

Participación Ciudadana en Programas de Transferencia Monetaria Condicionada

Michelle Adato (IFPRI)

Terry Roopnaraine

Repensando lo Social en Tiempos de Crisis

La Antigua, Guatemala

29 mayo, 2009

La Importancia de la Participación Ciudadana en Programas TMC

- ♦ Los enfoques verticales no contribuyen tanto al empoderamiento social y personal
- ♦ Importante apoyar a los beneficiarios para que se conviertan en agentes informados de cambio en el proceso de desarrollo: implica participación
- ♦ Ser agentes de cambio colectivamente aumenta el sentido de bienestar
- ♦ La participación comunitaria:
 - ♦ reduce problemas de flujo y canalización de información
 - ♦ crea instituciones para la organización de los pobres y así incrementa sus capacidades de funcionar colectivamente
 - ♦ incrementa la sostenibilidad de la intervención a través de la apropiación local de las metas y procesos del programa

Participación y Programas TMC

- ◆ Los TMC han mostrado su capacidad de mejorar salud, nutrición, educación y estatus de la mujer
- ◆ La participación ciudadana tiene la potencial de contribuir a estos objetivos pero en general ha jugado un papel secundario
 - ◆ La mayoría de los TMC son centralizados y de estructura vertical con el fin de evitar clientelismo
 - ◆ Pero hay interés y cada vez más iniciativas, ofreciendo más oportunidades de participación ciudadana

Espacios para Participación en Programas TMC

- ◆ Focalización
- ◆ Comités municipales y comunitarios
- ◆ Monitoreo de entrega de servicios
- ◆ Comités de padres en escuelas
- ◆ Selección de temas para capacitaciones

Brasil: Bolsa Escola

- ◆ Los municipios participaban en la focalización
- ◆ El alcalde municipal se encargaba de monitorear cumplimiento de condicionalidades y sancionar
- ◆ Un consejo asesor nombrado por el municipio (al menos 50% de la sociedad civil):
 - ◆ Daba la aprobación final al listado de beneficiarios
 - ◆ Evaluaba la ejecución municipal del programa
 - ◆ Aprobaba los listados de asistencia escolares
 - ◆ Evaluaba las actividades socio-educativas y facilita un foro de reacciones comunitarias
- ◆ **Los foros se unieron luego en la *Bolsa Familia***
 - ◆ Algunos elementos de descentralización se mantienen todavía: encajan bien en el marco socio-político

Honduras: Programa de Asignación Familiar (PRAF)

- ◆ Participación local en la focalización (normalmente personal de salud y educación)
- ◆ El gobierno local brinda apoyo logístico, información e ideas
- ◆ Las mujeres de la zona son capacitadas para facilitar información sobre salud y nutrición
- ◆ Organizaciones de padres reciben financiamiento para mejorar los servicios educativos
- ◆ Equipos de Mejoramiento de Calidad
 - ◆ Personal de salud, líderes locales y voluntarios comunitarios
 - ◆ Comunican inquietudes sobre la entrega de servicios
 - ◆ Capacitados en la salud materna y de niños, control de calidad, establecimiento de prioridades, planificación y presupuestos

Colombia: Familias en Acción

- ◆ La administración local comparte el listado de beneficiarios a la comunidad
- ◆ 'Asamblea de madres participantes' donde los miembros de la comunidad pueden expresar sus opiniones
- ◆ Una beneficiaria elegida por las demás recibe capacitación y luego se encargada de capacitar a las otras
 - ◆ Organiza reuniones con beneficiadas para enfrentar colectivamente asuntos de salud y nutrición en la comunidad
- ◆ El gobierno municipal es el encargado de asegurar la coordinación con escuelas y centros de salud, apoyando a los grupos de madres
- ◆ Sistema comunitario de monitoreo

México

◆ PROGRESA

- ◆ Asamblea comunitaria revisa la focalización y toma nota de errores de exclusión e inclusión
- ◆ Promotora (beneficiada) elegida por la comunidad para brindar información, canalizar preguntas, quejas y dudas y facilitar comunicación entre el programa y la comunidad

◆ Oportunidades

- ◆ Ventanas de atención ciudadana: canales de comunicación
- ◆ Mesas de atención y servicio: solución de problemas, aclaración de dudas
- ◆ Reuniones para brindar información general y un sistema para que la comunidad pueda expresar sus dudas y quejas
- ◆ Vocales (anteriormente promotoras): enlaces entre comunidad y entidades comunitarias en salud, nutrición y educación y en cumplimiento general de condicionalidades (“vigilancia”)

Nicaragua: Red de Protección Social

- ♦ Asamblea comunitaria revisaba la focalización y tomaba nota de errores de exclusión e inclusión
- ♦ Promotora (beneficiada) elegida por la comunidad para brindar información, canalizar preguntas, quejas y dudas y facilitar comunicación entre el programa y la comunidad
- ♦ Promover la participación de padres y madres en consejos escolares
- ♦ Bono de oferta entregado a los maestros por padres de familia

El Salvador: Red Solidaria

- ◆ Aprovechar de instituciones locales ya existentes (comités al nivel de cantón)
- ◆ Participación de líderes locales (a través de comités comunitarios) en reuniones del Comité Municipal
- ◆ Evaluación del desempeño de la ONG de seguimiento por parte de la comunidad

