cumplimientos Simplificación de procedimientos de verificación Reglas óptimas de cumplimiento	Crear un compromiso político de las instituciones Estudiar y analizar verificación expost	
Tecnología de la información Sistema de información integrado Informática Unidad del sistema	Acceso a todos al diseño del sistema de información Cooperación de los países con más experiencia hacia los de menor experiencia	1 Colombia y Jamaica
Generales	Talleres internacionales Reglas de ajuste para la fase piloto	

DISEÑO

En el siguiente cuadro, se presenta la matriz donde se muestran los desafíos y soluciones propuestas en lo que concierne al diseño de este tipo de programas y que ha sido mencionado en los grupos de trabajo.

DESAFÍOS	SOLUCIONES
Existen contradicciones entre los objetivos del Programa	Se deben definir objetivos claros en el diseño del programa
No-existencia de métodos apropiados de focalización	Deben definirse criterios claros de focalización, Debe existir una flexibilidad regional y local. Utilizar la tecnología estadística tomando en consideración problemas de exclusión principalmente (i.e., proxy means test)
No existe un compromiso para realizar monitoreo y evaluación	Se debe enfatizar la importancia de hacer el monitoreo y evaluación Tomar conciencia de la necesidad de llevarlos a cabo. Utilizar la tecnología disponible Lograr una mejor comunicación
Falta de coordinación institucional entre los actores	Se deben minimizar las condiciones y su monitoreo para facilitar el trabajo de otros actores Utilizar tecnología para disminuir el trabajo de logística Involucrar a otros participantes como los ministerios de educación y salud en las decisiones operativas del programa Mantener una comunicación permanente con otros actores a través de comités de trabajo
Falta de alternativas para beneficiarios que se gradúan y dudas sobre la sostenibilidad del PTC	Definir y probar alternativas, y luego lograr compromiso del gobierno reglamentando las acciones a seguir con beneficiarios graduados Buscar financiamiento privado y público para ese tipo de acciones que van después del PTC

ANNEX 5

World Bank and IDB Perspectives on CCTs

WORLD BANK

Workshop Objectives:

To compare and contrast operational experience with Conditional Cash Transfer programs from 8 countries:

- Outline and analyze issues
- Identify common problems and solutions
- Build a network of practitioners
- Brainstorm on the agenda for the future

Format of Workshop:

- ~~✍~~ Opening session
(Key strategic issues to set the stage for discussion of the operational issues)
- ~~✍~~ Presentations by delegations
(Key operational issues, each linked to one of the 6 areas for analysis)
- ~~✍~~ Structured group discussions of 6 areas for analysis

Day 1:

The Big Picture: Program Design
Getting Started: Targeting, Inscription and Compliance
The Supply Side: The Role of Line Ministries

Day 2:

Getting the Cash to the People: Financial Management
What's Really Happening: Monitoring and Evaluation
Local Dynamics: The Role of Beneficiaries and Local Actors
~~✍~~ You choose which 2 of the 3 sessions to attend each day!

Spirit and Products of the Workshop

- Informal, open atmosphere
- Share your knowledge -- we are here to learn from one-another
- You define the content of the discussions
- You will get a chance to report-back to the group
- Summaries of the six discussions
- Report on the overall results of the workshop

Strategic Issues

1) Why a CCT program?

Supply side interventions (schools/health centers):

- ~~✍~~ may not be sufficient to trigger response from poor and vulnerable

often underutilized because of high out of pocket expenditures, opportunity costs, difficult access, behavioral patterns, etc.

2) Why are CCT programs attractive?

Efficient

- less transaction costs than in-kind transfers such as food
- families/mothers** have better information about their own needs than governments
- multiple objectives (health, education, nutrition) through the use of a single instruments; link to many of the Millennium Development Goals
- can target the poorest of the poorest (less errors of inclusion than general subsidies)
- flexibility to adjust the level of the transfer over time, across populations

Effective

- empower families/**mothers**, allowing them to make necessary choices through ‘co-responsibility’
- useful in both crisis and normal times
- proven positive impact on beneficiaries’ welfare
- create a multiplier effect in local communities

3) What questions remain about CCTs?

