



Transparencia, participación y rendición de cuentas en programas sociales focalizados

Estudios de casos

Christian Gruenberg y Victoria Pereyra Iraola



PARTICIPA es una corporación privada, pluralista y no partidaria que promueve fines públicos. Desde 1988, trabajamos a nivel nacional e internacional en iniciativas que buscan contribuir al conocimiento, difusión, respeto y ejercicio de los valores democráticos y derechos fundamentales, con el fin de que en nuestra sociedad haya cada vez más ciudadanos y ciudadanas informados, organizados y participativos.

Profesor Carlos Porter Nº 8, depto.201, piso 2. Providencia, Santiago.
Fono: (56- 2) 2225433 / Fax : (56-2) 2227938 / E-mail:participa@participa.cl



55 East 59th Street, New York, New York 10022.
Tel: (212) 421-6858 / Fax: (212) 223-3326
E-mail: tinker@tinker.org
<http://foundationcenter.org/grantmaker/tinker/>

Agradecimientos

Este manual es producto de un extenso trabajo colectivo. Hubiera sido imposible llevarlo a cabo sin la invaluable ayuda y colaboración de muchas personas e instituciones. Queremos agradecer especialmente a Maribel Almeida, Orazio Belletini, Hector Díaz Santana, Felipe Hevia, Paula Jacobson, Merilee Grindle, Nancy Truitt, Kirsten Kowal, Fernando Carrillo, Marcelo Ugo, Pedro Mujica, Luciana Sánchez, Andrea Sanheuzza, Gladis Villalba, Manfredo Marroquín, Oscar Vásquez, Alejandro Urizar, Alejandro Grinspun, Guillermo Marijuan, el equipo de profesionales de la Unidad Fiscal de Investigaciones de la Seguridad Social y la escuela de Gobierno John F. Kennedy de la Universidad de Harvard. Y queremos agradecer especialmente el apoyo económico de la Fundación Tinker.

A todos y todas muchas gracias.

Para Lu

Ch.G.

*A E. Lavallo y S. Lazzareff,
por siempre animarse a más*

V.PI

Índice

- 9 Prólogo
- 19 Capítulo 1. El poder de la transparencia
- 63 Capítulo 2. Desde Paulo Freire hasta el FMI: Todos invocan más y mejor participación
- 125 Capítulo 3. Repensando los sistemas de rendición de cuentas
- 157 Bibliografía

Prólogo

Magdalena Sepúlveda Carmona*

A pesar de las buenas intenciones, algunas veces los programas y las intervenciones sociales para eliminar o reducir la pobreza no respetan plenamente los derechos humanos, y es posible que violen, ciertos derechos. En otros casos, las políticas y otras intervenciones simplemente no llegan a las personas más pobres o a las que sufren múltiples formas de discriminación. Por tanto, el marco de derechos humanos desempeña una función fundamental para asegurar que las políticas públicas encaminadas a la reducción y/o la eliminación de la pobreza no vulneren los derechos humanos de los y las titulares. Las políticas públicas deben ser compatibles y bajo ninguna circunstancia pueden menoscabar los derechos humanos. Asimismo, las normas de derechos humanos ofrecen un marco normativo que ayuda a los Estados a formular y aplicar políticas de reducción de la pobreza.

Desgraciadamente, pocas veces existe un diálogo directo y una colaboración activa entre quienes diseñan e implementan políticas públicas y quienes trabajan en derechos humanos. El gran aporte de este Manual es que los autores, con experiencia tanto en políticas públicas como en derechos humanos, nos presentan un marco conceptual didáctico y práctico que permite monitorear las condiciones institucionales de transparencia, participación y rendición de cuentas, que son tres principios fundamentales de un enfoque basado en los derechos humanos que todo programa social debe tener en cuenta. El marco conceptual desarrollado en este Manual, ha sido un invaluable apoyo para el trabajo de campo que realicé como Experta Independiente de Naciones Unidas encargada de la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza.

El Mandato de Experta Independiente sobre la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza fue establecido por la antigua Comisión de Derechos Humanos en 1998, con el propósito de intensificar los esfuerzos internacionales, regionales y nacionales encaminados a reducir la pobreza y mitigar sus consecuencias mediante la protección y la promoción de los derechos humanos. En el séptimo período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos, se renovó y reforzó el mandato de pobreza extrema -que se me había otorgando en el mes de mayo del 2008- solicitando entre otros, el examinar la relación existente entre el disfrute de los derechos humanos y la extrema pobreza; definir enfoques alternativos para la supresión de todos los obstáculos que impiden el pleno disfrute de los derechos humanos de las personas que viven en la extrema pobreza; identificar las medidas más eficaces adoptadas en los planos regional, nacional e internacional, para promover el pleno disfrute de los derechos humanos de las personas que viven en la extrema pobreza; tener en cuenta el impacto de la discriminación en la extrema pobreza, prestando especial atención a la situación y al empoderamiento de las mujeres, los niños y niñas y las personas con discapacidad y otros grupos vulnerables, y formular recomendaciones sobre la forma en que las personas que viven en la extrema pobreza pueden participar en el proceso orientado a lograr el pleno disfrute de sus derechos humanos y la mejora sostenible de su calidad de vida, en particular mediante el empoderamiento y la movilización de recursos a todos los niveles (resolución 8/11, del Consejo de Derechos Humanos).

* Experta Independiente de Naciones Unidas sobre la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza.

En cumplimiento del mandato, una de las primeras cuestiones en las cuales decidimos enfocarnos fue un análisis desde los derechos humanos de los programas de transferencia social. Estos programas, surgidos en Latinoamérica como programas de transferencia en efectivo condicionada, se han expandido a todas las regiones del mundo, y están siendo presentados en muchos casos como los programas sociales principales en muchos países. Por este motivo nos pareció pertinente analizar diversos programas desde un enfoque de derechos humanos y desarrollar directrices para su implementación. Aunque existe muchísima información sobre los programas focalizados, existe muy poca información desde una perspectiva de los derechos humanos. De esta manera, el trabajo realizado por Christian Gruenberg y Victoria Pereyra Iraola para el desarrollo de este Manual, se constituyó en una guía fundamental en nuestra agenda de trabajo.

Luchar contra la pobreza desde una perspectiva de derechos humanos significa tener en cuenta los principios fundamentales de los derechos humanos al formular, aplicar y evaluar políticas destinadas a eliminar o mitigar la pobreza. Los principios de igualdad, no discriminación, participación, transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas son por ende elementos cruciales a tener en cuenta en las políticas públicas contra la pobreza.

La corrupción ha tenido consecuencias sumamente perjudiciales en las vidas de las personas que viven en la pobreza extrema; no sólo reduce los ingresos netos de quienes viven en la pobreza sino que también desvirtúa las políticas, los programas y las estrategias destinadas a atender sus necesidades básicas. Un enfoque de derechos humanos hace hincapié en la transparencia y en el acceso a la información, dos salvaguardias esenciales contra la corrupción. No es probable que prospere la corrupción cuando existen instrumentos jurídicos y mecanismos independientes que protegen el acceso a la información, la libertad de expresión y la participación. Sin embargo, las personas que viven en la extrema pobreza no suelen tener acceso a información esencial, por ejemplo, sobre servicios sociales, oportunidades de empleo o nuevas técnicas agrícolas. La falta de acceso a esta información aumenta la vulnerabilidad de esas personas. Un enfoque de derechos humanos exige un mayor acceso a la información para los más pobres mediante una amplia gama de iniciativas en el ámbito público y privado. Este Manual permite monitorear las condiciones institucionales de corrupción, ilustrando cuáles son las medidas que debieran tomarse en cuenta para eliminarla o mitigarla.

Un enfoque de derechos humanos exige además la participación efectiva y significativa de las personas que viven en la pobreza extrema. El principio de participación no debe entenderse solamente como un medio para alcanzar un fin sino más bien como un derecho humano fundamental que debe realizarse por sí mismo: el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos. Para lograr la participación efectiva y significativa de las personas que viven en la pobreza es preciso respetar, proteger y cumplir un amplio conjunto de derechos, entre ellos la libertad de expresión, la libertad de reunión, la libertad de asociación y el derecho a votar y ser elegido. En la práctica, esto exige el establecimiento de mecanismos y acuerdos específicos a distintos niveles a fin de asegurar que las personas que viven en la pobreza dispongan de medios para hacer oír su voz y desempeñar una función efectiva en la vida de

la comunidad. El principio de participación exige algo más que mecanismos meramente esporádicos o formales para la participación de las personas que viven en la pobreza. Debe asegurarse un cierto grado de influencia en el proceso de adopción de decisiones. Por consiguiente, desde una perspectiva de derechos humanos, los enfoques que no facilitan la participación de los interesados pueden ser cuestionables. El principio de participación exige que se desplieguen esfuerzos concertados para asegurar una participación plural y una representación equitativa de personas y grupos sin discriminación por motivos de género, etnia, edad, raza, cultura, identidad, etc.

Como bien hace hincapié el presente Manual, un enfoque de derechos humanos también requiere mecanismos de rendición de cuentas accesibles y efectivos. Desde una perspectiva de derechos humanos las personas deberían estar en condiciones de exigir y reivindicar sus derechos, obtener reparación cuando sus derechos hayan sido vulnerados. Los encargados de formular políticas y otros agentes cuyas decisiones afectan los derechos de las personas que viven en la pobreza deben asumir su responsabilidad. Los programas sociales deben incorporar disposiciones jurídicas y administrativas a fin de permitir que las personas tengan acceso a mecanismos transparentes y efectivos para obtener reparación, cuando sea necesario y pertinente.

Este Manual ha sido una herramienta de gran utilidad en mi trabajo de evaluación para conocer y verificar si los programas sociales de algunos países en estudio estaban o no en conformidad con los principios de transparencia y acceso a la información, participación y rendición de cuentas. Asimismo, me ha permitido mantener siempre a la vista la perspectiva de género, que es crucial para no sólo erradicar la extrema pobreza sino también para dar cumplimiento con las normas y principios de derechos humanos.

Estoy convencida que este Manual no sólo es un gran aporte a la discusión y el análisis de los programas sociales focalizados, sino que además puedo garantizar que es de gran utilidad práctica y permitirá a funcionarios públicos, organizaciones no gubernamentales, académicos y órganos de derechos humanos evaluar el cumplimiento por parte de los programas sociales focalizados con los principios y normas de derechos humanos.

Introducción

Derechos, Poder, Clientelismo

Las políticas sociales contra la pobreza nunca han sido instrumentos neutrales. Se basan, implícita o explícitamente, en discursos y en prácticas sobre las relaciones de poder que operan entre personas socialmente excluidas y el Estado.

En este contexto, una cuestión central en el campo del diseño y la gestión de programas sociales focalizados es la forma en que estos llegan a las personas. Como veremos en este libro, los programas sociales pueden identificar y seleccionar a las personas de dos maneras diferentes: como ciudadanos/as con derechos, o como beneficiarios/as pasivos/as de asistencia estatal. Esta diferencia es fundamental y tiene implicancias concretas para las oportunidades y las capacidades de los grupos marginados¹ para exigir que se reconozcan sus derechos y para desafiar la distribución desigual de poder y recursos que los excluye y mantiene en la pobreza.

La respuesta del clientelismo frente a la pobreza

La pobreza, lejos de ser solo un problema económico, es un fenómeno social complejo y multidimensional (Oyen, 2003; Chant, 2003) que genera exclusión económica, cultural y política. Cualquier respuesta institucional para enfrentar la pobreza debe incorporar una estrategia para atacar cada uno de estos tres tipos de exclusión (Schneider, 2005).

En América latina la respuesta institucional tradicional ha sido el clientelismo político (O'Donnell 1992, 1993; Levitsky, 2001; Gay, 2000; Fox 1994; Shady, 1999; Escobar, 1994). A la exclusión económica, es decir, a la falta de bienes privados (ingreso y consumo) y bienes públicos (servicios sociales y seguridad social), el clientelismo responde a través de una serie de relaciones recíprocas pero verticales, por medio de las cuales se intercambian de manera particularista bienes divisibles y de primera necesidad. A la exclusión cultural, basada principalmente en la discriminación y la falta de acceso a bienes y espacios culturales, el clientelismo ofrece cohesión social a través de redes de pertenencia que, aunque marcadamente jerárquicas y excluyentes respecto de aquellos que no siguen las reglas, constituye un mundo de sociabilidad que les permite a las personas organizar sus vidas y darles sentido.

Finalmente, frente a la exclusión política, caracterizada por instituciones de baja calidad, autoritarias y discriminatorias, el clientelismo ofrece poder para movilizarse en época electoral y capacidad para articular demandas e inclusive participar en elecciones y acceder al poder.

¹ En el marco de este libro vamos a referirnos a los grupos "marginados" o "excluidos" de manera indistinta e intercambiable. Ambos conceptos hacen referencia a aquellas personas y/o grupos discriminados y excluidos, por razones de género, sexo, raza, etnia, edad, religión, discapacidad, clase, etc., de las instituciones y los procesos que definen quién participa, cómo se distribuyen y asignan los recursos, y quién tiene responsabilidad de rendir cuentas sobre sus acciones.

Resumiendo: las redes clientelares, aunque basadas en relaciones de subordinación y marcadamente desiguales (Auyero, 2001), ofrecen frente a la exclusión de la pobreza beneficios materiales de primera necesidad, cohesión social y participación política (Schneider, 2005). Desde esta perspectiva, cualquier estrategia para atacar el problema de la pobreza debe ser capaz de ofrecer una mejor alternativa que la solución ofrecida por el clientelismo.

La perspectiva de los derechos humanos frente a la pobreza

Una respuesta alternativa frente a la pobreza puede ser una estrategia o un enfoque basado en los derechos humanos. Este abordaje considera a la pobreza no como la privación de ingresos y consumo, sino como la privación de capacidades (Sen, 1999). Desde este punto de vista, la realización de los derechos humanos implica la posibilidad de desarrollar plenamente las capacidades de cada persona. La implementación de una estrategia basada en derechos propone una serie de respuestas que difieren radicalmente de las prácticas clientelares. Si bien el clientelismo ofrece soluciones a corto plazo frente a la exclusión económica, cultural y política, en el largo plazo tiende a reproducir la pobreza. Una estrategia basada en derechos, en cambio, ofrece una serie de respuestas con potencial para transformar las causas estructurales que generan la pobreza y para guiar el diseño y la operacionalización de instituciones y procesos a través de los cuales el enfoque de derechos ofrece una alternativa al clientelismo.

Así, frente a la exclusión económica, la estrategia basada en derechos promueve la redistribución y la asignación de bienes y servicios sociales en base a criterios universales, no particularistas.² Además, el acceso a estos servicios (salud, educación, vivienda, alimentos, etc.) se puede medir a través de cuatro estándares de derechos humanos (ICESCR, 1999): 1) *disponibilidad* en cantidad suficiente; 2) *accesibilidad* sin discriminación; 3) *aceptabilidad* en términos de respetar la diversidad cultural, y 4) *adaptabilidad* a las necesidades locales en distintos contextos sociales y culturales.

Frente a la exclusión cultural, los derechos humanos a través del principio de no discriminación garantizan y respetan la identidad y la diversidad de las personas, sea esta étnica, sexual, racial, religiosa, política o de género.

Finalmente, frente a la exclusión política, la creación y el funcionamiento de canales institucionales transparentes y participativos promueven la inclusión política y la cohesión social.

.....

2 La distinción entre estos dos criterios de asignación de bienes está directamente relacionada con la teoría de los bienes públicos. En términos muy generales, se podría pensar en una escala de “publicidad” o “universalidad” en la asignación de programas y servicios sociales. En un extremo se ubican los bienes particularistas o privados, los cuales se caracterizan por generar la exclusión y la rivalidad entre las personas seleccionadas para consumirlos y las que no fueron elegidas. En el otro extremo de la escala se ubican los bienes o programas públicos, los cuales son de acceso universal porque no generan exclusión ni rivalidad entre las distintas personas que los consumen. En este contexto, el clientelismo está asociado a la manipulación y el control de bienes particularistas.

Resumiendo otra vez: mientras el clientelismo frente a la exclusión social ofrece una solución al corto plazo, reproduce la pobreza y la desigualdad en el largo plazo. En cambio, la estrategia basada en derechos aspira a transformar las relaciones de poder que generan y reproducen las condiciones que mantienen a los grupos marginados en la pobreza.

ATRIBUTOS ESENCIALES DE UN ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS

Si bien no existe una definición universal sobre cuáles son los atributos esenciales de un enfoque de derechos humanos, en términos generales podría afirmarse que aquellos atributos que agregarían más valor al diseño y la implementación de programas sociales contra la pobreza consistirían fundamentalmente en:


- 1) abordar las causas económicas, políticas y sociales que promueven y reproducen la pobreza;
- 2) reconocer que los grupos marginados por la pobreza son ciudadanos/as titulares de derechos que obligan al Estado y a actores privados;
- 3) oponerse explícitamente a la impunidad, el abuso de poder, la discriminación y la violencia;
- 4) abordar la violencia de género y el racismo, y promover explícitamente los derechos humanos de mujeres y otros grupos discriminados por su género, su identidad sexual, su raza, su etnia, sus ideas, su cultura, etc.;
- 5) promover el empoderamiento de los grupos marginados a través de procesos e instituciones que garanticen la participación, la rendición de cuentas y el acceso a la información;
- 6) utilizar explícitamente las normas, los estándares y los principios del sistema internacional de los derechos humanos.

La difícil (pero posible) transición entre el clientelismo y los derechos humanos³

La transición del clientelismo a los derechos humanos en el campo de la gestión de los programas sociales no es un proceso simple ni mucho menos lineal. Se trata más bien de un ciclo de conflictos sociales empujados desde abajo por la movilización de los grupos excluidos, los cuales al mismo tiempo generan fuertes reacciones contrarias desde las elites, con avances y retrocesos (Fox, 1994). Desde este punto de vista, si imagináramos un continuo entre las prácticas del clientelismo y los derechos humanos, encontraríamos categorías intermedias y ambiguas entre los dos extremos opuestos, por ejemplo, relaciones y prácticas semiclientelares.⁴ De la misma manera, si imaginamos una línea continua entre las instituciones del clientelismo y las instituciones democráticas, encontramos instituciones intermedias o híbridos institucionales combinando simultáneamente arreglos institucionales típicos del clientelismo con arreglos democráticos basados en la teoría y la práctica de los derechos humanos (Schneider, 2003).

³ Este título se inspira en el trabajo de Jonathan Fox (1994).

⁴ Para Fox (1994), en términos generales, el acceso a los programas sociales puede realizarse a través de relaciones “clientelares-autoritarias”, las cuales se caracterizan por basarse en prácticas coercitivas, muchas veces violentas, ejercidas sobre los grupos marginados. En el otro extremo Fox explica el acceso a los programas sociales sin condicionamiento por tipo alguno de subordinación política a través de relaciones “pluralistas”, las cuales garantizan los derechos de asociación y participación de las personas, individual y/o colectivamente. En el centro, se ubican las relaciones “semiclientelares”. Estas se diferencian del clientelismo autoritario porque la coerción física no se concreta, pero se transforma en una amenaza; y se diferencia de las relaciones pluralistas porque no se respeta el derecho de las personas a asociarse y participar autónomamente.

I. CONTINUO INSTITUCIONAL DE LOS PROCESOS DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS Y ACCESO A SERVICIOS SOCIALES			
Clientelismo			Derechos/Democracia
Relaciones de poder verticales y desiguales.	Categorías inter-medias: Semiclientelismo	Híbridos institucionales: se combinan arreglos institucionales del clientelismo con el ejercicio de derechos.	Relaciones de poder horizontales e igualitarias en base al principio de no discriminación.
Instituciones y procesos informales.			Instituciones y procesos formales.
Beneficiarios/as sin derechos.			Ciudadanos/as con derechos.
Criterios de selección y asignación subjetivos y personalizados.			Criterios de asignación objetivos y universales.
Libertad de asociación restringida y participación política subordinada.			Libre asociación y participación política autónoma basada en derechos civiles y políticos.
Transparencia y acceso a la información restringidos o nulos.			La transparencia y el acceso a la información como derecho humano.
No opera ninguna obligación de rendir cuentas			Obligación de rendir cuentas frente al abuso de poder como principio de derechos humanos.

Fuente: Elaboración propia en base a Fox (1994) y Schneider (2003).

La difícil transición del clientelismo a los derechos humanos en el diseño y la gestión de políticas sociales, y en los programas focalizados en particular, supone un cambio radical en las relaciones de poder. Desde este punto de vista, el concepto de poder se vuelve central en el proceso de diseño e implementación de una política social que busca empoderar a las personas y los grupos excluidos. Sin embargo, tanto el concepto de poder como el de empoderamiento no tienen una definición universal aceptada (Ver Cuadro 2). En el contexto de este libro, vamos a usar ambos conceptos para referirnos a los múltiples procesos de reforma en las relaciones de poder con el potencial para aumentar el control de las personas y de los grupos marginados sobre los recursos y las instituciones reguladoras que definen las reglas y el contenido de las políticas sociales (Cornwall, 2005).

Para concretar estos cambios en el campo de los programas sociales focalizados es necesario llevar adelante una reforma institucional de los programas y las agencias públicas vinculados a su gestión. Esta reforma debería garantizar como mínimo: 1) la participación autónoma de los grupos marginados en la toma de decisión sobre cuestiones de diseño, implementación y control; 2) el efectivo acceso a la información sobre criterios de elegibilidad, fechas y lugar de inscripción, plazos de entrega de los beneficios, reglas operativas, estudios de impacto, etc.; y 3) sólidos mecanismos de rendición de cuentas capaces de garantizar el acceso a la Justicia de aquellas personas que frente a la exclusión de la pobreza son víctimas del abuso de poder.

Sin esta reforma, aunque pueda ser lenta y gradual, los programas sociales corren el riesgo de seguir funcionando, al igual que otros recursos públicos, como un insumo para mantener y perpetuar las prácticas e instituciones clientelares.

PODER Y EMPODERAMIENTO

En las ciencias sociales existen diferentes teorías sobre qué es y cómo opera el poder. Se trata básicamente de un concepto sobre el cual no hay una definición común. No hay acuerdo sobre si su naturaleza es consensual o controversial, ni como se crea, mantiene o reproduce. Sin embargo, a pesar de su indefinición, se pueden identificar cuatro tipos de poder:

Poder sobre: se trata del poder que tiene como objetivo controlar al otro. Este tipo de poder implica una relación de sumo a otro: acceder al poder implica quitárselo a otros, para ejercerlo contra otros y para mantenerlo frente a otros. Al mismo tiempo, los otros pueden responder con sumisión, subordinación o resistencia. La operación de este tipo de poder puede darse en el ámbito doméstico, en el espacio público y entre Estados; y está asociado a prácticas corruptas, clientelismo, represión, discriminación, violencia y coerción.

Poder para: implica la posibilidad de que las personas reconozcan sus intereses y puedan influir en sus circunstancias para alcanzar sus objetivos. Se trata de un poder que genera nuevas posibilidades de acción pero sin dominación. Implica la capacidad de optar entre distintas opciones de vida y llevar a cabo las acciones para concretarla.

Poder con: este tipo de poder es de naturaleza colaboradora. Implica identificar intereses comunes entre las personas, generar consenso, y establecer relaciones de solidaridad para promover la acción colectiva en general, pero especialmente involucra la movilización de los grupos marginados frente al abuso de poder de los grupos dominantes.

Poder interior: implica la capacidad de tomar conciencia de uno mismo, a través del autorrespeto y la confianza en uno mismo. Se trata de un proceso interno a través del cual las personas se reconocen como personas con dignidad y como titulares de derechos frente a otros que tienen la obligación de respetarlos.