Hallazgos de Evaluaciones de PROGRESA y RPS

- ◆ Las encuestas muestran mejoras significativas en indicadores de salud, nutrición y educación
- ◆ Los estudios cualitativos muestran niveles altos de satisfacción con los servicios y transferencias
 - ◆ Pero a la vez niveles altos de insatisfacción con la focalización
 - ◆ Y poca 'voz local' y capacidad de ser agente de cambio entre beneficiarios

Focalización en PROGRESA y RPS

- ◆ Poca revisión comunitaria de los listados de beneficiarios
- ◆ Poca comprensión del proceso de focalización o de las razones para inclusión o exclusión
- ◆ Pocas oportunidad para hacer apelaciones y frustración con los resultados
 - ◆ Desde entonces, Oportunidades en México ha establecido procesos más completos para las apelaciones y quejas

La Posibilidad de ser Agente de Cambio, PROGRESA y RPS

- ◆ Los beneficiarios entienden los requisitos básicos de los programas, la estructura de beneficios, las metas principales de capital humano
- ◆ No entienden bien:
 - ◆ La lógica global de la estructura del programa y de los incentivos
 - ◆ La focalización, los **derechos y los procedimientos de apelación**
 - ◆ **Explicaciones:** Suerte, Dios, lotería, 'censo', no estar en casa
 - ◆ Encuesta RPS: 10% dijeron que aquellos no-seleccionados eran "no pobres"
 - ◆ Aspectos de las condicionalidades
 - ◆ Los actores locales (por ejemplo la promotora y el personal de salud) a veces imponen sus propias reglas
- ◆ Implicaciones para la capacidad de ser agente de cambio y el empoderamiento:
 - ◆ Empodera a las promotoras, no a los beneficiarios
 - ◆ Existe una tensión entre la capacidad de ser agente local de cambio y una estructura bien diseñada y centralizada del programa

Programas TMC y Capital Social

- ◆ Divisiones sociales: separación, resentimiento, envidia (focalización)
- ◆ Progresa y RPS crean oportunidades para actividades colectivas entre las mujeres beneficiarias
 - ◆ Reuniones, pláticas y talleres, actividades del programa
- ◆ Una paradoja porque:
 - ◆ Las actividades colectivas entre beneficiarios excluyen a los no-beneficiarios
 - ◆ Fomenta procesos de diferenciación y división
- ◆ Posibles soluciones:
 - ◆ Mayor inclusión de la opinión comunitaria en la focalización (**mejorar** la comprensión)
 - ◆ Inclusión de los no-beneficiarios en las actividades del programa

Canales de Expresión de Opinión Local

- ◆ RPS
 - ◆ El sistema de promotoras era imprescindible y funcionaba bien
 - ◆ Elección: un importante mecanismo potencial para la expresión de la opinión local y la responsabilidad del programa
 - ◆ Comunicaban información del gobierno a las comunidades
 - ◆ No comunicaban bien la información a los niveles de gestión: quejas y sugerencias de la comunidad al gobierno no llegaban
 - ◆ La mayoría de los beneficiarios desconocían su derecho de expresar sus quejas: *"mi derecho es cumplir con lo que la Red (RPS) establece"*
 - ◆ El programa era muy popular en la comunidad, pero había poca apropiación: no es 'nuestro' programa sino el 'suyo'
- ◆ OPORTUNIDADES
 - ◆ Ventanas de atención ciudadana en general funcionan bien
 - ◆ Menos exitosas con problemas complejos (Fox)
 - ◆ Sistemas de apelación de focalización: más errores de inclusión reportados que de exclusión (Hevia de Jara)

Resultados Preliminares de Red Solidaria

- ◆ No existen o no funcionan Comités Comunitarios (en las comunidades del estudio)
- ◆ La gente no sabe mucho de la ONG de seguimiento pero sí, conocen sus promotores
- ◆ Capacitaciones impartidas por ONG tienen mucho éxito y crean un espacio importante para mayor participación de mujeres en decisiones del hogar y la comunidad

Conclusiones

- ◆ En contexto de mejoras demostradas en indicadores de salud y educación, ¿por qué necesitamos más participación?
 - ◆ Es probable que la participación resulte en una focalización más ajustada
 - ◆ Reacciones y sugerencias locales podrían contribuir a diseños mejores de los programas TMC
 - ◆ Es importante *aprender*, no solamente cumplir con condiciones
 - ◆ Incrementar satisfacción beneficiaria
 - ◆ Aumentar el capital humano a través de participación ciudadana
 - ◆ Sostenibilidad: ¿Qué pasará cuando se retire el programa?
 - ◆ Mayor apropiación vinculada con mayor sostenibilidad
- ◆ Existen oportunidades para participación pero dependen de varios factores:
 - ◆ Diseño
 - ◆ Implementación
 - ◆ Instituciones
 - ◆ Contexto histórico, político y cultural

Referencia

- ◆ Michelle Adato y Terry Roopnaraine “Conditional Cash Transfer Programs, Participation, and Power” en Adato, M and J. Hoddinott (eds.) *Conditional Cash Transfers in Latin America: A Magic Bullet to Reduce Poverty?* (Forthcoming)