- Sustainability?
- How do families graduate
- Will governments continue financing? What are the lasting effects on behavioral change?
- Would other approaches be more effective/efficient?
- What unanticipated (negative) effects might they have?
- Are they too centralized/institutionally isolated, undermining key institutions (line ministries, local governments, communities)?
- Are they too administratively cumbersome? Expensive?
- Do they create dependency?
- Is the condition necessary to achieve the outcome?
- What is the optimal level of transfer?

*Key challenge is how to design and implement CCT programs to ensure that the strategic objectives/goals are met--how well has this been done?

Inter-American Development Bank (IDB)

I. IDB Financed CCT Programs

- PRAF – Honduras
–\$50m; 205,000 families
- Familias en Acción – Colombia
–\$98m; 142,000 families
- Red de Protección Social – Nicaragua
–\$23m; 50,000 families
- Progresa – México
–\$2b; 1.5 million families

II. IDB Involvement in Impact Evaluation of CCT Programs

- All programs mentioned previously
- Brazil
 - Bolsa Escola, Bolsa Alimentacao
- Jamaica
 - PATH

III. Unresolved Design Issues

- Is the condition necessary?
 - Can we obtain same impact through unconditional transfer and improvement in service quality?
- Dependency and re-certification
 - Should there be an exit policy? If so, what?
- Sustainability
 - True impact of human capital investment takes 10 years
 - Will governments continue financing these programs?

IV. Operational Issues

- Response to non-compliance
 - 3 chances? Immediate denial? Case management?
- Payment delays
 - Pay first, check compliance later
- Supply side coordination
 - Burden on teachers and health workers
 - Service quality
- Beneficiary selection
 - Geographic or individual targeting? Rural vs. urban
 - Verification procedure; role of community, state, others

ANNEX 6

WORKSHOP EVALUATION RESULTS

EXECUTIVE SUMMARY

The following summary highlights the main points made by the workshop participants in their evaluations of the workshop, according to the evaluation form's three main categories: event organization and logistics, content of workshop, and site visit.

Event Organization and Logistics

Participants were both highly pleased with the organization of the workshop, as well as with the facilities offered by UDLA— the University which hosted the event. For example, 92% of the participants rated the organization of the event as either excellent or very good, and 96% of the participants rated the utilities at UDLA in the same way.

Content of Workshop

Participants found the content of the workshop to be highly relevant and practical. The overwhelming majority of the participants (over 90%) responded that the workshop had met their expectations and they had gained knowledge they could and would apply to their programs. A very common feeling among the participants was the realization that, although they were from different countries, they all shared similar problems with respect to CCT programs—in fact, 95% said they would seek assistance from their colleagues in the near future.

Every participant expressed interest in attending a similar workshop in the future—however, many expressed the desire to have less topics to discuss in order to be able to have more in-depth analysis of the issues. As the first workshop of its kind, the organizers felt that all issues needed to be touched upon, but in a subsequent workshop, it will be much easier to focus on specific issues.

With regard to the presentations and break-out sessions, most participants felt the country presentations and break-out sessions were more useful than the World Bank and IDB presentations. For example, 88% thought the country presentations were either “very useful” or “useful” and 83% felt the same way about the break-out sessions. This point is similar to the one raised about the number of issues that the organizers of the event chose to discuss: in a future workshop it would probably not be necessary to have presentations from the World Bank or IDB, but as the first workshop of its kind, the organizers felt it was important to give a brief overview of what the two institutions were working on in this area.

Site Visit

All participants found the site visit to Programa Oportunidades to be either “very appropriate” or “appropriate,” and over 90% of them learned something new from the visit.

DETAILED RESULTS

Event Organization and Logistics

Logistics related to flight arrangements:

52%=excellent, 29%=very good, and 19%=good

UDLA facilities:

63%=excellent, 33%=very good, and 4%=good

Hotel facilities:

38%=excellent, 54%=very good, 4%=good, and 4%=regular

Food offered during the workshop was:

33%=excellent, 42%=very good, 17%=good, and 8%=regular

Workshop logistics were:

50%=excellent, 46%=very good, and 4%=good

Workshop schedule was:

71%=adequate, 21%=short, and 8%=long

Workshop materials were:

20%=excellent, 48%=very good, 20%=good, and 12%=regular

Workshop organization was:

60%=excellent, 32%=very good, 4%=good, and 4%=regular

Rating Options: Excellent, Very Good, Good, Regular, Unsatisfactory

Workshop and its Contents

The number of hours dedicated to the workshop were:

76%=adequate, 4%=short, and 20%=long

Rating Options: Adequate, Short, Long

Did the workshop meet your expectations?