En las relaciones sociales desiguales se pueden observar dinámicas de poder en las que se identifican los cuatro tipos de poder operando juntos, simultáneamente o por separado. Por ejemplo, el clientelismo es una forma de ejercer “poder sobre” los grupos marginados a través de la manipulación política de los programas sociales. Como reacción, en distintas circunstancias los grupos marginados pueden desarrollar “poder interior” y “poder con” para tomar conciencia de su situación, organizarse y movilizarse para generar “poder para” resistirse y desafiar a los grupos dominantes que mantienen “poder sobre” los programas sociales y otros recursos públicos.

Así, frente a la ausencia de una definición única sobre qué es y cómo opera el poder, a cada una de las distintas teorías le corresponde una diferente forma de empoderamiento. Este hecho les permite a los gobiernos, organismos internacionales y ONG, según sea su agenda, promover un tipo de empoderamiento y no otro. Así, mientras algunas organizaciones, como el Banco Mundial, promueven un tipo de empoderamiento individualista que busca desarrollar la autosuficiencia de las personas para participar en el mercado a través del microcrédito; otros grupos, como el movimiento feminista, promueven la

concientización de las víctimas de la violencia y la subordinación para poder movilizarse colectivamente con el objetivo de generar un cambio estructural en las relaciones desiguales de poder en la sociedad.

En el marco de este libro vamos a concentrarnos en aquellas estrategias y procesos de empoderamiento que les permitan a los grupos marginados participar en el control de los procesos de asignación de recursos estatales, específicamente en los programas sociales focalizados. En este contexto, los estudios de caso que vamos a analizar no se focalizan en experiencias para generar “poder interior” ni “poder con”, sino que se concentran en su gran mayoría en estrategias vinculadas al “poder para” y el “poder sobre”. Desde este punto de vista, el empoderamiento de los grupos marginados implicará que puedan generar o tengan “poder para” enfrentar a los grupos que tienen “poder sobre” ellos a través de la manipulación clientelar de los programas sociales. Sin embargo, estas estrategias de empoderamiento requieren de condiciones institucionales que promuevan la participación, la transparencia y la rendición de cuentas.

Este libro trata justamente de explicar en qué circunstancias y a través de qué prácticas y políticas se desarrollan las condiciones institucionales a favor del empoderamiento de las víctimas del clientelismo político y otras formas de abuso de poder en la gestión de los programas sociales focalizados.

Capítulo 1

El poder de la transparencia

La transparencia se ha convertido en un fenómeno ubicuo. La demanda por mayores niveles de transparencia en el marco de los múltiples debates de los sectores público, social y privado refleja una nueva tendencia hacia una mayor transparencia aplicada a diversos objetivos, políticas y regulaciones (Florini, 1999).

En los últimos diez años los organismos internacionales, los países industrializados y los países en desarrollo han aplicado políticas de transparencia para incentivar los negocios, minimizar los riesgos financieros, mejorar el acceso a los mercados de capitales, reducir los riesgos contra la salud, detectar errores en la producción farmacéutica, reducir los accidentes laborales, controlar la contaminación ambiental y, sobre todo, prevenir la corrupción (Fung, 2002). Como una consecuencia de este fenómeno, en menos de diez años, más de sesenta gobiernos han legislado leyes de transparencia para garantizar el acceso a la información pública a todas las personas.

Sin embargo, a pesar de que la transparencia se ha convertido en una palabra de moda, no hay una definición común sobre qué es la transparencia. Una posible razón para la falta de claridad sobre este concepto estaría asociado al hecho de que la transparencia aparece a través del discurso y la práctica en distintos campos de estudio, desde la economía, la política, el comercio exterior, el medio ambiente, hasta la gestión de corporaciones privadas multinacionales.

En el marco de este libro nos vamos a centrar en la transparencia aplicada a la gestión del Estado, pero más específicamente a la gestión de programas sociales focalizados. Desde esta perspectiva la mayoría de las definiciones (Kaufmann, 2005) destacan que el incremento de un flujo de información accesible, precisa, entendible y oportuna es un factor fundamental para determinar el grado de transparencia en la gestión del Estado.

Sin embargo, esta definición sigue siendo vaga e inconsistente para guiar el diseño y la implementación de una sólida política de transparencia. Una auténtica política de transparencia debería articularse en dos planos normativos: uno asociado a la oferta de información y el otro, a la demanda. Así, en un primer nivel normativo, debería sancionarse y aplicarse un estricto régimen de publicidad para los documentos administrativos que pudieran resultar claves para la toma de decisión de los/as ciudadanos/as y para el ejercicio de la auditoría social sobre la gestión del Estado. En un segundo nivel, debería sancionarse y aplicarse un régimen de derecho que garantice la realización del derecho a poder demandar y acceder a la información pública sin necesidad de justificar la causa ni el interés e incluyendo mecanismos efectivos para reclamar administrativa y judicialmente por su incumplimiento.

Pero la implementación de una política de transparencia requiere de algo más que reglas formales. El desafío de transparentar la gestión del Estado y de garantizar el acceso de los/as ciudadanos/as a la información en poder del

Estado implica una serie de reformas y medidas concretas que deben ser tomadas por los gobiernos para avanzar en la aplicación de ese derecho. Así, la efectiva aplicación de la ley requiere de funcionarios públicos capacitados e incentivados, de una sociedad civil consciente de su derecho, de nuevos circuitos administrativos y de una agencia de aplicación independiente y autónoma. Y, una vez puestos en su lugar todos estos cambios, se requiere de un efectivo monitoreo del acceso a la información en cada una de las distintas instituciones públicas que conforman el Estado.

Desde cualquier perspectiva teórica o práctica que se aborde el tema de la transparencia, la información es poder. Consecuentemente hace falta tener poder para inducir la apertura, la difusión y la entrega de información pública. Por esta razón, la clave para implementar políticas de transparencia es prestar atención a los incentivos de todos los actores sociales involucrados (Weil, 2002). En otras palabras, lo que hay que tener en cuenta es que, a medida que estas políticas avanzan en la difusión y la publicidad de datos sobre el diseño, el desempeño y el impacto de los programas sociales, se generan costos concentrados para reducidos grupos de actores políticos y beneficios difusos para el resto de la sociedad. Esta particular estructura de costos-beneficios hace que los grupos que eventualmente puedan verse amenazados o comprometidos en su reputación por la difusión de esta información sientan fuertes incentivos para organizarse y restringir el acceso a la información o paralizar las reformas pro transparencia; mientras que, por el contrario, los incentivos para organizarse de las/os beneficiarias/os de las políticas de transparencia tienden a ser mucho más débiles, limitando así la acción colectiva de estos grupos y en algunos casos comprometiendo la sustentabilidad de las reformas pro transparencia.

Hasta acá hemos repasado muy brevemente los conceptos básicos sobre qué entendemos por transparencia. También analizamos los posibles obstáculos que podrían poner en peligro la sustentabilidad de las reformas pro transparencia. Pero las preguntas que nos vamos a formular ahora son de otro orden y suponen que la transparencia es un derecho humano con el poder para condicionar la realización efectiva de otros derechos vinculados al acceso a los servicios sociales básicos: ¿puede llegar la transparencia a las personas en situación de pobreza?; ¿puede la transparencia llegar a los grupos marginados y excluidos de nuestras sociedades? En otras palabras: ¿se pueden transparentar el diseño y la gestión de los programas sociales a pesar de la resistencia de aquellos grupos que ejercen el poder y se benefician del clientelismo y la corrupción?

Así, con la idea de responder a estas preguntas, esta sección del libro analiza diversas experiencias concretas que buscan explícitamente transparentar la gestión de los programas sociales focalizados, para reducir el clientelismo y garantizar los derechos de los/as titulares de programas sociales. Y haciendo esto, al mismo tiempo, buscamos también mostrar estrategias que profundicen y hagan más sustentables las políticas de transparencia aplicadas a la gestión de programas sociales, a pesar de la resistencia al cambio de los grupos más poderosos.

caso 1.1

Monitoreo de la transparencia

La existencia (o no) de leyes de acceso a la información pública y de normas específicas para promover la transparencia en la gestión de los programas sociales focalizados prescribe la cantidad y la calidad de información que los gobernantes deben proveer, tanto de manera pro activa como en respuesta a pedidos de información. Pero la existencia de instituciones formales que promuevan la transparencia no es suficiente para reducir la asimetría de información entre los gobiernos y los/as titulares de programas sociales. En sociedades que muestran un bajo nivel de cumplimiento de las normas y con instituciones informales profundamente arraigadas, el análisis de las instituciones formales no es suficiente. Por el contrario, el diseño y la ejecución de un monitoreo consistirá en encontrar la forma más creativa de dar cuenta e incluir las divergencias entre la norma y la práctica.

El caso que contaremos a continuación es, en sí mismo, la combinación de cuatro proyectos de monitoreo distintos. Las experiencias de las organizaciones de la sociedad civil que desarrollaron estos monitoreos en México, Guatemala, el Ecuador y la Argentina muestran una nueva agenda de control social en la gestión de los programas sociales focalizados. Esta nueva agenda refleja la transición y el cambio de una perspectiva sesgada por la tecnocracia y el análisis económico, hacia una agenda que incluye variables de política y poder en el diseño y la gestión de los programas sociales. En el marco de esta nueva agenda, el acceso a la información se vuelve una variable central de la distribución y el ejercicio del poder.

De lo macro a lo micro: la transparencia en los programas sociales

El monitoreo de la transparencia en el diseño y la implementación de los programas sociales busca responder tres interrogantes básicos:

1. ¿Qué mecanismos incluyen las normas para reducir la asimetría de información entre las instituciones públicas y los/as titulares de programas sociales?
2. ¿Cómo llega efectivamente la información a los/as titulares?
3. ¿Cómo se garantiza y se promueve el acceso a la información a los/as titulares?

La siguiente tabla muestra cinco tipos distintos de monitoreo de la transparencia que pueden ser aplicados a los programas sociales. El monitoreo puede partir del nivel más macro (el análisis de los marcos normativos generales de acceso a la información pública) hasta el nivel más micro (el monitoreo del cumplimiento de las normas en el ámbito de implementación de los programas sociales).

II. EL MONITOREO DE LA TRANSPARENCIA EN LOS PROGRAMAS SOCIALES: “DE LO MACRO A LO MICRO”

OBJETO DEL MONITOREO	Normativa de acceso a la información pública	Obligaciones de transparencia	Respuestas a solicitudes de información	Normativa de los programas sociales	Cumplimiento de la normativa “en el campo”
PRODUCTO MONITOREADO	Calidad de la ley de Transparencia y acceso a la información	Cantidad de información de acceso público (web, folletos, etc.)	Cantidad y calidad de las respuestas a las solicitudes	Aspectos de transparencia y opacidad en las normas	Grado de aplicación de la transparencia en la práctica
METODOLOGÍAS	Analiza la norma, sus determinantes institucionales, etc.	Mide existencia de una lista de ítems de información en la página web y otros	Solicitudes de una lista de ítems de información y análisis de las respuestas	Análisis de las normas y reglas de operación de los programas sociales	Encuestas a funcionarios y beneficiarios de los programas sociales
CASOS	Todos	Grupo Faro, Ecuador	Acción Ciudadana y Observatorio Ciudadano, Guatemala	Acción Ciudadana, Guatemala y Alianza Cívica, México	Alianza Cívica, México
PREGUNTAS	¿Qué mecanismos incluyen las normas para promover la transparencia?	¿Cómo llega efectivamente la información a los ciudadanos?	¿Cómo llega efectivamente la información a los ciudadanos?	¿Qué mecanismos incluyen las normas para promover la transparencia?	¿Cómo llega efectivamente la información a los Ciudadanos?

Fuente: Elaboración propia.

Distintas estrategias para cuatro contextos diferentes

Para diseñar una metodología que busque responder las tres preguntas esenciales del monitoreo (1. ¿Qué mecanismos incluyen las normas para reducir la asimetría de información entre gobernantes y gobernados?; 2. ¿Cómo llega efectivamente la información a los ciudadanos?; y 3. ¿Cómo se garantiza y se promueve el acceso a la información a los/as titulares?) el primer paso es analizar la normativa de acceso a la información pública.

Las experiencias que integran este caso tenían marcos regulatorios distintos para la transparencia y el acceso a la información pública. En Guatemala, el monitoreo se realizó un año antes de que se sancionara el Acuerdo Gubernativo 645 de 2005, que regula el acceso a la información pública en el Poder Ejecutivo. Si bien el acceso a la información en Guatemala es un derecho garantizado constitucionalmente según el cual todos los actos de la administración son públicos, la falta de una ley específica que regulara y reglamentara este derecho creaba un ambiente institucional que favorecía el incumplimiento del derecho de acceso a la información pública. En la Argentina, la existencia de un decreto nacional de acceso a la información pública en el ámbito del Poder Ejecutivo permitió crear un marco institucional más favorable que el guatemalteco. Sin embargo, la falta de un organismo de control vinculante y de un reglamento para la presentación de denuncias produjo divergencias y contradicciones en la interpretación del derecho entre las distintas

instituciones del gobierno. Algo similar ocurre en el Ecuador. La sanción de la Ley Ordinaria de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP) en 2004 ha reconocido el derecho a exigir una lista de obligaciones de transparencia en las páginas web de las dependencias estatales. Sin embargo, en una primera etapa, la falta de un estricto monitoreo de la norma incentivó su cumplimiento.⁵ Finalmente, el caso más riguroso lo presenta México. La sanción de la Ley Federal de Transparencia fue acompañada por una institución fuerte con las facultades de monitorear las obligaciones de transparencia y promover canales de fácil acceso para presentar y recibir respuestas a las solicitudes de información de los/as ciudadanos/as. La existencia de estos mecanismos liberó a la Alianza Cívica de este tipo de monitoreo para poder avanzar en mecanismos más creativos que analizaran la normativa de los programas sociales y su aplicación en la práctica.

La siguiente tabla identifica las variantes y el valor agregado de cada tipo de monitoreo:

III. EL VALOR AGREGADO DEL MONITOREO: EL MARCO DE LAS NORMAS DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA					
	Normativa de acceso a la información pública	Obligaciones de transparencia	Respuestas a solicitudes de información	Normativa de los programas sociales	Cumplimiento de la normativa “en el campo”
A. Acción Ciudadana y Observatorio Ciudadano, Guatemala	Derecho reglado constitucionalmente pero a la fecha del monitoreo no existía una ley**	No existe una ley de acceso a la información pública que incluya obligaciones de transparencia	☒	☒	☒
B. Grupo Faro, Ecuador	Ley ordinaria de transparencia y acceso a la información pública decreto de acceso a la información pública en el poder ejecutivo	☒	☒	☒	☒
C. Cippec, Argentina	Decreto de acceso a la información pública en el poder ejecutivo	El decreto no especifica obligaciones de transparencia	☒	☒	☒
D. Acción Ciudadana, Guatemala	Derecho reglado constitucionalmente pero a la fecha del monitoreo no existía una ley**	No existe una ley de acceso a la información pública que incluya obligaciones de transparencia	Véase caso 1	☒	☒
E. Alianza Cívica, México	Ley federal de transparencia y acceso a la información pública	Monitoreo periódico realizado por el IFAI	Monitoreo automático del SISI	☒	☒

** Un año después de la realización del monitoreo el gobierno de Guatemala sancionó el Acuerdo Gubernativo 645, que regula el acceso a la información en el Poder Ejecutivo.
Fuente: Elaboración propia.

5 En el Ecuador, la Defensoría del Pueblo es la institución responsable de promocionar y controlar la aplicación de la LOTAIP.

A) La transparencia sin normas: el acceso a la información en Guatemala

Cuando se implementó el monitoreo en Guatemala, no existía una norma que regulara y reglamentara el derecho a la información pública. Tampoco existían mecanismos claros ni suficientes de acceso a la información para el caso específico de los fondos sociales. Este caso es relevante porque las condiciones institucionales de Guatemala reflejan las de muchos otros, si no la mayoría, de los países de América latina y el Caribe.

Sin embargo, Acción Ciudadana y el Observatorio Ciudadano para el Libre Acceso a la Información buscaron monitorear la transparencia de los fondos sociales realizando solicitudes de información a las distintas dependencias. Se realizaron 42 requerimientos entre diciembre de 2004 y enero de 2005 a siete fondos sociales. Solo veinte fueron respondidos. De estos veinte, solo nueve fueron contestados de manera completa.

La estrategia de Alianza Cívica permitió medir las condiciones formales e informales de transparencia. Este diagnóstico promovió recomendaciones para reformar y mejorar los marcos normativos y de gestión de los programas sociales.

La siguiente figura muestra la cantidad de fondos sociales que respondieron de manera completa e incompleta, o no respondieron, a las solicitudes de información:

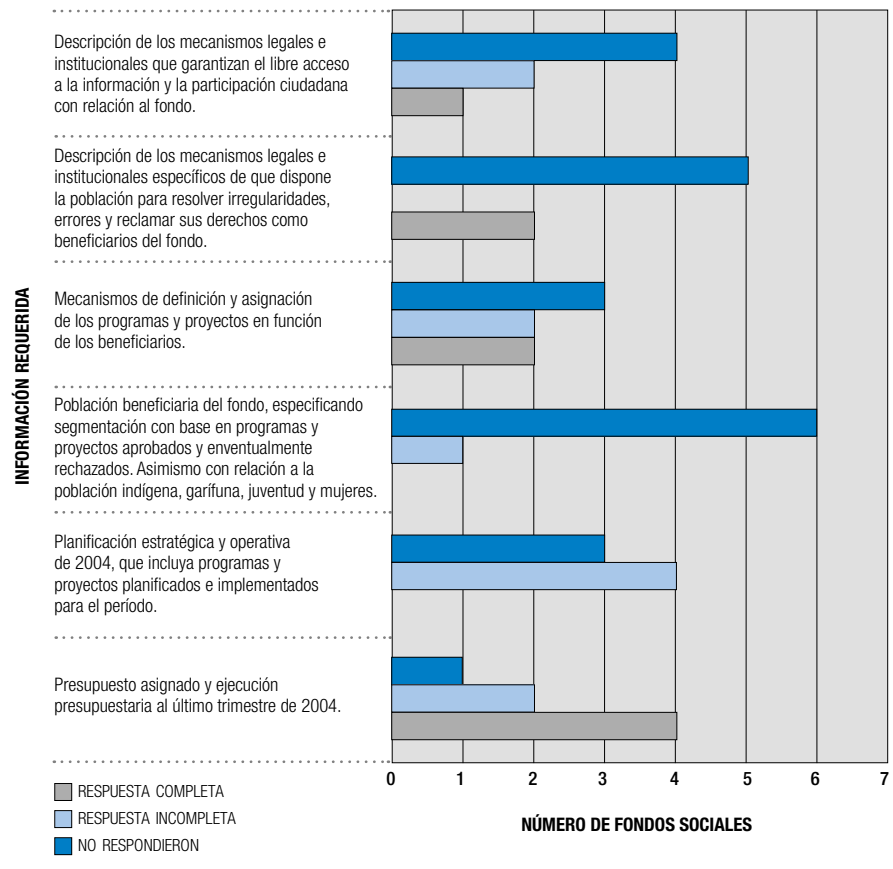


Figura 1

Resultados del ejercicio de acceso a la información en los fondos sociales

Fuente: Gruenberg y Urizar (2005).

B) De la norma a la práctica: el acceso a la información en el Ecuador

Uno de los principales desafíos de una ley de transparencia es el problema de los incentivos que enfrentan los políticos y tomadores de decisiones para implementar las normas. Aunque las reformas legales e institucionales son importantes en el desarrollo de mejores políticas e institucionales, la evidencia sugiere que estas reformas son incompletas si no son monitoreadas externamente, desde la sociedad civil.

Verificando las obligaciones de transparencia

La Ley Orgánica de Acceso a la Información Pública (LOTAIP, de 2004), reconoce el derecho a exigir la difusión de información sobre presupuestos, estructura orgánica, servicios ofrecidos y planes y programas en ejecución de las instituciones públicas. Según esta ley, así como el reglamento que sustenta a cada uno de los programas estudiados, la información sobre criterios de postulación, lista de beneficiarios e información presupuestaria debe estar disponible al público por vía electrónica, escrita, oral y cualquier otro medio al alcance de las instituciones. Teniendo en cuenta esta norma, el Grupo Faro realizó un monitoreo de las páginas web de los programas sociales para medir su cumplimiento. El monitoreo mostró que la mayoría de los programas (con la excepción de uno) hace público el criterio de selección de los beneficiarios. De igual forma, existe un claro esfuerzo de los responsables de los programas sociales por dar a conocer el número y los nombres de los beneficiarios. Sin embargo, la publicación de cifras o estudios presupuestarios es, todavía, un punto sensible.

Monitoreando el cumplimiento de acceso a la información

Con la finalidad de verificar que los programas entregaran esa información, se hicieron pedidos de información por vías escrita y telefónica en el marco de la LOTAIP. Solo cuatro programas sociales respondieron positivamente, haciendo llegar de manera pronta la información presupuestaria completa. Consecuentemente, fueron los mismos que ya contaban con dicha información en sus sitios web.

El diagnóstico de Grupo FARO demostró la importancia de acompañar la sanción de normas de transparencia con estrategias para modificar los incentivos de los funcionarios públicos para cumplirlas. De esta manera, el diagnóstico afirmó la necesidad de: 1) otorgar apoyo técnico a las agencias públicas para mejorar y transparentar sus datos presupuestarios, y 2) promover sanciones para los casos de incumplimiento.

C) Un enfoque distinto: la transparencia en los subsidios contra la pobreza en la Argentina

El caso del Ecuador, como también el de Guatemala, tomaron a los programas sociales como unidad de análisis para medir la transparencia y el acceso a la información pública. El Centro de Implementación de Políticas Públicas (CIPPEC) en la Argentina tomó un enfoque distinto e innovador combinando dos estrategias conjuntas: el análisis de presupuesto y el acceso a la información pública.

El CIPPEC tomó los subsidios contra la pobreza como unidad de análisis para medir la transparencia en la gestión de los programas. Para ello, diseñó una metodología específica que partió del análisis del Presupuesto Nacional e identificó los subsidios contra la pobreza otorgados por cada dependencia del Poder Ejecutivo. La metodología prosiguió en el envío de solicitudes de información sobre los procedimientos y el padrón de beneficiarios/as de los subsidios identificados y culminó en la creación de una base de datos de subsidios estatales.

La estrategia del CIPPEC permitió reconstruir, de manera integral y sistemática, la utilización de los recursos públicos por parte del gobierno nacional. Al mismo tiempo, permitió comparar los procedimientos utilizados por cada ministerio para otorgar subsidios y testear el nivel de apertura de los distintos ministerios a otorgar información sobre los/as beneficiarios/as de los subsidios.

El análisis realizado por el CIPPEC permitió identificar grandes divergencias e irregularidades en el otorgamiento de los subsidios a organizaciones para la ejecución de proyectos de desarrollo. Se identificaron casos en los cuales las organizaciones receptoras de los subsidios tenían misiones muy distintas de los objetivos del subsidio y casos en los cuales recibían subsidios con antecedentes de incumplimiento. También se logró identificar casos de superposición de subsidios y algunos casos de entrega de subsidios que enfrentaban problemas de conflictos de interés. El monitoreo demostró que la asignación de subsidios para proyectos de desarrollo se realiza sin cumplir con las reglas mínimas de rendición de cuentas.

Finalmente, el monitoreo también demostró la divergencia entre ministerios en la interpretación y la aplicación del derecho de acceso a la información pública a los padrones de beneficiarios/as de programas sociales focalizados. Mientras que el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social transparentó el padrón del principal programa social focalizado, el Ministerio de Desarrollo negó el acceso a los padrones de beneficiarios/as argumentando que la transparencia de los padrones violaba el derecho a la privacidad.

La estrategia permitió a CIPPEC generar información relevante sobre la asignación de subsidios a proyectos de desarrollo. Asimismo, permitió realizar recomendaciones para el avance de la reglamentación de las normas de acceso a la información pública en el área de desarrollo social, y exigir una política de transparencia uniforme para todos los ministerios para garantizar el acceso a la información sobre los padrones de los programas sociales.

Análisis de la normativa de los programas sociales: dos casos distintos

Un tipo de monitoreo específico para evaluar la transparencia en los programas sociales radica en analizar las normas o reglas de operación de los programas sociales. Tanto Acción Ciudadana (Guatemala) como la Alianza Cívica (México) aplicaron esta metodología. Ambos casos buscaron evaluar la normativa de los programas sociales identificando algunas variables clave.

Sin embargo, tuvieron objetivos distintos. El objetivo del análisis de la Alianza Cívica se focalizó en los elementos de transparencia en la relación entre el/la beneficiario/a del programa social y funcionarios/as del gobierno, mientras que Acción Ciudadana realizó una evaluación más general de los arreglos institucionales de rendición de cuentas y participación en las normas de los fondos sociales.

D) Guatemala: aplicando las variables

Tipo de beneficiario, criterios de elegibilidad e instancias de decisión

Una primera variable que midió Acción Ciudadana en las normas de los fondos sociales fue la existencia de una definición general de la población beneficiaria objetivo. Si dicha definición no aparece en el marco normativo, indefectiblemente se concentran el poder y la discrecionalidad en los funcionarios públicos, quienes pueden formular una definición adecuada a sus intereses.

La segunda variable medida fue la definición de los criterios de elegibilidad de los/as beneficiarios/as. De igual manera que en la primera variable, si dichos criterios están objetivamente definidos en el marco legal, en estándares cualitativos y cuantitativos, el margen de maniobra para el desarrollo de relaciones clientelares será mucho menor. Por el contrario, si el marco legal no contempla nada al respecto o delega la definición de estos criterios a instancias menores, se fortalecen la concentración de poder y la discrecionalidad.

Una tercera variable seleccionada se manifiesta en las instancias que evalúan y asignan las prestaciones a beneficiarios/as concretos/as, es decir, los espacios de decisión donde se define quiénes son beneficiarios/as de la prestación y quienes no lo son. En este caso es determinante que la instancia que evalúe y decide aparezca claramente identificada en el marco legal. No es lo mismo que el gerente de un fondo social sea designado por la Junta Directiva para asignar prestaciones, a que la norma de creación del fondo establezca que la Junta Directiva es la responsable de asignar las prestaciones correspondientes bajo criterios establecidos.

Para analizar estas variables en Guatemala se utilizó la metodología del mapa de riesgo. Se consideró que los fondos sociales tenían un nivel alto de concentración de poder y discrecionalidad cuando el marco legal no incluyera ninguno o solamente uno de los factores mencionados, un nivel intermedio de concentración cuando incluyera dos de los factores y un nivel bajo de concentración cuando presente los tres factores. Las tablas que siguen muestran los factores, la ponderación y los niveles de concentración de poder y discrecionalidad en la selección de beneficiarios/as en los fondos sociales de Guatemala.

IV. FACTORES Y PONDERACIÓN DE LA CONCENTRACIÓN DE PODER Y DISCRECIONALIDAD

FACTORES (tipo de beneficiario, criterios de elegibilidad, instancia de decisión)	PONDERACIÓN (concentración de poder y discrecionalidad)
De 0 a 1	ALTA
2	INTERMEDIA
3	BAJA

Fuente: Acción Ciudadana.

V. MAPA DE RIESGO SOBRE LOS NIVELES DE CONCENTRACIÓN DE PODER Y DISCRECIONALIDAD EN LOS FONDOS SOCIALES DE GUATEMALA

FONDO SOCIAL	DESCRIPCIÓN	POSIBLES RIESGOS	PONDERACIÓN
FONAPAZ	No se establece ninguno de los tres factores.	Definición de los factores de acuerdo con los intereses políticos de los funcionarios de turno. Creación de escenarios institucionales a favor del clientelismo denso.	ALTA
FIS	Se consignan los tres factores, la mayoría de estos aparece en el reglamento y presenta contradicciones con la ley.	Interpretación del marco legal, dando preponderancia a los preceptos contenidos en la ley y reduciendo la efectividad de los mecanismos contenidos en el reglamento.	BAJA
FOGUAVI	Se consignan los tipos de beneficiario y los criterios de elegibilidad, pero no hay claridad sobre la instancia decisoria.	Variabilidad de la instancia que decide quién es beneficiario, según el contexto político. Esto favorece las condiciones para la creación de una red clientelar con mediadores.	MEDIA
FONAGRO	Se establece el tipo de beneficiarios, se delega la decisión de determinar quiénes son beneficiarios, pero no se establecen criterios de elegibilidad.	Uso de la capacidad de decisión delegada y aprovechamiento de la falta de criterios de elegibilidad, para discriminar a los posibles beneficiarios por criterios políticos.	MEDIA
FONTIERRA	Se establecen el tipo de beneficiario y los criterios generales de elegibilidad, pero no la instancia encargada de la decisión.	Variabilidad de la instancia que decide quién es beneficiario, según el contexto político. Esto favorece las condiciones para la creación de una red clientelar con mediadores.	MEDIA
FODIGUA	No se establece ninguno de los tres factores.	Definición de los factores de acuerdo con los intereses políticos de los funcionarios de turno. Creación de escenarios institucionales a favor del clientelismo denso.	ALTA
FOGUAMA	Se consignan los tipos de beneficiario, pero delega a la Junta Directiva la definición de los criterios de elegibilidad y no establece la instancia decisoria.	Discriminación de los posibles beneficiarios por criterios políticos y variabilidad de las instancias de decisión según los contextos políticos. Alta posibilidad de relaciones clientelares a través de una red con mediadores.	ALTA

Fuente: Acción Ciudadana.

La conclusión del monitoreo determinó que la concentración de poder y discrecionalidad para la selección de beneficiarios/as en los fondos sociales de Guatemala es **MEDIA-ALTA**. En conclusión, los niveles de concentración de poder y discrecionalidad **MEDIO-ALTO**, así como el rango de la normativa que consigan los diferentes factores, permiten afirmar que el contexto institucional de los fondos sociales es favorable a la construcción de redes clientelares de mediadores.

Mecanismos de reclamo y participación

El monitoreo de los mecanismos de rendición de cuentas en los fondos sociales en Guatemala mostró que estos no son suficientes para reducir la concentración de poder y discrecionalidad. Los recursos son demasiado burocráticos y generales para poder canalizar eficaz y eficientemente las denuncias concretas y específicas sobre irregularidades en el proceso de asignación y distribución de las prestaciones a los/as titulares de los programas sociales. La falta de un mecanismo específico de recepción de las denuncias y los reclamos ante una eventual irregularidad no permite crear un mecanismo de control eficiente desde los/as titulares de los programas que obligue al gobierno a garantizar los derechos sociales reconocidos por los fondos sociales. (Gruenberg, 2005)

Los mecanismos de participación ciudadana en los fondos sociales en Guatemala también presentan algunos problemas. Los mecanismos están orientados esencialmente a la participación activa en la gestión pública, descuidando notablemente los mecanismos de consulta⁶ y control de la gestión de los fondos sociales. En este sentido, se priorizan los mecanismos de participación al más alto nivel (mediante juntas y consejos directivos) dificultando la participación de los actuales y/o potenciales beneficiarios/as. Esto genera la creación de mecanismos de participación de baja incidencia en el empoderamiento de los/as titulares de beneficios sociales. (Gruenberg, 2005)

Consideraciones sobre la transparencia

El monitoreo de Acción Ciudadana también incluyó un análisis de los mecanismos explícitos de transparencia y acceso a la información en los fondos sociales en Guatemala. El monitoreo mostró que en los pocos casos en los cuales se contempla un mecanismo, este cuenta con fallas y debilidades que no permiten que se haga efectivo el derecho de acceso a la información pública. En primer lugar, no se reconoce explícitamente el derecho a solicitar información ni se incluye el procedimiento que se debe seguir para hacerlo efectivo. Además, no existen recursos para contestar una denegatoria de acceso a la información ni sanciones administrativas ante la violación del derecho. Finalmente, aunque se incluyen algunas referencias a la publicación de información, no se incluye igual obligación de producir y sistematizar información relevante.

La estrategia de monitoreo llevada a cabo por Acción Ciudadana generó como principal producto un diagnóstico sobre las condiciones formales de transparencia en los siete fondos sociales más importantes de Guatemala. A partir de este diagnóstico, se generó información pública que fue aprovechada para promover un debate pendiente en la sociedad guatemalteca sobre la calidad institucional de los fondos sociales y su reforma.

6 Solo el FIS, el FOGUAVI y el FODIGUA cuentan con mecanismos de participación ciudadana de consulta y en ningún caso existen mecanismos de participación ciudadana de seguimiento o monitoreo. El FONAPAZ no cuenta con mecanismo alguno de participación ciudadana.

E) Un paso más allá: la transparencia en la implementación de los programas sociales en México

La estrategia de la Alianza Cívica dio un paso más allá en el monitoreo, creando una herramienta para medir tanto las condiciones formales como las informales que afectan la transparencia en la implementación de los programas sociales.

La Alianza Cívica se propuso la construcción de un índice de transparencia para programas sociales. La primera fase del monitoreo consistió en el análisis formal de las normas de los programas sociales teniendo en cuenta ocho ejes de análisis para la identificación de áreas de transparencia-opacidad. La siguiente tabla resume los principales ejes de análisis:

VI. EJES DE ANÁLISIS PARA LA IDENTIFICACIÓN DE ÁREAS DE TRANSPARENCIA-OPACIDAD EN LAS REGLAS OPERATIVAS DE LOS PROGRAMAS			
1	Requisitos de elegibilidad de los/as beneficiarios/as	5	Relación entre las beneficiarias/os y el programa: a) Descripción de las instancias involucradas en la operación del programa b) Mecanismos de contraloría social
2	Inscripción de los/as beneficiarios/as	6	Derechos y obligaciones en la relación institución-beneficiarias/os
3	Características de los subsidios	7	Sanciones en caso de incumplimiento en el uso de los recursos apegados a los objetivos del Programa
4	Transparencia en la asignación de los recursos y rendición de cuentas	8	Consideraciones explícitas sobre la transparencia dentro de las Reglas de Operación*

Fuente: Alianza Cívica (2006).

La primera fase del programa permitió generar recomendaciones explícitas a cada programa para mejorar sus normas y reglas de operación. Las recomendaciones se condensaron en cuadros comparativos las áreas de opacidad y de transparencia de acuerdo a los ocho ejes, con base en los cuales se construyeron las preguntas de la ficha de encuesta para beneficiarias/os y las guías de entrevista para funcionarias/os de la segunda fase.

En una segunda fase, el proyecto implementó una encuesta a funcionarias/os y beneficiarias/os de los programas seleccionados. La encuesta buscó testear el funcionamiento de las normas de los programas sociales en la práctica en cuatro Estados. Así, se pudo comprobar que el perfil sociodemográfico de las beneficiarias/os encuestados de los programas sociales es congruente con los requisitos de elegibilidad de las beneficiarias/os para dichos programas y que las beneficiarias/os conocen los requisitos de elegibilidad.

Los resultados de la encuesta mostraron que los programas sociales no eran suministrados por partidos políticos, y que sólo en un Estado se encontró que se entregará propaganda política en el pago de los subsidios. La mayor parte de las beneficiarias/os reportaron que conocían la fecha, ubicación y entrega de los subsidios.

Asimismo, la encuesta demostró divergencias entre los programas. Las beneficiarias/os del Programa Oportunidades son las que mejor conocen los mecanismos de contraloría, mientras que los del programa Liconsa son los que menos lo conocen. Por otro lado, la proporción de beneficiarias/os que conocen como presentar quejas y denuncias es baja. De aquellos que respondieron que sí saben dónde presentarla, alegaron que deben presentarla a la persona que les entrega los subsidios y/o a los gobiernos municipales. Pero pocos conocen otras instancias de rendición de cuentas.

La estrategia de monitoreo que llevó a cabo Alianza Cívica permitió medir las condiciones formales e informales de transparencia en los programas sociales. A partir de este diagnóstico, se logró generar recomendaciones para reformar y mejorar los marcos normativos al mismo tiempo que para mejorar los procesos de gestión e implementación de los programas sociales.

Un ejemplo de una reforma poco sustentable

Una política de transparencia puede mejorar con el tiempo, promoviendo un gobierno más abierto y con mayores tecnologías para garantizar el acceso a la información pública. Pero también puede degenerarse o cerrarse si la apertura de información colisiona con intereses económicos o políticos particulares. La sustentabilidad de una política de transparencia es, en última instancia, un resultado de los beneficios que perciban los usuarios del sistema, la presencia de terceras partes que presionen por un mejor sistema y las dinámicas económicas y políticas que promuevan que los funcionarios públicos mejoren los sistemas de transparencia.

El caso del Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO) en la Argentina demuestra cómo la construcción de instituciones independientes con capacidad para garantizar una política de transparencia en la gestión de programas sociales enfrenta el desafío de su propia sustentabilidad. Este tipo de instituciones, al avanzar en la difusión y la publicidad de datos sobre el desempeño y el impacto de los programas sociales, generan costos concentrados en un limitado grupo de actores políticos y beneficios dispersos en la sociedad civil. Esta estructura de costos-beneficios sugiere que los grupos que eventualmente puedan sentirse amenazados por la difusión

de este tipo de información van a tener fuertes incentivos para capturar a la institución, mientras que los incentivos de los beneficiarios van a tender a ser más débiles, limitando la acción colectiva y la continuidad de la reforma.

Un análisis del contexto, la trayectoria, el desempeño y la situación actual de SIEMPRO puede servir como indicador para evaluar cómo influyen las condiciones institucionales de acceso a la información pública sobre la gestión de programas sociales. El SIEMPRO se crea en 1995, casi diez años antes de la reglamentación del decreto de acceso a la información pública en el Poder Ejecutivo nacional en la Argentina.

En la Argentina no existe, hasta la fecha, una ley nacional de acceso a la información pública. Menos de la mitad de las veintitrés provincias sancionaron leyes provinciales de acceso a la información. Y la gran mayoría de los municipios no ha regulado todavía el acceso a la información pública. Esta situación desfavorable se compensa solo parcialmente con una ley de acceso a la información para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y con un decreto presidencial sancionado en 2003 para regular el acceso a la información pública en el Poder Ejecutivo, pero sin alcance sobre los otros dos poderes del Estado. (1172/03)

El SIEMPRO fue creado mediante un decreto del Ministerio de Desarrollo Social, con el propósito de mejorar las condiciones de equidad, eficiencia y transparencia en los programas sociales. Desde sus orígenes cuenta con un fuerte y constante financiamiento del Banco Mundial y se lo presentó como el núcleo técnico duro de mayor importancia en el área de desarrollo social. Con este objetivo, el plan del SIEMPRO era colaborar con la reconstrucción de la capacidad institucional del Estado para abordar los problemas sociales a través de un sistema integrado de información, análisis, investigación, monitoreo, evaluación y capacitación sobre la

base de un enfoque de gestión por resultados de las políticas sociales y su implantación a toda escala nacional y subnacional. Esta herramienta se vinculó directamente con la necesidad de construir una nueva institucionalidad pública fortaleciendo a la autoridad social. Como generador de información el SIEMPRO desarrolló dos fuentes propias: 1) el Sistema Integrado de Monitoreo (SIM), responsable de producción de información permanente y regular sobre el desempeño de los programas sociales; 2) el Sistema de Identificación de Familias Beneficiarias de Programas Sociales (SISFAM), responsable de organizar información sobre los

beneficiarios actuales y potenciales de programas sociales. En síntesis: el SIM genera y organiza información sobre la oferta de los programas sociales, mientras el SISFAM permite caracterizar la demanda potencial de dichos programas. La combinación de ambas fuentes, en teoría, debería poder articularse de tal modo que la oferta de programas sociales coincidiera con la demanda definida por el SISFAM.

Aun a pesar de que el SIEMPRO, teniendo en cuenta su misión y el financiamiento recibido, nunca llegó a generar los resultados esperados, sí logró registrar importantes avances en la transparencia en comparación a otras

áreas y a otras épocas. El SIEMPRO fue, hasta 2002 al menos, el principal organismo de democratización de información sobre programas sociales. Sus funciones incluían dar información relevante sobre el desempeño de los programas sociales vigentes, sobre resultados de encuestas y datos agregados sobre los beneficiarios y potenciales beneficiarios de los programas sociales, e información presupuestaria sobre estos.

El SIEMPRO contaba con una página de internet garantizando el acceso y la disponibilidad a la información a través del acceso a la red. La página también incluía el desarrollo de un conjunto de dispositivos que permitían acceder a un conjunto de información social de carácter nacional e internacional y existía la posibilidad de procesar on-line cuadros y tablas en base a distintas bases de estadísticas sociales nacionales. El acceso y la buena calidad de la información proporcionada por SIEMPRO constituyó una fuente fundamental de información para ONG, investigadores y medios de comunicación interesados en el desempeño de los programas sociales.

El organismo, si bien institucionalmente era integrante del Ministerio de Desarrollo, contó con un nivel de independencia fáctica aceptable bajo los gobiernos justicialistas de Menem y Duhalde y el gobierno aliancista de De la Rúa, lo que le permitió generar información confiable y relevante tanto para los tomadores de decisión como para los actores de monitoreo de la gestión pública. Sin embargo, a medida que los gobiernos se sucedieron, la institucionalidad del SIEMPRO perdió independencia y los cuadros técnicos fueron entrando y saliendo con cada cambio de gestión. Este hecho sugiere que el factor técnico que justificó la creación del SIEMPRO terminó siendo condicionado por a las demandas y presiones políticas. A mediados de 2004, a raíz de la publicación de ciertos datos socioeconómicos que contradecían la posición oficial, sorpresivamente, todas las bases de información del SIEMPRO fueron retiradas del sitio web.

Si bien SIEMPRO demostró las capacidades del Estado argentino de generar información social relevante y transparente, su sustentabilidad no resistió los intereses ni las demandas

políticas de la actual coyuntura. Así, sin la independencia necesaria, la presión política desactivó el principal mecanismo productor y garante del acceso a la información pública sobre gestión de programas sociales. Hoy en día, la página se mantiene desactivada, y puede leerse desde hace dos años la eufemística leyenda: “Estamos trabajando en un nuevo sitio institucional del SIEMPRO, por favor sepa disculpar las molestias”. La página se mantuvo vigente por casi tres años con la fecha en la cual fue desactivada: 11 de septiembre de 2004. En la actualidad la página se ha incluido en el sitio del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, un organismo dependiente de la presidencia de la Nación. La página incluye básicamente información institucional y ha eliminado las herramientas de multimedia que permitían a los usuarios tener un acceso interactivo a los datos y la información proporcionados. •

caso 1.2

El acuerdo de transparencia en Ecuador

El caso de Grupo FARO cuenta la historia de una estrategia concreta que logró ingresar el tema de la transparencia y la prevención del clientelismo político en la agenda de los programas sociales en el Ecuador durante la última campaña electoral presidencial en 2006. En países con grandes dificultades para garantizar el acceso a la información pública y con estructuras burocráticas con baja capacidad para responder a las demandas de transparencia, el éxito de esta estrategia parecería imposible. Sin embargo, el caso demuestra cómo una organización de la sociedad civil, con un presupuesto mínimo, mucho ingenio y un análisis pro activo del contexto sociopolítico, consiguió intervenir y afectar los incentivos y la estructura de costos-beneficios de los responsables de implementar las políticas de transparencia en los programas sociales. ¿Cómo? Generando incentivos concretos para reducir los costos que implica implementar una política de transparencia y aumentar sus beneficios.

Empecemos por el principio. El Grupo FARO es un centro de políticas públicas independiente, creado en 2003, con el fin de apoyar a la sociedad civil y a las instituciones públicas en la implementación y el monitoreo de políticas públicas, fortaleciendo así a las instituciones públicas del Estado. Su interés parte de una preocupación concreta. Desde hace más de diez años el Ecuador vive una fuerte crisis institucional y política. En efecto, el último presidente que pudo terminar su mandato electoral en el país fue en 1996. A partir de entonces, los cuatro presidentes que le siguieron debieron abandonar el cargo en medio de levantamientos y movilizaciones populares. Abdalá Bucaram fue destituido por el Congreso seis meses luego de asumir por “incapacidad mental para gobernar”, en medio de protestas generalizadas contra la escandalosa corrupción y los tarifazos decretados. Su sucesor fue Jamil Mahuad, quien asumió en 1998 luego de un interinato del presidente del Parlamento. Mahuad siguió adelante con los planes de ajuste de sus predecesores y los profundizó al decretar la dolarización de la economía y la desaparición de la moneda nacional, el sucre. Estas medidas provocaron un amplio levantamiento popular –encabezado por los indígenas–, que esta vez incluyó la instalación de parlamentos populares provinciales, regionales y también un parlamento popular nacional. Tras la caída de Mahuad, en enero de 2002, asumió el coronel Lucio Gutiérrez. Pero Gutiérrez duró poco más de dos años y se vio forzado a renunciar el 20 de abril de 2005. Tras la caída de Gutiérrez, asumió el vicepresidente Alfredo Palacio, quien estaba enfrentado con Gutiérrez a raíz de su decisión de convocar al Congreso para reestructurar la Corte Suprema de Justicia. Palacio gobernó los últimos dos años del mandato hasta las elecciones de 2006.

La crisis institucional del Ecuador no escapa a la administración de los programas sociales. El Ecuador tiene uno de los menores gastos sociales per cápita en América latina (CEPAL, 2005) y el 38% de la población viviendo bajo la línea de pobreza (INEC, 2006). Tras décadas de manipulación clientelar de los programas sociales, en 2004 el tema había cobrado gran visibilidad y denuncia

pública. El caso más llamativo fue el de Aliméntate Ecuador, un programa de entrega de alimentos con un presupuesto anual de más de dieciséis millones de dólares, que –en un clima de gran descontento con la gestión presidencial de Gutiérrez– entregó combos de comida a la población a cambio de participar en marchas a favor del presidente.

En este contexto, y frente al advenimiento de las elecciones presidenciales de 2006, el Grupo FARO elaboró una estrategia para analizar las oportunidades de clientelismo existentes en los principales programas del país y elaborar acciones concretas para limitarlas. En mayo de 2005, elaboró un diagnóstico⁷ de los diez principales programas sociales en el país, identificando un déficit importante en tres áreas clave para prevenir la manipulación clientelar: acceso a la información, participación y rendición de cuentas (para mayor información sobre los programas, ver tabla VII). A pesar de la existencia formal de la Ley Orgánica de Acceso a la Información Pública (LOTAIP)⁸ en el Ecuador, sancionada en 2004, su implementación efectiva fue muy marginal. Solo tres programas sociales entregaron información básica sobre el presupuesto de los programas. Aunque la mayoría de los programas sociales contemplaba instancias formales de participación social, se limitaba a las etapas de gestión y evaluación. Además, únicamente cuatro programas contaban con mecanismos de reclamos formales, pero estos estaban bien instalados y tenían serios problemas de funcionamiento, faltando capacidad para recibir, hacer el seguimiento y contestar los reclamos de manera sistemática. Frente a este diagnóstico, el Grupo FARO decidió implementar una estrategia para intervenir y modificar el esquema de incentivos de los operadores de los programas sociales para ampliar, profundizar y mejorar los mecanismos de transparencia, participación y rendición de cuentas en plena campaña electoral.

.....

7 Para mayor información sobre este diagnóstico, véase Caso Monitoreo de la Transparencia en este mismo capítulo.

8 La LOTAIP reconoce el derecho a exigir la difusión de información sobre presupuestos, estructura orgánica, servicios ofrecidos y planes y programas en ejecución de las instituciones públicas.