96%=yes, 4%=no

Participants emphasized the practical knowledge they gained from sharing experiences with their peers, which they could later apply to their own programs. Some critiques included, however, the desire to obtain specific information from participants before the start of the workshop--such as each program's operational issues.

Rating Options: Yes/No

Were the topics discussed of interest?

96%=yes, 4%=no

Participants expressed the relevancy, practicality, and usefulness of the topics that were discussed, in particular the discussions on monitoring and evaluation. Other topics that were highlighted as being particularly interesting included program design, targeting, financial management, and information technology.

Rating Options: Yes, No, Partially

What did you learn from the workshop?

The majority of participants responded that the workshop allowed them to discover that they all shared similar problems with CCT programs, and that it was very beneficial to hear about different perspectives on ways to execute these types of programs and solve some of the issues they encountered. Participants were also surprised to learn about the variety of CCT programs that currently exist around the world.

Will you apply any lessons from the workshop to your program?

92%=yes, 8%=no

The most common responses included applying lessons they learned from the discussions on monitoring and evaluation, information technology, registration, and targeting. Other responses included the use of promoters, training, payment systems, and compliance.

Rating Options: Yes/No

How was the depth of the analysis?

80%=adequate, 20%=inadequate

Although the majority of participants responded that the depth of the analysis was adequate, at the same time they signaled that they would have preferred to have less topics to discuss in order to be able to have more in-depth analysis. Additional critiques included some of the country presentations being too general, and preferring the format of the second day to that of the first day.

Rating Options: Adequate/Inadequate

In the short term (6 months), will you seek assistance from any of the colleagues working in similar programs to change, modify, or adjust your Program?

95%=yes, 5%=no

The specific areas in which the participants indicated they would seek assistance included: information technology/MIS, monitoring and evaluation, and payment processes. Additional mentions included the use of "promoters," compliance methods, targeting, and participation of line ministries.

Rating Options: Yes/No

Would you like to participate in another related workshop?

All participants responded "yes."

Rating Options: Yes/No

For the next workshop, what other topics should be included?

The topics that were most often listed by the participants included:

Monitoring and evaluation, MIS, information technology, payment systems, and targeting. Additional topics that were mentioned included program sustainability, compliance, and program design.

What other members of your Program should have been at the workshop or should assist the next one (include positions)?

Although this was one of the least-answered questions (only 46% of the participants answered it), most participants responded with monitoring and evaluation and information systems officers, followed by program managers, operations officers, financial officers, and training officers.

Please rate the following elements of the workshop (order from 1 to 5, 1 not very useful, 5 very useful)

World Bank and IDB presentations:

29%=5, 50%=4, 17%=3, 4%=1

Country presentations:

42%=5, 46%=4, 12%=3

Break-out sessions:

54%=5, 29%=4, 13%=3, 4%=2

Site Visits

The site visit was:

78%=very appropriate, 22%=appropriate

Did you learn something new from the site visit?

92%=yes, 4%=no, 4%=partially

Comments

What would you recommend to be done differently for a similar workshop?

- ~~✍~~ Have format of the entire workshop follow the one used on the second day of discussion instead of the first day
- ~~✍~~ Have more in-depth analysis, less topics, and discuss more specific issues

- ~~///~~ Receive program descriptions *before* the start of the workshop, in order to be able to contribute more to the discussions
- ~~///~~ Have country presentations focus on only one topic—too general
- ~~///~~ Explore the reasons behind countries choosing CCT programs in the first place
- ~~///~~ Receive better instructions and information on topics to be discussed in group sessions
- ~~///~~ Allow more time in break-out sessions and in plenary discussions
- ~~///~~ Eliminate IDB/World Bank presentations
- ~~///~~ Add another day to workshop to discuss conclusions
- ~~///~~ Offer more internet access during workshop
- ~~///~~ Publish “Memoria” on the Internet

Additional comments

Participants were very thankful to the World Bank/Ayala Consulting for organizing this event, which is often difficult to do. In addition, they enjoyed the informal nature of the workshop, which facilitated the discussion among participants.

World Bank User
N:\Safety Nets\Mexico CCT Workshop\MexicoCCTWkshpInformeFinal - Spanish.doc
March 12, 2003 11:37 AM