VII. HACIA EL ACUERDO DE TRANSPARENCIA: LOS PROGRAMAS SOCIALES

PROGRAMAS SOCIALES		DESCRIPCIÓN	PRESUPUESTO INICIAL 2006*	COBERTURA	
Bono de Desarrollo Humano	BDH	Consiste en la entrega de un subsidio monetario a las familias de quintiles 1 y 2, condicionado a la atención básica en salud y a la asistencia escolar. También se entrega el BDH a adultos mayores y personas con discapacidades.	\$ 196.099.984,02	1.108.778	Beneficiarios directos del BDH
Fondo de Desarrollo Infantil	FODI	Financia los programas y proyectos que se ejecutan a favor de la infancia, mediante un modelo de gestión descentralizado, focalizado, competitivo y transparente de asignación de recursos, en el marco del cumplimiento de la universalidad de los derechos de los niños y niñas de 0 a 5 años.	\$ 40.665.267,00	166.368	Niños y Niñas en Centros FODI
Operación Rescate Infantil	ORI	Contribuye al bienestar y desarrollo integral de niños y niñas con edades de 0 a 6, contando con la participación social directa de la comunidad y aplicando formas de coordinación interinstitucional a través de sus centros de cuidado integral.	\$ 23.400.000,00	45.136	Niños y Niñas atendidas en Centros ORI
PANN 2000	PANN	Previene la desnutrición y retraso en el crecimiento, daños del malnutrición por carencia de micro nutrientes en niños y niñas; desde el vientre materno hasta los 35 meses de edad y al mejoramiento del estado nutricional de las mujeres embarazadas y madres en periodo de lactancia a través de entrega de alimentos.	\$ 23.296.100,00	196.913	Madres y Niños hasta los 2 años que reciben nutrición
Programa de Alimentación Escolar	PAE	Contribuye al mejoramiento de la calidad y eficiencia de la educación básica mediante la entrega de desayuno y almuerzo a los niños y niñas asisten a establecimientos fiscales, fiscos misionales, municipales y comunitarios en las zonas con mayor incidencia de la pobreza con participación de las escuelas y los padres de familia.	\$ 23.000.000,00	1.303.351	Niños que reciben desayuno o almuerzo escolar
Aliméntate Ecuador	AE	Apoya con la erradicación del hambre a través de la entrega de alimentos. Focaliza su atención en niños de 2 a 6 años, adultos mayores y personas con discapacidades en los quintiles 1 y 2.	\$ 16.800.000,00	337.408	Niños, Adultos Mayores y Discapacitados que reciben alimentos
Fonde de Inversión Social	FISE	Mejora las condiciones de vida de la población más pobre del país mediante su integración a la red de servicios sociales básicos en saneamiento, salud y educación principalmente.	\$ 15.229.088,36	211	Obras de Saneamiento, Educación y Salud concluidas
Sistema de Incentivos a la Vivienda	SIV	Facilita el acceso a la vivienda de personas de bajos recursos, en las áreas urbano, urbano-marginal y rural a través de un bono no reembolsable para materiales para la construcción.	\$ 8.951.498,00	11.151	Familias que reciben el Incentivo a la Vivienda Urbano y Rural
Programa de Maternidad Gratuita*	PMG	Busca reducir la mortalidad y enfermedad de mujeres, niñas y niños menores de cinco años, al garantizar servicios gratuitos de salud materno-infantil y de salud sexual y reproductiva en todas las áreas	\$ 20.780.433,00	115.409	controles de recién nacido
				960.421	consultas de planificación familiar
				123.921	partos
				1.390.111	consultas a la infancia
				172.266	exámenes de detección de cáncer
TOTAL			\$ 347.441.937,38		

Fuente: Grupo FARO.

Fases de la estrategia: diseñando el juego de la transparencia

La primera fase de la estrategia para ingresar el tema de la transparencia y la prevención del clientelismo político en la agenda de los programas sociales consistió en convencer a los directores de los programas sociales de la necesidad de firmar un Acuerdo de Transparencia con el Grupo FARO.

¿En qué consistía el Acuerdo de Transparencia (AT)? El AT propuso tres objetivos clave a ser cumplidos por los programas sociales, los cuales incluían optimizar la calidad de la transparencia y el acceso a la información pública teniendo en cuenta a tres actores fundamentales: la ciudadanía en general, los funcionarios públicos y los titulares de programas sociales. El cumplimiento de los objetivos sería monitoreado por el Grupo FARO con ayuda de diversos actores de la sociedad civil, que también habían firmado el acuerdo. Así organizaciones como Participación Ciudadana, el Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio (FEPP), el Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental, el Centro de Planificación y Estudios Sociales y la Coalición Acceso se comprometían también a participar en el monitoreo del AT a nivel local. La siguiente tabla muestra el diseño general de la estrategia de AT, incluyendo sus objetivos, la racionalidad de los objetivos para limitar las oportunidades de clientelismo y las acciones acordadas mediante el AT.

VIII. EL DISEÑO DE LA ESTRATEGIA			
VISIÓN	OBJETIVOS	JUSTIFICACIÓN	METODOLOGÍA DE MONITOREO
UNA CIUDADANÍA INFORMADA Y VIGILANTE	Reformar y mejorar la transparencia y acceso a la información, con el cumplimiento de la Ley Orgánica para la Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP).	La construcción de una cultura gubernamental de transparencia y acceso a la información es clave para limitar las oportunidades de ejercer el clientelismo.	Monitoreo del cumplimiento del Artículo 7 de la Ley Orgánica para la Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP).
UN ESTADO LEGAL -BUROCRÁTICO ↕ TITULARES DE PROGRAMAS SOCIALES EMPODERADOS	Sensibilizar e informar a funcionarios públicos sobre clientelismo.	Una de las formas de combatir el clientelismo es generar compromisos entre los funcionarios públicos locales para que sean actores clave de la lucha contra esta práctica y sus consecuencias.	Envío de una carta base sobre clientelismo y el convenio firmado para informar a los distintos actores de los programas sociales. Por el convenio, los programas sociales se responsabilizaban de enviar las cartas a sus oficinas locales.
	Realizar una campaña de difusión masiva sobre la firma del convenio y las consecuencias del clientelismo a los beneficiarios.	Una estrategia clave para evitar el clientelismo en programas sociales, es difundir la información sobre el tema a los grupos sociales vulnerables.	Difusión de información a los beneficiarios sobre la gratuidad de los programas destacando que los mismos son del Estado ecuatoriano y no de gobiernos o partidos políticos específicos. La estrategia de comunicación que se utilizó fue: a) colocar en la agenda de los medios de comunicación el tema; b) emitir una cuña radial; c) difundir a escala nacional el afiche “Ni regalitos, ni chantaje a cambio de tú voto”; d) capacitar a beneficiarios.

Fuente: Elaboración propia.

“Se dice que el Ecuador es un país en el que todo se firma, pero nada se cumple. Posiblemente por este hecho el primer trabajo para la firma del acuerdo fue conseguir la voluntad política de los directores de los programas sociales, los ministros y viceministros del Área Social intentando diseñar un plan de monitoreo del acuerdo que lo hiciera sustentable”.

Maribel Almeida, coordinadora del Acuerdo de Transparencia en Programas Sociales, Grupo FARO.

La voluntad de cambiar: un juego de varios niveles

Pero, ¿cómo se logró coordinar la voluntad de los principales programas sociales en el Ecuador para firmar el AT? Los incentivos de los administradores de los programas sociales para adoptar una política de transparencia dependen de su percepción sobre los costos y beneficios que dicha política conlleva. Estas percepciones están, a su vez, íntimamente relacionadas con el análisis de los intereses que están en juego. La tarea del Grupo FARO implicó realizar un análisis minucioso de estos intereses creando, de esta manera, las bases para convocar a los diez programas sociales más importantes del Ecuador a la firma del AT. Esta estrategia, de a ratos táctica y técnica, de a ratos intuitiva y creativa, logró convencer a todos los directores de los beneficios de firmar el acuerdo, y de los costos de no hacerlo.

La estrategia puede ser analizada como un juego de mesa a dos niveles. El primer nivel, uniforme para todos los programas sociales, tiene una única carta: presentar la transparencia como directamente asociada a un valor positivo: el bien público; es decir, como una herramienta esencial para mejorar la eficacia, la eficiencia y la equidad en los programas sociales. En el caso del Grupo FARO, el discurso de la transparencia era un mensaje claro que contrastaba con la manera en que habían sido administrados los programas sociales en gestiones anteriores. Durante la gestión de Gutiérrez, los medios de comunicación y la opinión pública habían denunciado fuertemente la utilización clientelar de los programas sociales; por lo cual, frente a las nuevas elecciones presidenciales, la firma de un AT constituía un mensaje positivo a favor de la transparencia y un cambio concreto que beneficiaba a los grupos de personas más desaventajadas de la sociedad ecuatoriana.

En un segundo nivel, la estrategia implicó realizar un análisis de actores e identificar los incentivos que pudieran motivar la firma del AT. Desde un punto de vista estratégico, un análisis de los distintos actores que participan en la formulación de las políticas nos permite identificar y elaborar estrategias para apoyar a los actores pro reforma y neutralizar o convencer a los actores “antirreforma”.

Para simplificar el análisis podemos identificar cinco actores principales. Los actores pro reforma “desde afuera” están formados por las organizaciones de la sociedad civil que promueven la agenda y presentan el acuerdo y lo monitorean (en este caso, el Grupo FARO). Uno de los principales roles de este actor será también el de identificar los actores y las estrategias para la convocatoria de los directores. La reputación del actor pro reforma “desde afuera” será un factor determinante para lograr la firma del acuerdo.

Un actor clave para atraer la firma de los directores es el actor pro reforma “desde adentro”. En este caso, es todo actor gubernamental con poder de decisión que comparte las ideas de transparentar la gestión pública. La existencia de un ente coordinador de los programas sociales puede constituir un importante aliado como actor pro reforma “desde adentro”, ya que puede darle un importante aval al acuerdo motivando la firma de una amplia gama de programas sociales. En el Ecuador, si bien esta cooperación solo se hizo efectiva cuando el proyecto ya estaba muy avanzado, logró ser fundamental para convocar a ciertos actores clave y asegurar el éxito de la firma del AT.

Estrategias para la firma del acuerdo

Durante casi dos meses se trató de conseguir una reunión con un director de un programa social. Cuando se obtuvo la entrevista, el Grupo FARO fue atendida por una funcionaria que, luego de escuchar el motivo de la visita, se negó rotundamente a dar paso al director. Su argumento era que lo mencionado “no estaba dentro de los ejes programáticos del programa”.

A punto de marcharse, apareció en su oficina el sub coordinador del programa. El Grupo Faro se identificó y le mencionó brevemente el objetivo de la visita, a lo que respondió: “conozco lo que hacen. ¡Son famosos por su trabajo en el Ministerio de Finanzas! OK, ¡lo firmamos!”

Un funcionario del FODI, un programa social de asignación competitiva de fondos para centros de cuidado infantil con financiamiento externo, comentó: *“La transparencia era un tema en la agenda pero que físicamente no lo habíamos podido abordar hasta la llegada de Grupo FARO”.*

Un día antes, un funcionario del programa Ley de Maternidad Gratuita, un programa social que busca garantizar el acceso a la salud de los grupos sociales más vulnerables; había afirmado: *“Grupo FARO puso un tema en la agenda que nosotros no habíamos pensado como tal”.*

Mientras que los actores pro reforma “desde adentro” son un socio potencial para la firma del acuerdo, la estrategia también puede enfrentar a potenciales bloqueadores de la reforma. Funcionarios con una larga carrera construida alrededor de la administración del aparato estatal pueden sentirse poco atraídos por intentos de reformar o transparentar aquellos recursos que sustentan o aumentan su poder político. Sin embargo, el efecto de las crisis y un buen manejo de los incentivos pueden neutralizar (o hasta convertir) a estos actores para lograr la firma del AT.

Un examen de actores también debe clasificar y entender las motivaciones de los protagonistas del acuerdo: los directores de los programas sociales. Como ostentadora de un interés propio de supervivencia institucional, la transparencia puede ser un activo importante para programas sociales ya creados con instituciones o unidades burocráticas propias.

Frente a las circunstancias políticas y económicas, la transparencia en la gestión de los programas sociales puede atraer aliados y apoyo político, favoreciendo la continuidad del programa, la renovación y hasta la expansión de los presupuestos asignados. Varios de los directores con políticas de transparencia previas a la firma del AT en el Ecuador afirmaron que la transparencia en la gestión había limitado fuertemente la influencia clientelar de gobiernos corruptos en el pasado y captado aliados importantes –como los organismos internacionales de crédito– para garantizar la sustentabilidad del financiamiento.

Finalmente, la transparencia en la gestión también puede favorecer un interés profesional individual de los directivos y técnicos de los programas sociales. En contextos de alta volatilidad institucional y una creciente demanda técnica en el área social y administrativa, los burócratas pueden tener intereses privados respecto de mantener y aumentar la transparencia. El Grupo FARO descubrió, en ciertos casos, que la intención de firmar el AT podría estar asociada a un incentivo personal, relacionado con la carrera o trayectoria profesional de los actuales directores de los programas sociales.

Los directores con mayor apertura a la idea de firmar el acuerdo fueron aquellos que provenían del sector privado o que tenían una carrera profesional como técnicos especializados en gestión de programas sociales, por lo cual el compromiso con la transparencia (dada su valoración social y técnica) era un activo para su desarrollo profesional y una garantía para protegerse de posibles revanchas o críticas sobre su gestión luego de que esta finalizara.

Es probable que la combinación de estos incentivos lograra que varios de los directores de los programas sociales se adueñaran de la campaña como una estrategia interna promoviendo nuevas acciones para profundizarla, difundirla e incentivarla. Este fue el caso, por ejemplo, del FODI, que invitó al Grupo FARO para que actúe como veedor del segundo proceso de selección de las organizaciones beneficiarias. Algunos programas también invitaron al Grupo FARO a participar en distintas campañas de difusión televisiva y radial para que presenten los objetivos del AT en el marco de una campaña de información sobre el programa. La siguiente tabla muestra una tipología posible de actores frente a un Acuerdo de Transparencia como el que buscó impulsar Grupo FARO:

IX. TIPOLOGÍA DE ACTORES Y ESTRATEGIAS

Actor pro-reforma “desde afuera” Ej.: Grupo FARO	<ul style="list-style-type: none"> • Posicionamiento y propulsor de la agenda • Identificación de actores y estrategias • Entrevistas con todos los Directores de Programas Sociales y otros actores clave
Actor pro-reforma “desde adentro” Ej.: Ministros, Frente Social	<ul style="list-style-type: none"> • Comprometido con el tema de la agenda • Actor clave para generar consensos y convocar a nuevos actores • Presentación de la agenda en plenario de trabajo con los Ministros y Directores de Programas Sociales
Potencial bloqueador Ej.: Funcionario de gobierno, burócrata	<ul style="list-style-type: none"> • Tiene intereses concretos para no firmar el Acuerdo (por ejemplo, mantener estructuras clientelares) • Actor clave que debe ser neutralizado • Rol clave de reformistas “desde adentro” y de la prensa para neutralizar su negativa a firmar el Acuerdo
Actor comprometido Ej.: Director de Programa Social	<ul style="list-style-type: none"> • Comprometido con el tema de la agenda • Actor clave para dar legitimidad al proceso y lograr que otros actores se sumen al Acuerdo • Se compromete en el proceso, el proyecto forma parte de su plataforma de acción
Actor no comprometido Ej.: Director de Programa Social	<ul style="list-style-type: none"> • El tema no forma parte de su plataforma de acción, no necesariamente comprometido con la agenda • Actor clave que debe ser convocado - necesidad de diseñar estrategias específicas para comprometerlos con la causa • Rol clave de reformistas “desde adentro” para comprometerlo con la causa y lograr que firme el Acuerdo de Transparencia

Fuente: Elaboración propia.

El juego en su contexto

La combinación de estos intereses no ocurre en el vacío, sino que se inserta en un contexto institucional particular que puede intervenir facilitando o bloqueando la negociación y el consenso de los actores involucrados.

Para entender el contexto institucional que propició la estrategia es importante analizar los procesos de cambio estatal democrático. Como adelantamos en la introducción de este libro, la transición del clientelismo al desarrollo de un Estado-burocrático democrático no es un proceso simple ni mucho menos lineal. (Fox, 1994) Desde este punto de vista, podemos imaginar a los gobiernos de los países de América latina como híbridos institucionales combinando simultáneamente arreglos institucionales típicamente patrimonialistas con arreglos democráticos (Schneider, 2003). Si observamos las prácticas dentro de la administración del gobierno, podemos ver que conviven elementos patrimonialistas junto a sistemas weberianos de administración legal y burocrática. (Brinkerhoff, 2002) Conocer y entender estas particularidades permiten identificar a aquellos funcionarios públicos y técnicos del tipo weberiano. La siguiente tabla resume particularidades de ambos sistemas:

X. CONTINUO DE SISTEMAS ADMINISTRATIVOS	
ESTADO PATRIMONIALISTA	ESTADO RACIONAL-LEGAL BUROCRÁTICO
Los administradores son reclutados y promovidos por sus relaciones personales con los líderes locales	Los administradores son reclutados y promovidos por medio de un sistema competitivo que los juzga por su mérito y expertise
Los administradores pueden ser removidos de su cargo sin razón	Administradores sólo pueden ser removidos de su cargo con una causa
Existe una jerarquía implícita, con baja especialización o especificación sobre los productos buscados y sistemas de reporte poco claros.	Existe una jerarquía autorizada con una clara división del trabajo, estándares específicos sobre los productos buscados y los sistemas de reporte están bien definidos.
Las órdenes importantes son dadas de manera oral.	Las órdenes importantes son realizadas por escrito.
Las decisiones de los administradores son arbitrarias, basadas en razonamientos subjetivos y siguiendo procedimientos ad-hoc.	Las acciones de los administradores son predecibles, basadas en métodos objetivos y siguiendo procedimientos uniformados.
Las reglas son aplicadas de manera parcial y algunos ciudadanos obtienen trato preferencial.	Las reglas son aplicadas de manera neutral y todos los ciudadanos obtienen el mismo trato.
Los ciudadanos no tienen recursos para controlar los servicios de mala calidad.	Los ciudadanos tienen canales de apelación si reciben servicios de mala calidad.

Fuente: Birkenhoff (2002).

Si hablamos de clientelismo no podemos dejar afuera el rol de los partidos políticos y la competencia electoral. Los líderes políticos con una carrera construida alrededor de una maquinaria clientelar pueden estar poco atraídos por el AT, sin embargo el papel de las crisis políticas y la necesidad de renovar el discurso puede generar incentivos para firmar el AT con la sociedad civil. Por otro lado, es más probable que líderes políticos con poca historia institucional en el gobierno estén más comprometidos con la firma del AT como un compromiso al cambio en la administración pública. La desinstitucionalización partidaria y la escasa relación de los directores de los programas sociales con los partidos políticos también son factores que facilitan el compromiso con la firma del AT. Un rasgo distintivo del caso ecuatoriano fue que el presidente de turno no pertenecía a ningún partido institucionalizado ni apoyó públicamente a ninguno de los partidos que disputaron las elecciones municipales, legislativas y presidenciales del 2006. A diferencia del caso del Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES) en el Perú (Schady, 1998), o del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) en México (Estévez, 2002), en donde partidos políticos estructurados alrededor del poder político oficial utilizaron los fondos sociales para recuperar sus bases electorales y compensar los efectos del ajuste macroeconómico de los años 1990, en el Ecuador la crisis institucional recurrente puede haber limitado la cooptación de los programas sociales como herramienta de control político. Sería probable, entonces, que –en comparación con los casos mencionados– los programas sociales en el Ecuador quedarán con un grado de autonomía relevante y semiaislados de la influencia política.

El grado de autonomía de los directores de los programas sociales también es un factor que influye en la decisión de firmar el AT, aunque con un efecto desigual. La necesidad de contar con el aval de una larga cadena burocrática que pueda dar el permiso al director del programa social para que firme puede ser un obstáculo importante para la firma del AT, ya que puede retrasar o

hasta impedir su firma. Por el otro lado, si la estrategia consigue el aval de la persona que lidere esta cadena burocrática (los ministros o hasta el presidente), esto puede acelerar fuertemente la convocatoria y hasta atraer a aquellos directores no comprometidos inicialmente con la causa. La autonomía y el rol de los procesos burocráticos es importante para prever los tiempos con los que se debe contar para lograr la firma del AT. En el Ecuador el proceso de atraer a las voluntades de los directores de los programas sociales a la firma del AT llevó tres meses. Esta comenzó contactando a cada director por separado informándole sobre los términos del AT y la importancia de embarcarse en este proceso. Pero el impulso final fue dado cuando, dos semanas antes de la fecha estimada de la firma, el coordinador interministerial de los programas de desarrollo social conoció el proyecto y le dio su aval. Si bien ya se había conseguido el compromiso de varios directores, este aval logró que se aceleren los tiempos en varias dependencias y atraer a algunos directores que no habían comprometido aún su firma.

Uno de los problemas con los que se enfrentó el Grupo FARO al intentar unir las voluntades de los directores de los programas para firmar el convenio fue la alta rotación de los funcionarios estatales en el Ecuador. Tres de los diez programas sociales rotaron directores durante los tres meses de trabajo previos a la firma del acuerdo. Tras varias reuniones con un director para que se lograra la firma del AT, su renuncia dejó al Grupo FARO con la necesidad de volver a convocar al nuevo director, presentando todos los objetivos nuevamente. En este sentido, una estrategia utilizada fue la de comprometer no solo al director sino también a una amplia gama de funcionarios (asesores y técnicos) para lograr cierta continuidad de los procesos a pesar de la posible rotación directiva.

El monitoreo: un rompecabezas para armar

El trabajo del Grupo FARO fue consciente de esta realidad y diseñó una estrategia para acompañar y monitorear la implementación del AT. La campaña permitió fomentar la transparencia en los programas sociales en un doble proceso. Hacia los costados, con el monitoreo del cumplimiento de la LOTAIP, que incentivó, promovió y capacitó a los funcionarios para aumentar el grado de cumplimiento de la norma y publicar información respecto de la difusión de información sobre presupuestos, estructura orgánica, servicios ofrecidos, planes y programas en ejecución en su página web. Hacia abajo, con una campaña de información y sensibilización a los funcionarios públicos sobre el tema del clientelismo mediante la entrega de cartas oficiales y afiches y una campaña de difusión masiva que advertían a técnicos y beneficiarios por igual que “Ni regalitos ni chantajes a cambio de tu voto”.

“Pensé que iba a suceder como en otras ocasiones. Todos estábamos de acuerdo para la firma, para la linda foto, pero luego todo quedaba allí.”

Jaime Barquerizo, Coordinador Nacional, ORI.

El trabajo del Grupo FARO transitó sobre una delgada línea entre un rol de asesor y un rol de veedor de la transparencia en los programas sociales. Estos dos roles se complotaron, en permanente tensión, para afectar los incentivos de las unidades de ejecución de los programas. El rol de asesor minimizó los costos operacionales de implementar una política de transparencia, imaginando y proponiendo acciones concretas para operacionalizarla, capacitando a los técnicos, facilitando y promoviendo el cumplimiento de la LOTAIP y

facilitando las herramientas básicas para implementarla. En su rol de veedora, redujo los beneficios y aumentó los costos políticos de no ser transparentes, midiendo y comparando el cumplimiento de los objetivos del AT (para luego presentar los resultados públicamente).

La elección de esta estrategia fue arriesgada. En su doble rol, existía la posibilidad de que perdiera legitimidad a la hora de monitorear el cumplimiento del acuerdo. Frente a este riesgo, el Grupo FARO pudo identificar la oportunidad de profundizar el acuerdo mediante un trabajo de seguimiento continuo y capacitaciones a los funcionarios de los programas sociales. Esta opción fue viable, ya que el Grupo FARO conocía muy bien a los actores pro reforma y pudo mantener su neutralidad a través del proceso.

¿En qué medida y de qué manera estas dos estrategias lograron fomentar círculos virtuosos de transparencia? Un primer objetivo del AT fue mejorar el acceso a la información y la transparencia de los programas sociales con el cumplimiento de la LOTAIP. La implementación del AT buscó combinar ambos roles para fortalecer el compromiso. En solo dos meses, el seguimiento del Grupo FARO logró que el grado de cumplimiento de la LOTAIP llegara hasta el 80% para ciertos programas sociales. ¿Cómo se logró? Mediante visitas y llamados periódicos a las oficinas de dirección de los programas sociales, capacitación a los técnicos y reuniones de trabajo asesorándolos sobre los requerimientos y procedimientos de la ley y la generación de un ranking que medía y comparaba el grado de cumplimiento de la LOTAIP por parte de cada programa social.

Pero el trabajo del Grupo FARO no terminó ahí. La apertura de información de los programas sociales es un paso muy importante, pero solo tiene sentido si se traduce en información útil y relevante para mejorar la gestión de los programas o, al menos, generar discusión pública para mejorarla. En este sentido, la estrategia de la LOTAIP fomentó círculos virtuosos de transparencia. Mientras que abría las “cajas del Estado”, el Grupo FARO también analizaba y trabajaba sobre la información proporcionada a fin de generar recomendaciones concretas para mejorar las políticas y los programas sociales. Esta estrategia permitió chequear la relevancia de los datos proporcionados al mismo tiempo que creó un grupo de usuarios de la información capaces de retroalimentar el proceso en un debate de mejora de las políticas públicas de desarrollo social en el país.

El segundo y el tercer objetivo del AT fue realizar una campaña de difusión masiva permeando toda la cadena de implementación de los programas sociales desde su ámbito central hasta los ámbitos provinciales y locales de implementación y los beneficiarios. La entrega de afiches y la emisión de cuñas radiales para prevenir la manipulación clientelar buscaban informar a los beneficiarios de programas sociales sobre el concepto de clientelismo político y la gratuidad e incondicionalidad de los beneficios sociales. La estrategia comprometió fuertemente a los programas sociales que colaboraron con la impresión de los afiches con su propio presupuesto. El FODI y la Secretaría Técnica imprimieron cada uno dos mil ejemplares del afiche diseñado por el Grupo Faro añadiendo sus logos institucionales. Los afiches fueron entregados a mil quinientos centros de atención del FODI, mil quinientos centros de atención en Operación de Rescate Infantil (ORI), y cuatrocientos a usuarias y representantes de los comités de gestión de la Ley de Maternidad Gratuita (LMG). Otros programas, como

Alimentación Escolar, crearon su propio cartel “Señor candidato en mi platito no me meta la manito”, con un tiraje de dos mil ejemplares para un porcentaje importante de sus escuelas beneficiarias. El Programa nacional de Alimentación y Nutrición (PANN) enmarcó los afiches que repartió a fin de garantizar que fueran permanentes. También se incorporó el tema del clientelismo en nueve capacitaciones a las veedurías ciudadanas y madres beneficiarias del Bono de Desarrollo Humano (BDH), se realizaron capacitaciones específicas a técnicos nacionales del ORI, dos foros de capacitación a usuarias de la LMG y capacitaciones para trescientos técnicos y personal de centros del FODI en seis provincias distintas. Paralelamente, se invitó al Grupo FARO a participar de ruedas de prensa en distintas provincias del país.

El monitoreo de este objetivo es mucho más complejo que el de la LOTAIP. El limitado presupuesto permitió medir el cumplimiento, pero no el impacto de la estrategia. Así, se pudo comprobar, que los diez programas sociales que firmaron el acuerdo cumplieron con el envío de las cartas y la exposición de los afiches en sus centros locales en un 80%, y que algunos programas superaron la propuesta promoviendo nuevas acciones concretas de difusión. A pesar de que no fue posible medir hasta qué punto se logró llegar a la población y formar conciencia sobre el tema, sí es posible predecir que una campaña de difusión masiva que llegue a los titulares de los programas sociales directa y gratuitamente reduce los espacios de discrecionalidad. Cuando estos canales de información no existen, la información solo llega a través de los punteros políticos generando subordinación y posibilitando la manipulación política de los líderes locales. Este tipo de estrategias simples pero directas ha tenido muy buenos resultados en México, en donde el Estado ha invertido fuertemente en estas campañas (véase Caso Sedesol y Oportunidades).

En última instancia, este tipo de iniciativas abre canales para la creación de procesos participativos y de rendición de cuentas que generan, a su vez, mayor capacidad técnica para detectar delitos clientelares en la implementación de los programas. Uno de los indicadores de impacto más claros de este tipo de estrategias podría ser un aumento en las denuncias realizadas. Sin embargo, una campaña de este tamaño no es por sí sola suficiente para ello. Los sistemas para recibir denuncias deben tener la capacidad para instalar canales accesibles y seguros que pueden minimizar los costos asociados con la denuncia (especialmente el miedo a las represalias). Un sistema de denuncias debería garantizar, al menos, múltiples accesos, preservación del anonimato y contención al denunciante. Pero para ser realmente efectivo, este tipo de estrategias debe tener cuidado de no crear una proliferación de denuncias sin poder garantizar un sistema ágil y adecuado para responder y actuar en consecuencia resolviendo las denuncias. (Para mayor información sobre este tema léase el Caso El Otro y el Capítulo Rendición de Cuentas).

Las respuestas y el compromiso de cada uno de los diez programas no fueron homogéneos, pero demostraron que, aunque intangible, la transparencia puede ser poderosa para producir transformaciones hacia el interior de los programas. Un caso particular fue el del FODI, que a raíz del AT incluyó una política interna que obligaba a los empleados o administradores de los centros de cuidado infantil con financiamiento del FODI a renunciar si se postulaban como candidatos de algún partido político a las elecciones.

Sustentabilidad: ladrillos para construir

El fin último de una política de transparencia es la de crear círculos virtuosos que promuevan la apertura, la difusión y la entrega de información pública. La clave para hacerla sustentable es generar redes que permitan que la transparencia sea una herramienta “viva” para lograr mayor transparencia. Parece un juego de palabras, pero implica algo muy simple: empoderar a los usuarios de la información pública para que se constituyan en veedores de su calidad mientras se amplían los mecanismos y tecnologías de monitoreo para identificar nuevas áreas de opacidad.

“Lo que se abre
no puede volver a cerrarse”

Director del programa social nacional
Alimentación Escolar, Ecuador.

Los programas sociales en el Ecuador que tenían una política de transparencia previa a la firma del AT afirmaron que esta había sido un baluarte esencial para preservar los objetivos sociales del programa frente a posibles presiones políticas en tiempos de competencia electoral. El argumento es válido en sí mismo. Sin embargo, las experiencias en la región son abundantes para ilustrar procesos en los cuales los intereses organizados de limitados grupos de actores políticos amenazados por la difusión de información pueden sobrepasar los beneficios que la transparencia promueve para la sociedad civil.

La estrategia del Grupo FARO fue exitosa en poner el tema de la transparencia en la agenda de los programas sociales y puede ser vista como un experimento útil para llamar la atención de los gobiernos para que inicien procesos de reforma institucional para mejorar los niveles de transparencia y monitoreo en la asignación e implementación de los programas sociales. Lejos de buscar que la estrategia se vuelva permanente en cada elección, lo que busca es promover un debate amplio y riguroso a favor de una reforma institucional pro transparencia y crear un sistema formal para proteger a los programas sociales de la manipulación clientelar (véase Caso Sedesol y Oportunidades). De esta manera, el rol de la sociedad civil es clave en promover una reforma y avanzar en su monitoreo y su control desde las organizaciones de la sociedad civil.

caso 1.3

El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública en México

La transparencia en el gobierno no es un concepto estático. Por el contrario, la realización efectiva del derecho de acceso a la información pública implica un proceso de reforma institucional complejo. Más allá de legislar y reglamentar un sólido marco normativo, se necesita también tomar una serie de medidas concretas para modificar conductas, incentivos y procedimientos dentro y fuera de la administración pública. Estos cambios institucionales indican que la transparencia se construye a través de un proceso lento e inestable.

La transparencia es también, en la práctica, una política bajo presión y amenazas. Los políticos y funcionarios públicos pueden tener fuertes incentivos para mantener sus acciones en secreto; tanto para resguardar la seguridad pública o el interés nacional, como para esconder poderosos intereses económicos y políticos. Mientras que los costos de la transparencia se concentran en un grupo cerrado y relativamente homogéneo de políticos y funcionarios, sus beneficios se dispersan entre una amplia gama de grupos en la sociedad. Teniendo en cuenta las dificultades que enfrentan los ciudadanos para crear y sostener la acción colectiva en torno a bienes difusos (Fung, 2007) es difícil explicar cómo se crean sistemas de transparencia en los gobiernos. Aún es más difícil explicar cómo se mantienen en el tiempo.

El caso que presentamos a continuación no es un caso perfecto, pero sí es uno de los casos más sólidos e innovadores en la región para ilustrar una estrategia institucional compleja que logró fomentar el derecho de acceso a la información pública en el gobierno federal mexicano y, de esta manera, promover la transparencia en los programas sociales. El caso combina estrategias y experimentos institucionales interesantes que tuvieron en cuenta esta compleja interrelación de incentivos en las políticas de transparencia. El caso es ilustrativo para fomentar una discusión sobre las condiciones que favorecen una política de la transparencia en países con una gran necesidad de revertir los procesos de opacidad y manipulación clientelar de gestiones anteriores.

Midiendo el terreno: siete décadas de opacidad

Una crisis es un detonante clave para las políticas de transparencia. Las crisis pueden alterar el cálculo de costos y beneficios de los funcionarios públicos para entregar información, promover mayor movilización ciudadana para pedir cuentas al gobierno y reducir el poder de los actores políticos que se beneficiaban con la opacidad. De esta manera, logra empoderar ciertos intereses y amenazar otros, reorganizando el clima político que rodea a todo sistema de transparencia.

Durante las siete décadas de gobierno de un partido hegemónico en México prevaleció una cultura del secreto oficial virtualmente en todas las áreas de gobierno. El problema fue evidente en los momentos de crisis nacional, tales

como el terremoto de 1985 o la recesión económica de 1994, cuando instituciones gubernamentales sistemáticamente retuvieron la información que sus ciudadanos necesitaban para hacer frente a las crisis y afrontar la recuperación. También se evidenció en asuntos más cotidianos, en la medida en que el gobierno les negaba a los ciudadanos mexicanos, de manera rutinaria, el acceso a la información más básica relativa a las instituciones e incluso a las leyes que regían su vida. (HRW, 2006)

La cultura del secreto y la opacidad predominó también sobre los programas sociales. Frente al aumento de la competencia partidaria, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) utilizó a los programas sociales como una estrategia política para mantener y atraer apoyo electoral. Este fue el caso, por ejemplo, del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), que distribuía fondos sociales con criterios políticos favoreciendo a las municipalidades bajo gobiernos del PRI y utilizando los fondos como estrategia para captar el voto de los beneficiarios en municipios gobernados por partidos de la oposición. La falta de transparencia transformaba a los programas sociales en una herramienta atractiva para favorecer las estrategias electorales del partido en el gobierno.

Diseñando los planos: el acceso a la información pública

Si la elección de 2000 en México fue la ruptura decisiva con décadas de gobierno de partido único, el segundo paso crucial en el proceso de transición hacia la democracia se produjo en 2002 con la sanción de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. La ley de transparencia fue un golpe decisivo a esta cultura del secreto. Estableció un “principio de publicidad” que revirtió la política tradicional del Estado en materia de entrega de información. Mientras en el pasado constituía la excepción, bajo la nueva ley otorgar información pasaría a ser la regla. La ley también estableció un poderoso mecanismo –el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI)– destinado a asegurar la aplicación de ese principio al interior del Poder Ejecutivo. Como resultado, México abrió por primera vez las puertas del gobierno al escrutinio público. La desclasificación, en 2002, de millones de documentos secretos que estaban guardados en los archivos del gobierno incrementó el impacto potencial de la ley. (HRW, 2006)

La ley de transparencia fue el producto del consenso político de un amplio espectro de actores políticos, incluidos el presidente Vicente Fox –que había hecho del acceso a la información y la transparencia un elemento de su campaña presidencial–, su partido político (el Partido Acción Nacional, PAN), y los miembros de los partidos de la oposición en el Congreso, y fue llevada a la práctica por medio de una extensa campaña realizada por los miembros de la sociedad civil mexicana.

En mayo de 2001, algunos académicos, activistas, dueños de medios de comunicación y periodistas crearon un grupo, luego llamado el “Grupo Oaxaca”, con el propósito de debatir el tema del acceso a la información. Este grupo redactó la Declaración de Oaxaca, que enumera los instrumentos legislativos necesarios para garantizar el acceso a la información. Luego, el grupo redactó

una propuesta legislativa y convenció a los integrantes de todos los partidos opositores de que presentaran esta propuesta en el Congreso.

Una comisión de trabajo especial del Congreso, integrada por legisladores de los tres partidos políticos mayoritarios, representantes del Poder Ejecutivo y miembros del Grupo Oaxaca, evaluó las propuestas y llegó a un consenso sobre la mayor parte de los temas discutidos. El resultado fue la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, o “ley de transparencia”, sancionada en junio de 2002. (HRW, 2006)

La transparencia se legisla y se construye

Pero la realización del derecho de acceso a la información pública requiere de algo más que reglas formales. El desafío de transparentar la gestión del Estado y de garantizar el acceso de los ciudadanos a la información en poder del Estado implica una serie de reformas y medidas concretas que deben ser tomadas por los gobiernos para avanzar en la aplicación de ese derecho. Cuando el Congreso mexicano sancionó la ley de transparencia dejó en suspenso su aplicación por un período de doce meses a partir de su entrada en vigencia para llevar a cabo las principales reformas administrativas necesarias.

Como remarcamos en la introducción de este capítulo, la efectiva aplicación de la ley requiere de funcionarios públicos capacitados e incentivados, de una sociedad civil consciente de su derecho, de nuevos circuitos administrativos y de una agencia de aplicación independiente y autónoma. Y una vez puestos en su lugar todos estos cambios se requiere de un efectivo monitoreo de cada una de las distintas agencias públicas que conforman el Estado; porque el Estado no tiende a funcionar como una organización homogénea. Por el contrario, cada institución pública o jurisdicción responde muchas veces a incentivos e intereses políticos particulares y contradictorios.

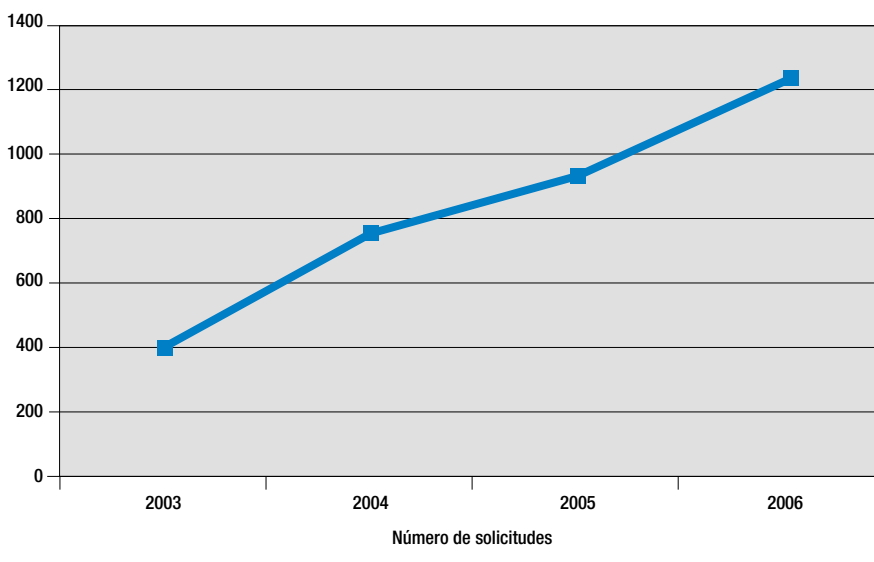
Herramienta de transparencia

El modelo de funcionamiento del IFAI tuvo estas premisas en cuenta. Uno de los rasgos más interesantes del modelo fue la creación del Sistema de Solicitudes de Información (SISI), un programa informático por el cual cualquier persona puede ingresar sus solicitudes, recibir información y presentar recursos de revisión por medios electrónicos. El SISI también permite a los ciudadanos leer las solicitudes y respuestas que cada dependencia de la Administración Pública Federal (APF) resuelve.

El SISI permitió reducir los costos de los usuarios de información fomentando el acceso al ejercicio del derecho a un número creciente de ciudadanos. El número de solicitudes de información realizadas a tres de las principales instituciones encargadas de la implementación de programas sociales —la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), el Instituto de Desarrollo Social (INDESOL) y la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano

Oportunidades (OPORTUNIDADES)– creció, entre 2003 y diciembre de 2006 el 315%. La siguiente figura muestra la evolución anual de las solicitudes:

Figura 2
Número de solicitudes de información realizadas a las principales instituciones que otorgan programas sociales en México (SEDESOL, INDESOL y Oportunidades)



Fuente: IFAI.

El SISI también logró incidir sobre los incentivos de los funcionarios públicos para que cumplan la ley. ¿De qué manera? El IFAI cumple un doble proceso que combina incentivos del tipo de zanahorias y garrotes. Por un lado, monitorea el acceso a la información en todas las dependencias federales del país y establece los contenidos mínimos que deben publicarse en la página web, asesorando a las dependencias de la APF para que respeten su cumplimiento. De esta manera, promueve la transparencia y el acceso a la información y conecta, de manera automática y transparente, a los ciudadanos con cada una de las dependencias. Por el otro, establece un mecanismo de sanciones a aquellas dependencias que limiten o vulneren el acceso a la información. Para ello, los ciudadanos tienen disponible la presentación de mecanismos de revisión de las solicitudes de información denegadas por las dependencias mediante el SISI o cualquier solicitud escrita que se haya realizado. La informatización de las solicitudes y respuestas que instauró el SISI creó un sistema de monitoreo automático, efectivo y transparente para observar el cumplimiento de la ley por parte de los funcionarios públicos de las distintas dependencias de la administración federal. Además, la generación de estadísticas y comparaciones de cumplimiento entre las distintas dependencias también permitió crear líneas de base para fomentar mayor transparencia.

Otra de las funciones del IFAI es la de garantizar que las APF cumplan las obligaciones de publicar información en sus páginas web. El artículo 7 de la ley de transparencia incluye la obligación de publicar la estructura orgánica, las facultades, las metas y los objetivos de cada unidad administrativa, el directorio de servidores públicos, la remuneración mensual por puesto, el domicilio de las unidades de enlace y dirección electrónica para solicitar información, los servicios que ofrece, información detallada sobre el presupuesto asignado y ejecutado, los resultados de las auditorías

al ejercicio presupuestal. En su apartado XI, el artículo 7 también específica la obligación de publicar el diseño, la ejecución, los montos asignados y los criterios de acceso a los programas de subsidio, así como los padrones de beneficiarios. Finalmente también se disponen obligaciones de transparencia respecto de las contrataciones públicas, los informes y publicaciones obligados. En caso de existir, también se deben explicitar los mecanismos de participación ciudadana. El IFAI realiza un monitoreo periódico del cumplimiento de estas obligaciones y publica los resultados del monitoreo en su página web.

Otro rol importante del IFAI es reunir y publicar los índices de expedientes reservados que cada dependencia de la APF debe realizar semestralmente. Las unidades de enlace de cada dependencia deben elaborar un índice semestralmente con información sobre los documentos reservados. El índice presentado es evaluado por el Comité de Información del IFAI. En 2006, el Programa Oportunidades sólo presentaba un expediente clasificado, el Indesol tenía tres y el SEDESOL contemplaba 1.326 expedientes clasificados. El sistema de búsqueda pública de los índices reservados permite consultar por cuánto tiempo están reservando información las oficinas gubernamentales y bajo qué fundamento legal, de manera tal que una vez transcurrido el periodo de reserva, o una vez que dejen de existir las causas que dieron origen a la clasificación, o por resolución del Pleno, se pueda solicitar acceso a la información contenida en dichos expedientes. (IFAI, 2007)

Pero si hablamos de monitoreo no podemos dejar fuera la cuestión de las sanciones. La proporción de recursos interpuestos sobre el total de respuestas emitidas por las APF fue creciendo a lo largo del tiempo. Mientras que en 2003 y 2004 no sobrepasó el 3% del total de solicitudes ingresadas, en 2005 llegó a un pico del 5,3%. En su mayoría (38,9%), los recursos presentados fueron sancionados por el IFAI en favor del ciudadano, revocando la decisión de la APF de no entregar la información (IFAI 2006) La confirmación de la negación al acceso a la información (por ser información reservada o confidencial según los términos de la ley) fue realizada solo en el 26% de los casos. Las resoluciones del IFAI sobre los recursos presentados sobre los programas sociales de la SEDESOL y el Programa Oportunidades fueron aún más proclives a la apertura y la entrega de la información que la media. De los 79 recursos presentados, el 43% fue resuelto a favor del ciudadano.

La legitimidad y el poder del IFAI para afectar los incentivos de los funcionarios públicos radica en el grado de cumplimiento a sus notificaciones de revocación o modificación de las resoluciones. La siguiente figura muestra que la gran mayoría de las resoluciones marcadas por el IFAI es aceptada por las dependencias, dando cuenta de la legitimidad del organismo.

Figura 3

Cumplimiento de las notificaciones del IFAI a las resoluciones



Fuente: IFAI.

Un paso más allá: la calidad de la cantidad

Hasta ahora medimos el impacto del IFAI en términos cuantitativos. Pero el trabajo del IFAI no culmina allí, sino que también realiza varios ejercicios para aumentar la relevancia y la calidad de la información proporcionada por los principales programas sociales. Uno de estos ejercicios fue un diagnóstico sobre la información proporcionada por ocho de los principales programas sociales del Poder Ejecutivo nacional que el IFAI realizó en 2006. Si bien el monitoreo de calidad no es una actividad ordinaria del IFAI, permite efectuar recomendaciones específicas a las dependencias para que mejoren su desempeño. El diagnóstico de la calidad en el acceso a la información de los programas sociales fue realizado previo a las elecciones de 2006 a fin de generar las acciones correspondientes para limitar las oportunidades de abuso clientelar de los programas sociales.

El diagnóstico verificó el cumplimiento de las obligaciones de publicación de contenidos básicos en la página web y el acceso a la información pública (evaluando la calidad, la confiabilidad, la consistencia, la oportunidad y la no discriminación de la información proporcionada). La siguiente tabla define las cinco principales variables de análisis del diagnóstico de calidad:

XI. VARIABLES DE MONITOREO DE CALIDAD EN EL ACCESO A LA INFORMACIÓN	
CONSISTENCIA	Información entregada por medios electrónicos y sin elementos contradictorios
INFORMACIÓN COMPLETA	Información entregada abarca cada uno de los temas especificados en la solicitud
RELEVANCIA	La respuesta no contiene información superflua o innecesaria
CONFIABILIDAD	Información entregada es legible e incluye todos los elementos y/o requisitos establecidos en la normatividad aplicable
OPORTUNIDAD Y NO DISCRIMINACIÓN	La respuesta se otorgó en el plazo establecido por la ley y se proporcionaron al particular facilidades de acceso por medios electrónicos y físicos

Fuente: IFAI.

El diagnóstico demostró que el cumplimiento de las obligaciones de transparencia contenidas en el artículo 7 de la ley de transparencia varía para cada programa. La siguiente tabla ilustra los resultados del monitoreo:

XII. RESULTADOS DEL MONITOREO								
	Programa para el Desarrollo Humano Oportunidades	Programa Hábitat	Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas	Programa "Tu Casa"	Programa de Apoyos Directos al Campo "Procampo"	Programa de Apoyos Directos a la Comercialización Agropecuaria "Aserca"	Programa Seguro Popular	Programa IMSS-Oportunidades
I. Nombre o denominación del Programa	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
II. Unidad administrativa que otorga o administra el programa	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
III. Población objetivo o beneficiaria	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
IV. Padrón de beneficiarios (personas físicas o morales)	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
V. Criterios de la unidad administrativa para otorgarlos	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
VI. Período para el que se otorgaron	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
VII. Montos de los apoyos	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
VIII. Resultados periódicos o informes de desarrollo de los programas	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>

Fuente: IFAI.

El monitoreo mostró que el 88% de las solicitudes fue consistente, que el 66% entregó información completa pero que sólo el 50% cumplió con el atributo de entregar información relevante y confiable. Finalmente, en el 82% de los casos la información fue oportuna y no discriminatoria.

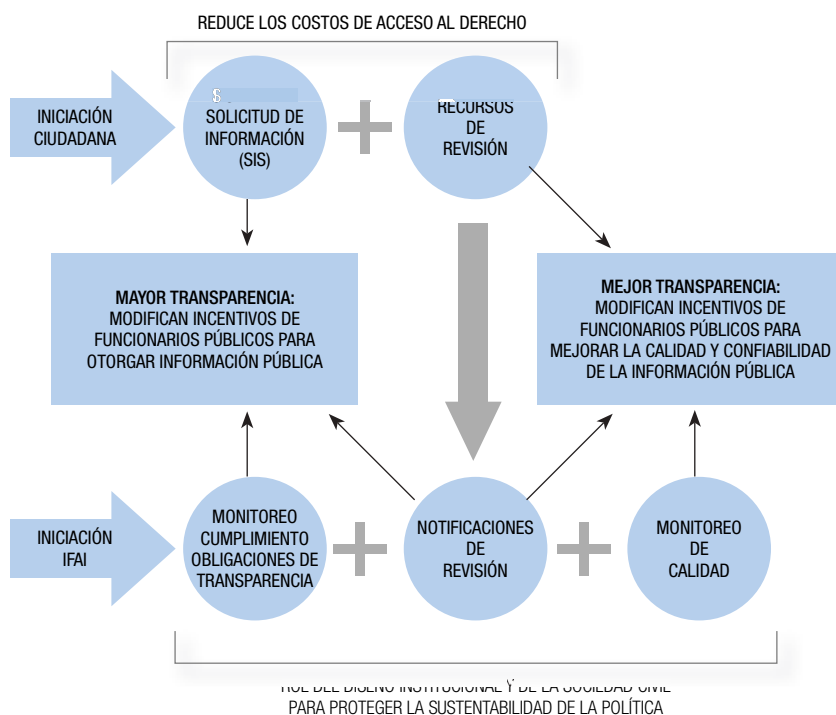
Se encontraron divergencias en los estándares de calidad de las distintas dependencias. Mientras que la mayoría de las solicitudes que atendió la Secretaría de Salud fue evaluada positivamente, se descubrió que sólo el 35% de las respuestas de la Secretaría de Desarrollo Social era relevante y confiable. Estos descubrimientos permiten identificar las barreras informales que los funcionarios públicos pueden ejercer para opacar la transparencia en el acceso a la información pública. De esta manera, el monitoreo de calidad resulta esencial para afectar los incentivos de los funcionarios para entregar información y mejorar los sistemas de acceso a la información pública de las distintas dependencias.

La presentación de recursos de revisión y la investigación posterior que estos inician promueven la generación de mecanismos descentralizados de control de la calidad de las respuestas de las dependencias a las solicitudes de información. Aunque el número de recursos presentados ha aumentado en los últimos años, este es aún limitado (entre el 3 y el 5% de todas las solicitudes). Si bien el monitoreo de calidad no es una actividad ordinaria del IFAI, es útil, ya que permite acatar esta limitación al mismo tiempo que permite efectuar recomendaciones específicas a las dependencias para que mejoren su desempeño. La siguiente figura resume los principales incentivos que promueve el IFAI:

Figura 4

Los incentivos en juego para fomentar la transparencia: el IFAI

Fuente: Elaboración propia



Casos concretos: incentivos positivos y resultados concretos

El papel del IFAI fue muy importante para transparentar la gestión de los programas sociales y obligar a los funcionarios a otorgar información presupuestaria y sobre los padrones de beneficiarios; dos elementos clave para limitar la manipulación clientelar. La ley de transparencia incluye en su artículo 7 XI la obligación de publicar en su página web “el diseño, ejecución, montos asignados y criterios de acceso a los programas de subsidio. Así como los padrones de beneficiarios de los programas sociales que establezca el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación”.

El IFAI ha interpretado este artículo de manera amplia, lo que ha reflejado en sus notificaciones sobre recursos de revisión. La mayoría de los recursos de revisión presentados al Programa de Desarrollo Humano Oportunidades tienen que ver con el acceso al presupuesto detallado y los padrones de beneficiarios del programa. Frente a una solicitud de información sobre el padrón de beneficiarios en Sinaloa realizada en 2006, los responsables del Programa Oportunidades respondieron que solo una parte de la información era pública y que se había decidido no difundir detalles de los nombres de los beneficiarios. En agosto de 2006, como respuesta a un recurso de revisión, el IFAI determinó la obligación de hacer público el padrón completo, detallando los nombres de los beneficiarios, sus lugares de residencia, el monto y la duración temporal de las ayudas. El argumento dado fue que si se utilizan recursos públicos en el programa, los datos debían estar disponibles para el público en general, sin restricciones.

La existencia del IFAI también ha permitido a distintas organizaciones de la sociedad civil monitorear la implementación del presupuesto social. En 2005, la organización no gubernamental mexicana FUNDAR pudo documentar la malversación de diecinueve millones de dólares en el presupuesto federal, que habían sido destinados a combatir y prevenir el VIH/SIDA. FUNDAR presentó más de doscientos pedidos de información a diferentes agencias federales, incluidos la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Departamento de Salud, a fin de revisar el modo en que los fondos adicionales realmente fueron gastados. La información obtenida reveló que el Departamento de Salud había distribuido el aumento presupuestario entre hospitales que enfrentaban crisis presupuestarias y que no necesariamente tenían experiencia en la atención de pacientes afectados por el VIH/SIDA. Más aún, descubrieron que tres de cada siete de estos hospitales habían gastado el monto total de la asignación adicional en “servicios generales”, incluyendo servicios de seguridad, productos de limpieza y servicios bancarios. En este contexto, la información obtenida a través de los pedidos de información del SISI sobre el modo en que los fondos habían sido realmente empleados contribuyó a dar publicidad a que el presupuesto adicional destinado al combate contra el VIH/SIDA no estaba llegando a los pacientes que lo necesitaban de manera urgente.

Otro ejemplo de la malversación de fondos públicos fue el llamado “escándalo Provida”. En enero del 2003, tres millones de dólares fueron asignados por el gobierno al Comité Nacional Provida, una ONG conservadora que se encargaría de construir diez Centros de Ayuda para la Mujer. Con el propósito de

fiscalizar el modo en que estos fondos fueron empleados, seis ONG solicitaron una copia del acuerdo por medio del cual el Departamento de Salud había otorgado los fondos a Provida, y los informes periódicos presentados por Provida sobre el modo en que estos fondos fueron gastados. Una compañía privada que auditó los archivos concluyó que la documentación revelaba que el 90% de los fondos había sido empleado de manera irregular. Por ejemplo, más del 95% de los fondos incluidos en la categoría presupuestaria de “Ayuda para la Mujer” fue utilizado en la contratación de una empresa organizadora de fiestas, cuyos directores eran los mismos que los de Provida. También se descubrieron recibos que demostraban que parte del dinero destinado a combatir el VIH/SIDA fue empleado en la compra de lapiceras, indumentaria para hombres y mujeres. (HRW, 2006)

Variables institucionales para promover la sustentabilidad del sistema

La crisis puede promover la creación de un sistema de transparencia pero su continuo desarrollo y mejora no se sustenta por sí solo. El desarrollo de un sistema de transparencia depende del crecimiento de la tasa de usuarios que se benefician por el acceso público a información relevante, oportuna y completa para controlar la gestión pública y de la capacidad del sistema para afrontar las presiones políticas que restrinjan el acceso.

El IFAI incluye distintos dispositivos para responder a estas cuestiones. La creación del SISI permitió multiplicar el número de usuarios minimizando los costos de acceso a la información pública y expandiendo el derecho de acceso a nuevos usuarios. Pero medir la cantidad de solicitudes no es suficiente. Para producir información relevante y útil, estos sistemas deben poder adaptarse al continuo cambio que los rodea. Para ello, la calidad de la vigilancia social es esencial.

Los ejercicios de monitoreo del IFAI, como el diagnóstico sobre la información proporcionada por los programas sociales, son esenciales para medir la relevancia, pero la sustentabilidad del sistema dependerá, en última instancia, de la capacidad del IFAI para transferir y/o compartir esta responsabilidad con la sociedad civil organizada. En este sentido, para que el sistema no recaiga en transformarse en un obsoleto ejercicio de papelería, es crucial que el sistema encuentre nuevas maneras de relacionarse con un diverso número de receptores de información incluyendo a intermediarios sociales que puedan monitorear la relevancia y la amplitud de la información. En última instancia, la creación de estos canales de empoderamiento contribuye a la fortaleza del sistema, ya que crea aliados esenciales frente a posibles presiones políticas para frenar la reforma pro transparencia.

La mejora de un sistema de transparencia también depende un diseño institucional que limite las posibles presiones políticas. Si bien la actuación del IFAI ha gozado de gran independencia y autonomía durante el sexenio de Fox, es aún prematuro predecir su desarrollo y su desempeño bajo otros gobiernos.

La ley de transparencia prevé ciertas disposiciones para limitar esta interferencia. Una de estas disposiciones tiene que ver con la selección y la rotación de los comisionados. En la actualidad, el presidente es el único que posee la facultad de seleccionar a los comisionados del IFAI. Por lo tanto, un presidente que no estuviera comprometido con la transparencia podría designar comisionados que fueran reacios o incapaces de aplicar la ley de manera efectiva. La ley ha previsto una rotación progresiva de comisionados con el fin de prevenir esta situación. De los cinco comisionados, dos permanecerán en funciones hasta septiembre de 2006 (y podrán ser reelectos una vez más por un período de siete años); otros dos permanecerán en sus cargos hasta septiembre de 2009; y uno ejercerá su mandato hasta abril de 2011. Sin embargo, dos presidentes consecutivos que seleccionen comisionados con criterios inapropiados podrían afectar negativamente el funcionamiento del IFAI. Si bien el Senado puede presentar objeciones a la selección del presidente, no posee facultades para impedir las designaciones. (HRW, 2006)

Otra causa de vulnerabilidad está relacionada con el presupuesto. En la actualidad, el IFAI presenta su propuesta de presupuesto al presidente, quien lo incorpora al presupuesto del Poder Ejecutivo y lo remite al Congreso para su aprobación. Hasta el momento el IFAI ha recibido un presupuesto anual importante (de más de veinte millones de dólares anuales). Sin embargo, un presidente (o Congreso) no comprometido con el mandato de la agencia podría recortar este presupuesto en el futuro y, consecuentemente, poner en riesgo la capacidad del IFAI de llevar a cabo sus funciones. Una última causa de vulnerabilidad reside en que las decisiones del IFAI no son vinculantes y que el IFAI carece de autoridad para sancionar a los funcionarios que se rehúsan a cumplirlas. Sin embargo, hasta el momento, las entidades de gobierno por lo general han cumplido sus decisiones. En aquellos casos en que no lo hicieran, quienes solicitaron información pueden recurrir a los tribunales para garantizar su cumplimiento.

El Poder Ejecutivo ha avanzado en crear las condiciones institucionales para garantizar el derecho al acceso a la información pública, pero estos avances no han sido replicados por los demás poderes del Estado ni por las instituciones estatales autónomas. Si nuestro interés radica en el verdadero empoderamiento de los beneficiarios de programas sociales este avance es aún muy limitado. La participación de la sociedad civil en la construcción y la institucionalización de políticas públicas depende del grado de transparencia que exista en el diseño de las políticas y para ello es esencial que el Poder Legislativo imite los avances del Poder Ejecutivo en México. La ley de transparencia tampoco impone obligaciones a los partidos políticos, los cuales reciben importantes fondos públicos y desempeñan un rol decisivo en la determinación de quién puede ser candidato y qué leyes aprueba el Congreso. La siguiente tabla resume los principales mecanismos institucionales propuestos por la ley de transparencia en México:

XIII. MECANISMOS INSTITUCIONALES DE LA LEY DE TRANSPARENCIA EN MÉXICO				
LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL				
SUJETOS OBLIGADOS	ORGANOS AUTONOMOS Y OTROS	PODER JUDICIAL	PODER LEGISLATIVO	PODER EJECUTIVO
CRITERIOS Y PROCEDIMIENTOS	ESTABLECEN SUS PROPIOS CRITERIOS Y PROCEDIMIENTOS INSTITUCIONALES			INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA (IFAI)
				5 COMISIONADOS SELECCIONADOS POR EL PODER EJECUTIVO POR UN PERÍODO DE SIETE AÑOS

Fuente: Elaboración propia.

Concluyendo

Como remarcamos al comienzo, no buscábamos presentar un caso perfecto. Pero quisimos presentar el caso más sólido de la región, que incluye dispositivos específicos para modificar los incentivos de los funcionarios públicos para cumplir las obligaciones que exige el derecho de acceso a la información pública.

El objetivo de este ejercicio fue problematizar la efectividad de las normas de acceso a la información pública; enmarcándolas en la necesidad de insertarlas en procesos de reforma institucional complejos que tengan en cuenta los incentivos de las instituciones del gobierno y, así, logren alcanzar su objetivo de realizar el derecho de acceso a la información pública.

La atención a estos incentivos (con creación de un instituto independiente con el poder de obligar a las APF a cumplir y mejorar su nivel de transparencia), el diseño y la implementación del SISI como un mecanismo ágil y transparente de comunicación entre los ciudadanos demandantes de información y las dependencias, y el continuo monitoreo y seguimiento que el IFAI realiza al proceso han permitido enfrentar el desafío de crear una verdadera política pública de la transparencia en el gobierno de México. Su sustentabilidad dependerá, entonces, de la capacidad de estas instituciones para monitorear un proceso en constante dinamismo.

Sedesol y Oportunidades

La transparencia puede ser una herramienta efectiva, a veces hasta transformadora, para promover el control social de la gestión pública. Pero para contribuir a la rendición de cuentas y permitir que las personas obtengan la suficiente información como para opinar y participar en la toma de decisiones, los funcionarios públicos deben entregar información, tanto pro activamente como a través de solicitudes expresas de acceso a la información pública. En este sentido, para que la transparencia cumpla el rol de servir el interés público debe ir un paso más allá del “acceso” para permitir el “camino”.

El caso que presentamos a continuación describe las políticas de transparencia de la Secretaría de Desarrollo Social (sedesol) y del Programa Oportunidades en México. Estas estrategias no son únicas en América latina. El Plan Familias en Acción en Colombia, entre otros programas sociales en la región, también ha iniciado acciones de transparencia interesantes. Sin embargo, el caso mexicano se destaca por el grado de institucionalización que las acciones de transparencia han alcanzado.

Estas acciones no están libres de críticas. Las reglas de operación de los programas sociales aún son perfectibles, oportunidades de manipulación aún existen y diversos indicadores (Alianza Cívica, 2006) nos demuestran como persisten los espacios de mejora. Sin embargo también demuestran como las instituciones públicas que administran programas sociales pueden generar una estrategia institucional, normativa y administrativa concreta para democratizar la información sobre los programas sociales.

Incluyendo a las minorías

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) en México han sido muy efectivos para ampliar el acceso a la información pública en el gobierno federal, y en los programas sociales en particular. Pero si tenemos en cuenta la asimetría de poder que existe en el nivel de implementación de las políticas sociales, no es sorprendente descubrir que estos mecanismos pueden ser útiles, aunque no suficientes, para promover la transparencia. En la práctica, el acceso a los mecanismos de acceso a la información pública está restringido a aquellas personas o grupos que son discriminados o excluidos socialmente⁹. Es factible suponer, entonces, que la utilización de un sistema de acceso a la información, aun uno tan amplio y accesible como el del ifai, será limitado para las organizaciones sociales de base y, especialmente, para los titulares de programas sociales.

La Ley General de Desarrollo Social, sancionada en 2004, busca complementar estos esfuerzos incluyendo a transparencia como un principio clave de gestión de los programas sociales. La ley establece cláusulas específicas de transparencia

incluyendo la obligación de publicar el presupuesto, los programas operativos, las reglas de operación, la cobertura, la metodología, el calendario y otros datos de los programas sociales. La ley también incluye obligaciones positivas dictando que la publicidad y la información relativa a los programas de desarrollo social deberán identificarse con el Escudo Nacional e incluir la siguiente leyenda: *“Este programa es público, ajeno a cualquier partido político. Queda prohibido el uso para fines distintos al desarrollo social”*.

Los gremios en obra: acciones varias con el mismo objetivo

La sanción de los artículos de transparencia de la Ley General de Desarrollo Social tuvo su precedente en el desarrollo de varias políticas de transparencia en el seno de SEDESOL. En enero de 2001, se crea en SEDESOL la Unidad del Abogado General y Comisionado para la Transparencia (UAGCT) con el objetivo de diseñar y coordinar las políticas y acciones para prevenir y combatir la corrupción en la operación de los programas sociales a su cargo, evitar su uso y su manipulación con fines político-electorales y fomentar la transparencia en el ejercicio de las atribuciones de los servidores públicos que en ella trabajan.

Paralelamente a la creación de la UAGCT, a partir de 2001, se formula anualmente el Programa Operativo para la Transparencia y el Combate a la Corrupción (potcc) como mecanismo de prevención y corrección. Las políticas cubren a sedesol y todas sus entidades sectorizadas (diconsa, liconsa, fonhapo, corett, inapam, fonart), así

⁹ Los datos del IFAI confirman que los mecanismos de acceso a la información están siendo utilizados principalmente por solicitantes urbanos con niveles de educación e ingresos superiores a la media nacional. El perfil de solicitante de información pública del IFAI se encuentra mayoritariamente entre los 20 y 29 años (39.2%) de sexo masculino (63.8%). La mayor cantidad de solicitantes (34.7%) pertenecen al ámbito académico mientras que los medios de comunicación representan el 8.8% y la categorías “otros” incluye el 25% de las solicitudes.

como sus órganos desconcentrados y el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades e INDESOL.

Las acciones de transparencia impulsadas por SEDESOL tienen en cuenta a toda la red de actores que participan en el proceso de gestión de los programas sociales, desde los beneficiarios hasta los funcionarios públicos, gobiernos estatales y municipales, y organizaciones de la sociedad civil. Estas incluyen:

- Publicación de las reglas de operación de todos los programas sociales a su cargo y la publicación del Manual Ciudadano 2005, incluyendo descripción de todos los mecanismos de participación ciudadana, rendición de cuentas y acceso a la información pública más una descripción detallada de cada uno de los programas sociales en esa dependencia.
- Acciones concretas de transparencia orientadas hacia los distintos actores de los programas, incluyendo programas de radio y capacitación en 32 lenguas indígenas, campañas y cursos presenciales y televisivos para beneficiarios, entre otros.
- Campañas de transparencia involucrando distintos actores sociales desde funcionarios públicos federales hasta miembros de gobiernos municipales y estatales denominadas las “Jornadas de Transparencia”.

Un caso especial: El Programa Oportunidades¹⁰

Dentro de los programas de Sedesol, el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (previamente

10 El texto en este apartado fue adaptado de Hevia de la Jara, Felipe (2006).

PROGRESA) puede considerarse un caso estrella por las acciones generadas para ampliar la transparencia y el acceso a la información.

Para analizar las acciones de protección que ha desarrollado el Programa

Oportunidades es necesario describir los espacios de discrecionalidad existentes, propicios para el clientelismo político, actos de abuso de poder y/o corrupción en un programa social. El siguiente cuadro resume algunas de ellas:

MAPA DE RIESGO DE LOS PROCESOS DEL PROGRAMA DE DESARROLLO HUMANO “OPORTUNIDADES”			
SELECCIÓN E INCORPORACIÓN DE LOS TITULARES DEL PROGRAMA SOCIAL	VALIDACIÓN DE LAS CORRESPONSABILIDADES	ENTREGA DE LOS APOYOS MONETARIOS	TRÁMITES RELACIONADOS CON EL PADRÓN DE BENEFICIARIOS
SELECCIÓN DE LAS LOCALIDADES	CAMPAÑA DE INFORMACIÓN	TRANSFERENCIA DIRECTA DE LOS FONDOS	MESAS DE ATENCIÓN MENSUALES
ACCIONES DE DIFUSIÓN LOCAL SOBRE FECHA Y LUGAR DE INSCRIPCIÓN	CAPACITACIÓN A MÉDICOS PROFESORES	PROHIBICIÓN DEL PROSELITISMO Y CONTROL	LÍMITES AL PODER LOCAL
DISEÑO DE ENCUESTA DE INSCRIPCIÓN	MONITOREOS CIUDADANOS	SUSPENSIÓN DE ENTREGAS DE PERÍODOS ELECTORALES	
CONTRATACIÓN Y CAPACITACIÓN DE ENCUESTADORES			

Para cada uno de estos factores de riesgo, el Programa Oportunidades ha desarrollado estrategias institucionales para reducir el riesgo. Para evitar la discrecionalidad en la incorporación, el programa desarrolló un método de encuestas y puntajes de asignación en variables múltiples, asegurándose que entren al programa solo los que realmente lo necesitan. Para minimizar discrecionalidad en la aplicación de las encuestas, desde 2002 los encargados de aplicarlas fueron contratados directamente por la Coordinación Nacional, quien además los capacita no solo en la aplicación de la encuesta, sino sobre el funcionamiento y los objetivos del programa.

Antes de eso, las realizaban encuestadoras privadas sin estar adecuadamente sensibilizadas sobre

las características de Oportunidades. También se desarrollaron procesos “alineados”, y sistemas de control y de doble supervisión para monitorear la correcta aplicación de las encuestas y comprobar que los encuestadores efectivamente fueran a los hogares de los solicitantes para hacer inspecciones visuales del estado de la vivienda y los bienes materiales. (Hevia de la Jara, 2006)

Para evitar la discrecionalidad en el cumplimiento de las corresponsabilidades, el programa desarrolló una amplia campaña de información y capacitación para las titulares, explicando la operación del sistema, sus derechos, corresponsabilidades y causales de suspensión de programa. Se han creado, publicado y difundido reglas de

operación que evitan la discrecionalidad y uniforman la actuación de los funcionarios involucrados; se han hecho campañas masivas de educación a las titulares sobre sus derechos y corresponsabilidades, incluyendo la elaboración de cartas compromiso al ciudadano. También se realizaron capacitaciones a médicos y profesores, y se incluyó monitoreo constante en la revisión de la correcta validación de corresponsabilidades. (Hevia de la Jara, 2006)

Para evitar discrecionalidad en la entrega de los subsidios, se traspasó la operación y la responsabilidad de

entrega a la banca popular. Se prohibió el proselitismo de partidos políticos y presidentes municipales en la entrega de los subsidios y se invita a las contralorías en la entrega de los subsidios para inhibir posibles actos de corrupción. Finalmente, para evitar el uso político de las entregas de los subsidios, se suspendieron las entregas y procesos de incorporación del programa en épocas electorales sesenta días antes de las elecciones. (Hevia de la Jara, 2006)

Los trámites necesarios para mantener el padrón los realizaban, en los primeros años del programa, los enlaces municipales y las vocales. Esto hacía

que estos actores pudieran movilizar recursos de lo local a lo extralocal, convirtiéndose así en intermediarios institucionales, gestionando, acelerando o atrasando trámites vitales, y siendo así los principales beneficiarios del capital político en juego (Hevia de la Jara, 2006c). En el 2006 se cambió el modelo de atención a mesas de atención mensuales. Una vez al mes, los operadores nacionales y/o estatales del programa van a las localidades a realizar estos trámites, limitando o eliminando la intermediación de los enlaces y vocales locales. •

El ABC para adaptar, corregir y replicar:

Ejemplos de variables para el análisis de las normas de acceso a la información pública y su aplicación a los programas sociales.

VARIABLES	EJEMPLOS DE INDICADORES	METODO
TIPO DE NORMA/S	-Grado de institucionalización de la norma (constitución, ley, decreto, o reglamentación)	REVISIÓN BIBLIOGRÁFICA
ÁMBITO DE APLICACIÓN	-Alcance de la norma (poder ejecutivo, legislativo y/o judicial) -Alcance de la norma (nación, estados, provincias, regiones, municipios) -Nro. de sujetos obligados relacionados a los programas sociales	REVISIÓN BIBLIOGRÁFICA
OBLIGACIONES DE TRANSPARENCIA	-Cuáles son las obligaciones de transparencia -Lugares en dónde deben publicarse las obligaciones -Plazos -Publicación del presupuesto desagregado y padrones de titulares de programas sociales	REVISIÓN BIBLIOGRÁFICA
DEFINICIÓN DE INFORMACIÓN RESERVADA O CONFIDENCIAL	-Existencia de criterios y procedimientos -Entidad responsable de la clasificación de información -Existencia de índices y/o archivos de expedientes clasificados -Aplicación de los criterios de información reservada o confidencialidad a la información sobre programas sociales	REVISIÓN BIBLIOGRÁFICA Y NORMATIVA, ENTREVISTAS
DEFINICIÓN Y REGULACIÓN DE DATOS PERSONALES	-Criterios para definir datos personales -Regulación de datos personales -Interpretación de esta regulación para el caso específico de los padrones de titulares	REVISIÓN BIBLIOGRÁFICA Y NORMATIVA, ENTREVISTAS
EXISTENCIA DE ORGANISMOS DE CONTROL	-Organismo de control especializado (ej.: IFAI) -Organigrama y procedimientos del organismo de control -Selección por concurso de las autoridades -Autonomía financiera e independencia política	REVISIÓN BIBLIOGRÁFICA, ENTREVISTAS
PROCEDIMIENTOS PARA SOLICITAR INFORMACIÓN	-Mecanismos formales para solicitar información -Plazos breves de respuesta -Costos para el solicitante -Medidas para promover la accesibilidad de los/las titulares de programas sociales	REVISIÓN BIBLIOGRÁFICA, ENTREVISTAS
MECANISMOS DE APELACIÓN	-Existencia de procedimientos para realizar apelaciones a las respuestas (o falta de ellas) -Medidas para promover el acceso al proceso de apelación para los/las titulares de programas sociales	REVISIÓN BIBLIOGRÁFICA, ENTREVISTAS

¿Cuáles son las variables institucionales básicas para el control de la transparencia?



El monitoreo
de las
variables de
transparencia
en los
programas
sociales a
través de
diferentes
experiencias:
“de la
norma a la
implementación
concreta”

abc

Capítulo 2

Desde Paulo Freire hasta el FMI: Todos invocan más y mejor participación

“P-a-r-t-i-c-i-p-a-c-i-ó-n”; esta palabra viene sonando consistentemente y sin pausa en el discurso y la práctica de las políticas sociales contra la pobreza desde hace más de treinta años. Paradójicamente, desde Paulo Freire hasta el Fondo Monetario Internacional (FMI), todos invocan más y mejor participación en el diseño y la gestión de políticas sociales, especialmente en aquellas destinadas a reducir la pobreza. Pero un análisis más de cerca al discurso y la práctica de los distintos tipos de procesos participativos revela profundas diferencias en cuanto a los marcos teóricos, las prácticas concretas y los resultados finales. En este sentido, hay que partir por reconocer que se trata de un concepto amplio y suficientemente vago como para acomodar diversas prácticas: desde la participación popular, pasando por la participación comunitaria, hasta la participación política. Y cada una de estas prácticas se puede implementar con distintos niveles de intervención e inclusión: desde los procesos consultivos no vinculantes hasta el control directo sobre la gestión de los servicios sociales.

Antes de definir en el marco de este libro lo que nosotros entendemos por participación en el campo de las políticas sociales en general, y en la gestión de programas sociales focalizados en particular, vamos a hacer una muy breve recapitulación de las principales corrientes en la práctica de procesos participativos en el marco de la formulación y la implementación de políticas sociales.

La participación como medio para la autodeterminación

La marca distintiva de los procesos participativos durante los años setenta puede rastrearse a través de la influyente obra de Paulo Freire y su metodología para la educación popular, la Teología de la Liberación y las luchas de los movimientos populares por el reconocimiento de sus derechos, su identidad y una distribución más equitativa de los recursos. Este tipo de participación popular tuvo como principal característica buscar y promover los cambios sociales necesarios para la realización de la autodeterminación y el autogobierno de los grupos oprimidos. En este contexto, lejos de tratarse de procesos participativos durante el diseño y la provisión de servicios sociales, más bien se trató de desafiar las relaciones estructurales de poder y subordinación, en términos de derechos y ciudadanía, para incrementar el control sobre la distribución de los recursos públicos por parte de los grupos sociales oprimidos y excluidos (Stiefel y Wolfe, 1994). Este tipo de participación promueve un aprendizaje compartido entre los actores externos promotores de desarrollo y los grupos socialmente excluidos, poniendo el énfasis en vivir con la gente y trabajar para promover un análisis crítico que permita articular sus propias identidades y necesidades, y movilizarse a través de la acción colectiva para influir directamente en la asignación de recursos y la gestión de servicios sociales.

En resumen, esta corriente de participación en el diseño y la implementación de políticas sociales, especialmente aquellas que buscan atacar el problema

de la pobreza y la exclusión, articula tres atributos característicos. El primero implica que las personas y los grupos excluidos son convocados a participar activamente en las políticas sociales para contribuir con su experiencia y su conocimiento para mejorar la efectividad de esas políticas. El segundo atributo fija la regla de que los procesos de participación son controlados por los mismos grupos marginados que se beneficia de las políticas sociales y no por actores externos. Y finalmente, el tercer atributo implica que las políticas sociales requieren ser implementadas bajo relaciones de cooperación, trabajando con los grupos excluidos por la pobreza.

La participación despolitizada y domesticada

Los conceptos y la experiencia participativa de los años setenta tuvieron una fuerte influencia sobre el repertorio de las prácticas participativas durante los ochenta. Sin embargo, la fuerza radical de los procesos participativos que buscaban la autodeterminación y la transformación de las relaciones de poder que causaban la pobreza fue canalizada a través de métodos e instituciones bajo la influencia del Banco Mundial y otras instituciones financieras multilaterales (Cornwall, 2003), como compensación a los costos sociales de la política de ajuste estructural en América latina y otras regiones. Estos nuevos canales de participación promovidos por actores externos se impusieron y expandieron velozmente, invocando a la comunidad local como el principal actor y motor de desarrollo para salir de la pobreza. Sin embargo, esta participación comunitaria mostraría importantes diferencias y se alejaría cada vez más de los objetivos buscados originalmente por la participación popular de los setenta. Tomando prestada una metáfora de Andrea Cornwall (2005), podemos percibir cómo los conceptos de la participación popular de los setenta resuenan como un lejano eco en el diseño y la práctica de los métodos participativos de los ochenta.

Así, la participación comunitaria, en el marco institucional de las reformas neoliberales iniciadas en los ochenta, avanzaría lenta pero consistentemente hacia un tipo de participación despolitizada y domesticada. Entre los principales métodos participativos utilizados para mejorar la eficacia de las políticas sociales a través de la extracción de información y conocimiento sobre la experiencia de la comunidad encontramos la Evaluación Rural Participativa (ERP). Este método consiste en un modo de aprender de y con los miembros de la comunidad, analizar, evaluar limitaciones y oportunidades, y tomar decisiones con respecto a los proyectos de desarrollo (Chambers, 1994).

La implementación de este tipo de procesos participativos fue influenciada rápidamente por prácticas tecnocráticas que transformaron a la participación en un aporte (*input*) más al proceso lineal y racional de programación y gerenciamiento de los proyectos de desarrollo para la reducción de la pobreza. Así, la participación se limitó al ámbito del proyecto y se instrumentalizó a través de marcos operativos, guías, manuales y técnicas susceptibles de ser transferidos rápida y fácilmente a través de procesos de capacitación; mientras que temas y procesos clave para la promoción de un cambio social más profundo como la resolución alternativa de conflictos y técnicas de negociación fueron ignorados. De esta manera, complejos problemas de naturaleza política fueron transformados en simples problemas técnicos.

Entre las principales instituciones que se crearon y funcionaron como canales para la participación en las políticas para la reducción de la pobreza encontramos a los fondos sociales. Estas instituciones pueden definirse como agencias para el financiamiento de pequeños proyectos comunitarios en diferentes sectores (vivienda, servicios, caminos, obras de infraestructura social básica, microcréditos y equipamiento productivo, entre otros) y focalizados en los grupos más pobres y vulnerables en base a una estrategia de demanda generada a través de la participación de los grupos locales. Los fondos sociales normalmente tienen dos objetivos básicos: aumentar el acceso de los grupos más vulnerables a los servicios y la infraestructura locales, los recursos e inversiones, y promover la participación comunitaria en la selección, la implementación y el control de los proyectos de desarrollo (Serrano, 2003). Este modelo de participación fue rápidamente recibido con optimismo y percibido como superador del anterior. Así, desde 1987 el Banco Mundial aprobó más de cien fondos sociales en más de sesenta países por un monto total de 3,5 billones de dólares.

Sin embargo, las críticas contra los fondos sociales no tardaron en aparecer.¹ En primer lugar, se criticó el concepto formulado de comunidad y de participación comunitaria. En este sentido, muchas de las críticas apuntan hacia una idea romántica del concepto de comunidad (Stirrat 1997; Cleaver 2001). En concreto, cuando se convoca a la comunidad a organizarse y participar en la demanda de recursos y servicios, en general se tiende a favorecer a aquellos grupos y organizaciones que ya cuentan con la capacidad y la experiencia para la formulación y la ejecución de proyectos, dejando afuera de la demanda a los grupos más pobres y marginados. Desde este punto de vista, el mito de la comunidad se construye sobre la idea de una masa homogénea y armoniosa de personas. Sin embargo, la comunidad local está conformada por múltiples y distintos grupos que se diferencian notoriamente en términos de acceso a los recursos, servicios, poder e información. Así, el mito de la comunidad se descompone en elites locales, terratenientes, pobres rurales, mujeres víctimas de violencia sexual, niños, adultos mayores, personas con discapacidades y diversos grupos étnicos, entre otros. En resumen, cuando las intervenciones y los programas contra la pobreza promueven procesos participativos sin tomar medidas concretas para asegurar la inclusión de los grupos sociales más vulnerables, terminan por reforzar las mismas relaciones de poder y desigualdad que mantienen a estos grupos en la pobreza.

Del proyecto a la gobernabilidad

Durante los noventa se continuaron y perfeccionaron las políticas sociales focalizadas, y los fondos sociales, pensados primero como instrumentos temporarios para compensar el impacto del ajuste estructural, después se volvieron permanentes. El paradigma neoliberal del Consenso de

1 Existe abundante literatura crítica sobre la gestión y el impacto de los fondos sociales. Recomendamos ver, entre otros: Cleaver, 2001; Cornia, 2001; Stewart, 1995; Tendler, 2000.

Washington² dio prioridad a la descentralización administrativa y se amplió la participación. La frase “Consenso de Washington”, creada en 1990, denomina a un conjunto de medidas recomendadas e impuestas por organizaciones financieras internacionales con base en Washington. Estas políticas incluyen la disciplina fiscal, una redirección de las prioridades del gasto público hacia campos que ofrezcan mayores ganancias económicas, la reforma del sistema impositivo para generar incentivos de inversión, la liberalización de las tasas de interés, una tasa de cambio competitiva, liberación del comercio y el ingreso de inversión extranjera directa, privatizaciones, y seguridad de los derechos de propiedad. privada en la gestión y la prestación directa de servicios sociales.

En este contexto, una nueva agenda de gobernabilidad promovió la idea de escalar los procesos participativos desde el dominio del proyecto a la reforma del Estado. Sin embargo, este compromiso retórico se llevó a cabo sin modificar los procesos burocráticos del Estado ni las técnicas participativas desarrolladas dentro del ciclo de los proyectos.

En este marco, la invitación a participar se focalizó especialmente en las ONG, las cuales, frente al proceso de privatización de los servicios sociales, comenzaron a ser financiadas y a participar activamente en los proyectos de desarrollo como prestadoras de servicios y capacitación (Fowler, 1988; Hulme y Edwards, 1997). Este tipo de participación fue operacionalizada en un marco institucional con un fuerte sesgo antiestatista con el objetivo de evitar cualquier intervención del Estado vista como ineficiente y corrupta. Desde este punto de vista, las ONG fueron percibidas como instrumentos para promover el desarrollo social, con capacidad para desarrollar procesos más participativos, menos burocráticos, más costo-efectivos y con la habilidad para llegar mejor a los grupos sociales excluidos (Robinson y White, 1997).

Por otro lado, el concepto de empoderamiento, instalado en los setenta a través de los movimientos populares y del activismo feminista, fue tomado y reinterpretado como un proceso asociado a la actividad económica individual de las personas, siendo el microcrédito el ejemplo más paradigmático (Woost, 1997). Desde este punto de vista, la acción de remover las barreras legales para la participación de las personas en las operaciones del mercado fue vista y entendida como suficiente para lograr de manera casi automática una mayor igualdad en la distribución de los recursos. No hace falta aclarar, a esta altura de los hechos, que esta presunción jamás llegó a cumplirse.

2 La frase “Consenso de Washington”, creada en 1990, denomina a un conjunto de medidas recomendadas e impuestas por organizaciones financieras internacionales con base en Washington. Estas políticas incluyen la disciplina fiscal, una redirección de las prioridades del gasto público hacia campos que ofrezcan mayores ganancias económicas, la reforma del sistema impositivo para generar incentivos de inversión, la liberalización de las tasas de interés, una tasa de cambio competitiva, liberación del comercio y el ingreso de inversión extranjera directa, privatizaciones, y seguridad de los derechos de propiedad.

Tres décadas de participación: entre la emancipación y la domesticación

El concepto de participación es suficientemente ambiguo y amplio como para acomodar diversas teorías, discursos y prácticas participativas. No se trata de un proceso lineal, más bien se trata de un proceso en el cual constantemente los temas y conceptos básicos sobre las implicancias de la participación social son revisados, reclasificados, y resignificados. Esto explicaría en parte el romance imposible entre la prácticas participativas radicales de los setenta y las reformas ortodoxas de los ochenta y noventa.

En este marco, los discursos y prácticas participativas se pueden dividir en una clasificación de medios y fines. Mientras la participación como medio busca y prioriza la eficiencia y tiene como objetivo obtener mejores resultados a bajo costo en los procesos participativos; la participación como fin busca el empoderamiento de los grupos sociales subordinados a través de la acción colectiva.

Sin embargo, en la práctica esta división no es tan clara como aparece en la teoría. Muchas prácticas participativas que tienen como principal objetivo la eficiencia y la realización de los imperativos del buen gerenciamiento de proyectos vienen enmascaradas en un fuerte discurso retórico a favor del empoderamiento y los cambios sociales radicales (Cleaver, 2001).

Así, el capítulo que sigue busca responder al desafío de rediseñar las instituciones vinculadas a la gestión de los programas sociales para experimentar nuevas formas de participación democrática. Para esto, seleccionamos y analizamos tres casos que incluyen diversas estrategias de cooperación y prácticas participativas entre titulares de programas sociales, funcionarios públicos clave y ONG que trabajan a favor de la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión de programas sociales focalizados.

caso 2.1

Entre la participación y el clientelismo:
más allá de las buenas intenciones³

Corría 2002 cuando el gobierno nacional de la Argentina implementó en tiempo récord el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados, con el objetivo de reducir el impacto de una de las peores crisis institucionales y económicas que recuerda la historia argentina.⁴ El Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados resultó por su escala, su velocidad y sus objetivos un desafío institucional y político sin precedentes en la implementación de programas sociales en la Argentina. En rigor, en un lapso de tres meses se crearon dos programas, el Jefas y Jefes de Hogar I (enero de 2002 con el decreto 165/02), el cual fue sucedido por el Jefas y Jefes de Hogar II a través del decreto 565/02. En este estudio de caso nos vamos a referir al Plan Jefas y Jefes de Hogar II (de aquí en más *Plan Jefas*).

El Plan Jefas se constituyó en el programa social más importante del país,⁵ al contar con un presupuesto anual cercano a los 3.500 millones de pesos⁶ para cubrir a casi dos millones de personas desocupadas. En este contexto, una de las principales innovaciones fue la implementación de mecanismos institucionales para promover el empoderamiento⁷ ciudadano en dos dimensiones fundamentales de la gestión del Plan Jefas: 1) la transparencia y el control en la asignación y la distribución de las transferencias monetarias; y 2) el control ciudadano de la asignación de la contraprestación a los titulares del plan.

Con este objetivo se establecieron en el corto plazo más de 1.800 consejos consultivos a lo largo y a lo ancho de todo el país. Sin embargo, esta experiencia sin precedentes merece un análisis en detalle. Como veremos a continuación, en la práctica los objetivos no se cumplieron.

3 Este estudio de caso es una adaptación del documento preparado para el taller sobre "Auditoría social en los programas de transferencias condicionadas en la región de América latina y el Caribe" organizado por el Banco Mundial en junio de 2005. Las interpretaciones, las conclusiones y los juicios expresados en este documento son propios del autor y no deben ser atribuidas al Banco Mundial, a los miembros del Consejo de Directores Ejecutivos o a los gobiernos que este representa.

4 Según datos del Banco Mundial, en mayo de 2002 el crecimiento de la pobreza había alcanzado a más de veinte millones de personas (aumentando más de un tercio desde octubre de 2001), de los cuales nueve millones y medio eran indigentes. Uno de los principales elementos que impulsó el deterioro en la calidad de vida de la población fue la profundización de tendencias negativas en el mercado de trabajo, en especial el aumento del desempleo abierto, que afectó al 21,5% de la población económicamente activa en mayo de 2002. En cuanto a la crisis institucional, esta se reflejó en la sucesión de cinco presidentes en el lapso de diez días a finales de diciembre de 2001.

5 A la fecha de publicación de este libro el Plan Jefas sigue siendo el programa social de mayor cobertura de la Argentina, con más de ochocientos mil titulares.

6 Caritas, Grupo Sophia et al. (2003), Trabajo de campo realizado en base a una muestra de 64 Consejos Consultivos en todo el país, tanto provinciales como municipales, y entrevistas en profundidad a informantes clave.

7 El Banco Mundial define el empoderamiento como "la expansión de los recursos y capacidades de los pobres para participar en, negociar con, influenciar, controlar y demandar responsabilidad a las instituciones que afectan sus vidas". Véase: Banco Mundial (2002).

Marco conceptual

Para analizar y evaluar el desempeño de los consejos consultivos como instituciones clave en la gestión del Plan Jefas se va a utilizar un marco conceptual clásico⁸ en el estudio de estrategias organizacionales en la administración pública, el cual facilita el análisis de las instituciones públicas en tres niveles que deben operar simultáneamente: 1) definir con claridad la misión global de la institución en términos de cuál es la creación de valor público; 2) legitimidad política para poder cumplir con su misión de manera sustentable; y 3) explicar de qué modo la institución se va a organizar para concretar su misión de manera eficiente.

Desde esta perspectiva de análisis, los consejos consultivos del Plan Jefas deben desarrollar simultáneamente la capacidad para alinear estos tres elementos y superar el siguiente test. Primero, la institución debe ser sustantivamente valiosa en el sentido de que los consejos consultivos deben producir beneficios y bienes públicos de valor para los potenciales titulares del Plan Jefas y la comunidad en general. Segundo, la institución debe gozar de suficiente legitimidad para ser políticamente sustentable. En este sentido los consejos consultivos deben ser capaces de conseguir los recursos necesarios, obtener autoridad y atraer el apoyo del gobierno central. Tercero, la gestión de la institución debe ser operativa y administrativamente factible, teniendo acceso a los recursos humanos y económicos necesarios para cumplir su misión. Así, los consejos consultivos deben tener la capacidad operativa requerida para aprovechar la legitimidad política y producir los resultados de valor público prometidos.

Este modelo conceptual puede funcionar como un poderoso test para identificar las condiciones necesarias para que las instituciones alcancen sus objetivos. Se puede poner en práctica el test imaginando qué le pasaría a una institución cuando por lo menos una de estas tres condiciones está ausente. ¿Qué pasaría por ejemplo si los consejos consultivos tuvieran una valiosa misión por cumplir y gozaran de una razonable legitimidad política, pero carecieran de la capacidad operativa necesaria? En esta situación la misión sería percibida como inalcanzable y fracasaría por falta de apoyo y credibilidad. ¿O qué pasaría si los consejos consultivos tuvieran una valiosa misión por cumplir, la cual sería operativa y administrativamente factible, pero carecieran de autoridad y legitimidad política? En este caso los principales actores políticos y sociales buscarían otro vehículo institucional para alcanzar los mismos objetivos. La siguiente tabla resume las principales cuestiones del marco conceptual:

XIV. TEST PARA EL ANÁLISIS DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS	
Misión global	¿Tiene una definición clara de la misión global de la institución en términos de la creación de valor público para la sociedad?
Autoridad y legitimidad política	¿Tiene autoridad y legitimidad política y capacidad para obtener apoyo de otras instituciones políticas del nivel central y/o local?
Capacidad operativa	¿Es factible operativa y administrativamente?

Philip Heymann (1987) y Lax y Sebenius (1986)

8 Ver Philip Heymann (1987) y David Lax and James Sebenius, (1986).

Para poder evaluar el desempeño de los consejos consultivos teniendo en cuenta este modelo de análisis, es necesario analizar por separado los tres niveles operativos de los consejos consultivos: 1) municipal, 2) provincial y 3) nacional. En rigor, los consejos consultivos son cuatro si se incluyen los consejos consultivos barriales en aquellos municipios o localidades con más de veinticinco mil habitantes. Pero para simplificar el análisis se van a estudiar los consejos consultivos barriales junto a los consejos consultivos municipales. Y, debido al rol estratégico que cumplen los consejos consultivos municipales en todo el proceso de descentralización de la gestión del Plan Jefas, se va a recorrer el proceso de descentralización en un sentido inverso, empezando por el nivel más bajo de lo local para seguir ascendiendo, pasando por el nivel provincial hasta llegar al nivel nacional. Como se verá más adelante, los tres niveles operativos de los consejos consultivos presentan facultades y responsabilidades bien diferenciadas y esto justifica el análisis individualizado de cada uno de los niveles de descentralización.

Breve descripción del contexto y el diseño del Plan Jefas

El 22 de enero de 2002, tras la crisis de 2001, el gobierno nacional dictó el decreto de necesidad de urgencia N° 165 por el cual se declaró la emergencia ocupacional hasta el 31 de diciembre del mismo año. Por este decreto se creó el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados a cargo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social dando entidad jurídica a la “emergencia alimentaria, ocupacional y sanitaria”. El decreto estableció una asignación, de acuerdo con la situación jurisdiccional del titular, de cien a doscientos pesos, destinando la asistencia a jefes o jefas de hogar, con hijos de hasta dieciocho años de edad o discapacitados de cualquier edad, y mujeres embarazadas. La cantidad de beneficios a otorgar estaba limitada, a fines de la adjudicación presupuestaria por provincia, por el establecimiento de un parámetro objetivo que combinaba los índices de pobreza y el porcentaje de coparticipación.

Pocos meses después de lanzado el primer Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados se sancionó el decreto N° 565/2002, que estableció la renovación del plan. Una de las diferencias fundamentales en esta segunda etapa del Plan Jefas fue la intervención de la Mesa del Diálogo Argentino en la instancia de diseño y ejecución. La Mesa del Diálogo funcionó como espacio multisectorial para reunir a destacadas instituciones representativas de la vida política, social, religiosa y económica nacional de la Argentina y participar activamente del diseño de la segunda etapa del Plan Jefas. Algunas de las principales modificaciones introducidas por la Mesa del Diálogo fueron, en su dimensión normativa, el Derecho Familiar de Inclusión Social, enfatizando el carácter universal que debería tener el Plan Jefas para todos aquellos que cumplieran con los criterios de elegibilidad; y a nivel operativo la Mesa del Diálogo instaló una nueva modalidad de gestión de políticas sociales, a través del Consejo Nacional de Administración, Ejecución y Control (CONAEYC), en donde doce de sus quince miembros eran representantes de organizaciones de la sociedad civil. El CONAEYC se constituyó como una herramienta fundamental para asegurar la transparencia, la equidad y la universalidad en la implementación del Plan Jefas. Así, la Mesa del Diálogo aportó legitimidad, transparencia y apertura a la primera etapa de diseño del nuevo Plan Jefas.

El nuevo Plan Jefas estableció una asignación única de 150 pesos mensuales a todo jefe/a de hogar desocupado con hijos menores de dieciocho años. Se establecieron una serie de requisitos formales a los/as titulares del plan social⁹ y una fecha límite de inscripción al plan definida el 17 de mayo de 2002.¹⁰ El Plan Jefas estableció también la realización de una contraprestación obligatoria para los/as titulares del plan social, sin la cual se extingue el derecho a percibir el subsidio económico.¹¹ Asimismo, el decreto 565/2002 y sus posteriores reglamentaciones¹² introdujeron la creación de organismos de control y fiscalización de la ejecución del plan.

La gestión administrativa del Plan Jefas

Como ya se dijo, una de las novedades del Plan Jefas es la total descentralización operativa. La inscripción para la percepción del subsidio se realiza de manera descentralizada a través de los municipios. El Ministerio de Trabajo actúa como autoridad de aplicación del Plan Jefas y como organismo fiscalizador de su funcionamiento a partir de la comprobación de que los/as postulantes no hayan cobrado ningún otro plan social ni subsidio provisional, ni se encuentren registrados como trabajadores activos en el sector formal.¹³ Tras la entrega de la documentación correspondiente, el municipio eleva la nomina de inscriptos al Ministerio de Trabajo, quién es el encargado de enviar la información a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) a fin de realizar los cruces correspondientes.

La ANSES aplica los controles pautados por el Ministerio de Trabajo con las bases de datos administradas por ella (Administración de Personas, Registro Único de Beneficiarios, Programas de Empleo, Desempleo y Fallecidos). La ANSES registra los datos y conforma un archivo informático con los resultados obtenidos para luego enviarlo al Ministerio de Trabajo. Asimismo, debe cruzar los datos de inscripción con los registros anteriores, identificando un archivo de postulantes al plan aprobados/as y un archivo de postulantes al plan rechazados/as.

9 Para acceder al beneficio se requería la acreditación de: a) La condición de jefe/a de hogar en situación de desocupado, mediante simple declaración jurada; b) Hijos a cargo mediante la presentación de la correspondiente partida de nacimiento del o los menores, o certificación del estado de gravidez expedido por un centro de salud municipal, provincial o nacional; c) Escolaridad en condición de alumno regular del o los hijos a cargo menores de 18 años, mediante certificación expedida por el establecimiento educativo; d) Control sanitario y cumplimiento de los planes nacionales de vacunación del o los hijos a cargo, menores de 18 años, mediante libreta sanitaria o certificación expedida por un centro de salud municipal, provincial o nacional; e) La condición de discapacitado del o los hijos a cargo, mediante certificación expedida por un centro de salud municipal, provincial o nacional; f) Residencia permanente en el país, en el caso de ciudadanos extranjeros, mediante Documento Nacional de Identidad argentino; g) Para el caso de los jóvenes, su condición de desocupado mediante simple declaración jurada; h) Para los mayores de sesenta años de edad, su condición de desocupado mediante simple declaración jurada y no haber accedido a ningún beneficio provisional.

10 Luego de la prórroga de la vigencia del programa, tal restricción se mantuvo vigente, por lo que resulta vedada la inclusión de nuevos beneficiarios.

11 Art. 12 resolución 312/02.

12 Resolución MTE y SS N° 312/2002, Resolución MTE y S.S. N° 447/2002, Resolución MTE y SS N° 69/2003, Resolución SE N° 128/2002, Resolución MTE y SS N° 61/2003, Resolución SE N° 112/2002, y Resolución MTE y SS N° 121/2003.

13 Art. 8 Resolución 312/2000.

Los/as postulantes al plan que cumplan con todos los requisitos son incorporados en el Registro Nacional de Beneficiarios de Planes Sociales. El Ministerio de Trabajo establece los cronogramas de liquidaciones y de inicio operativo de los pagos necesarios para la ejecución del programa y emite las órdenes de pagos correspondientes. Consecuentemente, la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía transfiere los fondos. Los pagos son realizados de manera individualizada en bancos y bocas de pago.

Todos/as los/as titulares están obligados/as, a fin de mantener el plan, a participar en actividades de capacitación o de finalización de sus estudios, actividades productivas o comunitarias como contraprestación del subsidio percibido. Los proyectos de contraprestación, reglamentados por la resolución 312/02 del Ministerio de Trabajo, exigen la realización de actividades con una dedicación no inferior a cuatro horas ni superior a seis horas por día. Los proyectos de contraprestación deben ser aprobados por el intendente, previo dictamen de los consejos consultivos municipales.

Organismos de control y transparencia

Para la fiscalización y el monitoreo del programa, el Plan Jefas prevé varios organismos de control. La principal innovación del plan, como ya lo explicamos anteriormente, fue la creación de consejos consultivos provinciales, municipales y comunales. Los consejos consultivos provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires son los responsables del monitoreo general del programa en sus respectivas jurisdicciones, debiendo velar por el cumplimiento por parte de los/as titulares del plan (de ahora en más, *los/as titulares*) las condiciones exigidas para la percepción del subsidio, y actúan como instancia de revisión de aquellas controversias que se planteen desde el ámbito municipal.¹⁴

Los consejos consultivos municipales y barriales¹⁵ son los encargados de asegurar localmente el control, la transparencia y la efectiva ejecución del Plan Jefas. Entre sus funciones se encuentran la de ejercer el control sobre la inscripción, la incorporación y la real efectivización del Plan Jefas en su jurisdicción, solicitar juntamente con el intendente municipal las altas¹⁶ y bajas de los/as titulares, controlar el cumplimiento efectivo de los requisitos correspondientes a la incorporación de titulares y recibir las denuncias por irregularidades en el Plan Jefas en su jurisdicción, investigar las denuncias y solicitar las bajas correspondientes en caso de comprobar irregularidades, y realizar tareas correspondientes a la evaluación, el control y el seguimiento de las contraprestaciones asignadas a proyectos comunitarios y de capacitación.

El Consejo Nacional de Administración, Ejecución y Control (CONAEYC) se creó a partir de las recomendaciones de la Mesa del Diálogo, y se le otorgaron

.....
¹⁴ Resolución 312/2002

¹⁵ Según el artículo 9 del decreto N° 565/2002, en todos los municipios o localidades de más de veinticinco mil habitantes se puede conformar un consejo consultivo barrial a fin de efectuar el monitoreo del programa.

¹⁶ Es importante destacar que en la actualidad el Plan Jefas no da altas. Como se verá más adelante, este un tema en discusión.

amplias facultades. Como veremos más adelante, las facultades de los distintos consejos consultivos muchas veces se superpusieron o no estuvieron bien definidas ni coordinadas. El CONAEC, por ejemplo, según la normativa que lo regula (decreto 565/02), está facultado para desarrollar, evaluar y adoptar las políticas destinadas a la implementación del Plan Jefas; sin embargo, la misma normativa no establece acción alguna de coordinación con los otros consejos consultivos a nivel provincial ni municipal. No queda muy claro cómo el CONAEC puede cumplir una misión tan amplia y compleja como la que establece la normativa sin que se fijen reglas claras de coordinación o para definir responsabilidades con los demás consejos consultivos. Esta falta de claridad puede eventualmente dificultar la rendición de cuentas, ya que es difícil definir las responsabilidades de los distintos actores involucrados en las mismas funciones.

El Ministerio de Trabajo, a través de la Secretaría de Empleo, incorporó a la Comisión de Tratamiento de Denuncias de los Programas de Empleo (CODEM) y la Unidad de Auditoría Interna (UAI) en la auditoría del programa. La CODEM fue establecida para garantizar la correcta implementación del Plan Jefas; recibe denuncias y reclamos¹⁷ relacionados directamente con el Plan Jefas, tanto por teléfono, por escrito, directamente en las oficinas del CODEM o por medio de las oficinas de Gerencias de Empleo y Capacitación Laboral (GECAL) presentes en todo el país. Cuando estas denuncias implican un delito, la CODEM las transfiere a la Unidad Fiscal de Investigación de la Seguridad Social (UFISES), quien investiga el caso y las trata bajo la jurisdicción del Código Procesal Penal de la Nación. La UFISES es la unidad del Ministerio Público de la Nación encargada de todos los casos relacionados con delitos de la seguridad social y por un acuerdo especial con aquellos relacionados a la implementación del Plan Jefas. La UFISES recibe las denuncias que le transfiere la CODEM, recibe denuncias directamente de los particulares y desarrolla investigaciones propias.

Finalmente, la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) tiene el compromiso de brindar un servicio que fortalezca a la sociedad civil al permitir el conocimiento público de los resultados de la gestión del Poder Ejecutivo nacional, y su relación con los objetivos previstos. La SIGEN se encarga de evaluar la implementación y la ejecución del Plan Jefas realizando informes de su desarrollo en distintos municipios y provincias del país.

Los consejos consultivos

Como ya se explicó en la sección anterior, los consejos consultivos son una de las innovaciones fundamentales del Plan Jefas. Si embargo, desde su origen enfrentaron serios problemas de organización y gestión. Durante los primeros meses muchos operadores y titulares del plan no diferenciaban entre los dos decretos (OIT 2003) y sus diferencias. Adicionalmente, la normativa es

.....

¹⁷ Los reclamos se distinguen de las denuncias cuando son realizados por aquellas personas que, sin motivo aparente, hayan sido excluidas del programa o no hayan percibido el pago de uno o más meses.

poco clara y superpone funciones entre los consejos consultivos municipales y los gobiernos locales y sobrecargaba de funciones a los primeros. Así, la superposición y la falta de límites precisos entre las funciones de los consejos consultivos y los gobiernos diluye las responsabilidades y complica la rendición de cuentas. Por último, el diseño y la participación de los consejos consultivos se impuso desde arriba: nadie consultó a las comunidades, a los municipios ni a las provincias sobre su participación en el Plan Jefas.

Es necesario tener en cuenta también que debido a la gravedad de la crisis y la urgencia para encontrar una solución, el Plan Jefas no pudo beneficiarse de una prueba piloto, que es lo más recomendable con programas sociales de esta magnitud para poder corregir errores y evaluar resultados antes de expandirlos. Este factor anunciaba problemas y complicaciones predecibles asociados con la organización y la puesta en marcha de más de 1.800 consejos consultivos.

Los consejos consultivos municipales (CCM) gozan de una misión muy valorada (transparencia, control y empoderamiento social) pero mal definida, al superponerse con otras facultades de los municipios, y mal articulada, al sobrecargar de múltiples funciones a los CCM.

En esta sección se va a analizar en detalle el desempeño de los consejos consultivos en sus tres niveles operativos de descentralización (local, provincial y nacional) y su dinámica con las demás instituciones del Plan Jefas. Como mencionamos antes, el modelo conceptual con sus tres niveles de 1) misión global, 2) autoridad y legitimidad política y 3) capacidad operativa y administrativa va a resultar muy útil para descomponer los hechos e identificar las condiciones que obstaculizaron o favorecieron la gestión eficiente de los consejos consultivos.

Pero antes de avanzar en esta sección es importante volver a señalar que crear, instalar y gestionar en el corto plazo más de 1.800 consejos consultivos en un contexto de fuerte crisis institucional representa un enorme desafío político y organizacional para cualquier sociedad y gobierno. También hay que destacar que, a medida que se avanzaba en la puesta en marcha del Plan Jefas, se fueron corrigiendo errores y mejorando los procesos de gestión. Por lo tanto es muy difícil identificar debilidades e incluso fortalezas del sistema que se puedan analizar como factores estáticos en el tiempo. Por ejemplo, mientras el primer año de gestión se caracterizó por tener serios problemas en la calidad de los padrones de los/as titulares del plan y la falta de acceso a esa información, esa situación ha mejorado sustancialmente con el tiempo, como veremos más adelante.

Los consejos consultivos municipales

Los consejos consultivos municipales (CCM) gozan de una misión muy valorada (transparencia, control y empoderamiento social) pero mal definida, al superponerse con otras facultades de los municipios, y mal articulada, al sobrecargar de múltiples funciones a los CCM. Así, los CCM son los responsables, juntamente con los municipios, de cumplir con la descentralización operativa, garantizando el control, la transparencia y la efectiva ejecución del plan. Entre sus principales funciones están: a) controlar la inscripción, la incorporación y el cumplimiento efectivo de los requisitos del plan en su jurisdicción, b) solicitar junto al intendente las altas y bajas de los/as titulares del plan y controlar su efectivización, c) recibir e investigar denuncias por irregularidades en su jurisdicción, d) evaluar las propuestas de contraprestación, asignar titulares a las actividades y controlar la ejecución de estas en su jurisdicción.

En cuanto a la constitución de los CCM, deben estar conformados por actores representativos de cada jurisdicción. Los gobiernos municipales deberían haber realizado una convocatoria pública y garantizar que, al menos, dos terceras partes de sus miembros provengan de instituciones no gubernamentales (sindicatos, organizaciones empresariales, confesionales y sociales). Según un estudio de campo (Grupo Sophia 2003) los consejos consultivos relevados mostraban que la mayoría de sus miembros pertenecían a organizaciones de la sociedad civil, en los CCM el 70,9% de sus miembros eran no estatales y en los consejos consultivos provinciales el 61,8%. Sin embargo, surge del mismo estudio que, aun cuando muchos consejeros manifestaron que formalmente todos los miembros tienen el mismo poder de decisión, se registraba en la práctica más poder en el intendente o su representante.

Así, a finales de 2002 ya existía una amplia red conformada por 1.873 consejos consultivos municipales, algunos consejos consultivos barriales, veintidós consejos consultivos provinciales y un consejo nacional. La extensión de esta red, y la velocidad a la que se desplegó, puede sugerir cierto nivel de compromiso y valoración positiva por parte de las instituciones públicas y las organizaciones de la sociedad civil involucradas.

Intuitivamente podría pensarse que esta positiva valoración de los consejos consultivos fue acompañada desde el gobierno central por una dosis equivalente de legitimidad y apoyo político. Sin embargo, la mayoría de los estudios realizados hasta ahora coinciden en que la principal debilidad de los consejos consultivos es la ausencia de este componente de legitimidad política. La carencia de autoridad y la incapacidad para atraer recursos hace que los CCM sean percibidos como débiles y poco influyentes. Según el trabajo de Grupo Sophia (2003), la mayoría de los entrevistados estuvo de acuerdo en la falta de identidad propia y de valoración sobre la utilidad de los CCM. Los consejeros entrevistados insistieron en que las decisiones importantes siguen siendo tomadas por el gobierno central y son los CCM los que después tienen que controlar que se cumplan los requisitos “impuestos desde arriba”. La sensación compartida, según los entrevistados, es que son empleados gratuitos del Ministerio de Trabajo. (Grupo Sophia 2003)

Para poder llevar adelante la descentralización operativa que el Plan Jefas prometía era fundamental garantizar el monopolio del control en los consejos consultivos municipales. Esto implicaba que los CCM debían estar en condiciones de poder centralizar la inscripción de los/as titulares y ejercer el monopolio del control. Sin embargo esto no funcionó así. Primero, hay que destacar que el Plan Jefas cerró la inscripción de los/as titulares al plan el 27 de mayo de 2002. En los hechos, esto quiere decir que fueron principalmente los municipios¹⁸ los responsables de inscribir a aproximadamente dos millones de personas,¹⁹ porque para esa fecha la mayoría de los consejos consultivos no estaban to-

18 Los municipios estaban facultados a hacer esto por el decreto 565/02.

19 En rigor, durante la primera etapa del Plan Jefas I (diciembre de 2001-enero de 2002), se inscribieron aproximadamente un millón de personas. Luego (a partir de febrero de 2002 hasta el 27 de mayo de 2002) se inscribieron un millón más de personas en el Plan Jefas. Entrevista con Juan Bourrás Gómez.

Los gobiernos municipales deberían haber realizado una convocatoria pública y garantizar que, al menos, dos terceras partes de sus miembros provengan de instituciones no gubernamentales (sindicatos, organizaciones empresariales, confesionales y sociales).

Para cumplir con la gestión de control del Plan Jefas los CCM debían tener acceso irrestricto a toda la información vinculada a la implementación del Plan Jefas en sus jurisdicciones. Sin embargo, durante los primeros críticos ocho meses, muchos CCM no accedían a los listados completos de titulares del plan y por lo tanto no conocían las decisiones ni los criterios utilizados para definir altas y bajas.

davía bien constituidos²⁰ o al menos en pleno funcionamiento. Con lo cual no se llegó a poner en práctica una de las principales facultades de control de los CCM. En segundo lugar, si los CCM tuvieron muy baja incidencia en la etapa de inscripción del grueso de los/as titulares del plan, también tuvieron complicaciones en la implementación de las otras funciones. Muchos CCM enfrentaron la existencia de diversas instancias institucionales paralelas (Smulovitz 2003) a nivel de los gobiernos municipales y el Ministerio de Trabajo. Esto implica que en los hechos los CCM no pudieron supervisar la totalidad de los/as titulares ni monitorearon la totalidad de las contraprestaciones.

En consecuencia, la pérdida de exclusividad y autoridad de muchos CCM generó incentivos para que algunos/as titulares eligieran otros canales para llegar a los mismos subsidios. Para evaluar este fenómeno se puede tener en cuenta, por ejemplo, cuáles son las organizaciones que deciden autoexcluirse de los CCM. Un caso importante es el de algunos grupos de desocupados y la consecuente negociación bilateral de estos grupos con el Ministerio de Trabajo. Para este tipo de organizaciones la participación efectiva en los CCM implica mayores costos que beneficios. El tiempo y los recursos invertidos para participar en un espacio colectivo débil y sin legitimidad política no es comparable a la negociación directa con instancias políticas con mayor capacidad de decisión e influencia, como puede ser el propio Ministerio de Trabajo. En otro caso, una consultoría realizada por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO 2003), detectó la existencia de titulares que aparecieron cobrando en la lista de pago del municipio, pero que no podían ser supervisados ni se les podía asignar contraprestaciones por no tener esa información. Los consejeros entrevistados en este estudio señalaron que se encontraban en esta situación más del 50% de los titulares en La Rioja Capital, aproximadamente el 30% de los de Posadas, el 36% de los de Garupá, el 40% de los de Berazategui. En este mismo estudio los consejeros entrevistados afirmaron que, en muchos casos, cuando se les pide información a ciertos/as titulares u organizaciones respecto de las contraprestaciones que están siendo realizadas, la respuesta es que esta ha sido enviada para su supervisión a otra oficina pública. Los consejeros de los CCM de Posadas, Berazategui, La Rioja y la Matanza mencionaron haber requerido a autoridades municipales y/o a autoridades del Ministerio de Trabajo, por vías formales e informales, información sobre los/as titulares y contraprestaciones de individuos localizados en sus jurisdicciones, sin recibir respuesta formal alguna por parte de aquellas. En los informes de la SIGEN también se registra la existencia de inscripciones realizadas en bocas paralelas que fueron entregadas directamente al Ministerio de Trabajo y se señala que el mencionado ministerio “vulnera lo dispuesto por la normativa vigente” al no entregar dicha información al CCM correspondiente.

Este tipo de dificultades se asocia también con otro déficit institucional: el acceso restringido a la información. Para cumplir con la gestión de control del Plan Jefas los CCM deben tener acceso irrestricto a toda la información vinculada a la implementación del Plan Jefas en sus jurisdicciones. Sin embargo, durante los primeros críticos seis/ocho meses, muchos CCM no accedían a los listados completos de titulares del plan y por lo tanto no

20 Bourrás Gómez, Juan. Entrevista.

conocían las decisiones ni los criterios utilizados para definir altas y bajas. Este factor es sumamente relevante, porque el tipo de control ejercido por los CCM, además de poder dar la baja de los planes, se basa principalmente en la capacidad para informar y alertar a las autoridades que están facultadas para sancionar las irregularidades reportadas oportunamente. En este marco, el acceso restringido a información completa y oportuna sobre la ejecución del Plan Jefas reduce considerablemente la capacidad de los CCM para controlar y detectar irregularidades de manera efectiva. Como se verá más adelante el acceso a la información ha mejorado sustancialmente en el último año y medio.

Al problema de la falta de legitimidad política se suma la falta de recursos. En la mayoría de los estudios realizados los consejeros reconocieron como uno de los principales obstáculos para la gestión eficiente de los CCM la falta de recursos humanos y económicos. Cabe preguntarse cómo se puede resolver este problema. Si bien los municipios podrían aportar un porcentaje de los fondos federales que reciben del Plan Jefas para garantizar una infraestructura mínima y operativa, se correría el riesgo de hacer a los CCM más dependientes de los municipios. Los consejeros consultados también coincidieron en que la falta de recursos humanos capacitados es un impedimento para cumplir con el diseño, la evaluación y el seguimiento de proyectos. Este hecho se refleja en el estudio de Grupo Sophia (2003), el cual señala que el 70% de los CCM expresó no cumplir con el control ni el seguimiento de la contraprestación laboral.

Además, esta situación se ve agravada por la propia escala de la operación, en donde los CCM y municipios con experiencia en el manejo de programas focalizados se enfrentaron al desafío de asistir a un universo de titulares del plan que multiplicaba por cinco y hasta diez veces el número de titulares gestionados anteriormente. En la provincia de Buenos Aires, por ejemplo, un distrito pasó de gestionar dos mil titulares a veinticinco mil en dos meses. Este hecho debió haber sido previsto en el diseño del programa antes de su lanzamiento. La incapacidad operativa de algunos CCM para responder a la elevada demanda de subsidios, dificultó mucho el cumplimiento de los requisitos de elegibilidad.

No es raro entonces que a partir de las condiciones locales y de las capacidades particulares de cada CCM, se hayan conformado distintos subgrupos de CCM. El estudio de la FLACSO (2003) identificó a estos subgrupos como: 1) formalizados con escasa incidencia en el ámbito local; 2) orientados hacia la auditoría social; 3) sostenidos por propia iniciativa de miembros de organizaciones sociales civiles; 4) promotores de proyectos comunitarios o socio-productivos; 5) promotores del desarrollo local. Frente a esta diversidad, resultaría casi inapropiado referirse a los CCM como si se estuviera hablando de un modelo institucional único, cuando en realidad se está frente a un proceso dinámico de desarrollo institucional en función del contexto, las oportunidades y las capacidades particulares de cada uno de los CCM.

La combinación de esta baja legitimidad y operatividad ineficiente, más un marco normativo ambiguo y una sobrecarga de funciones, complicó la operación de muchos CCM. Una prueba de que la descentralización sin autoridad

política ni recursos económicos no fue más que una señal simbólica pero sin efectos concretos desde el gobierno central, el cual demostró en la primera etapa de implementación del Plan Jefas que no tenía verdaderas intenciones de dejar del todo el control sobre el manejo de los subsidios. En este contexto, cuando muchos de los CCM son visualizados como instituciones débiles, sin influencia e incapaces de gestionar eficientemente, dejan de llamar la atención de los principales actores locales y, en consecuencia, baja la participación de aquellos en verdad comprometidos con la transparencia del Plan Jefas. Las personas van perdiendo los incentivos para participar, porque quieren evitar ser identificados con una institución deslegitimada o porque encuentran otros espacios institucionales en donde cumplir sus objetivos. Pero, simultáneamente, mientras algunos optan por retirarse, otros ven en la debilidad de los CCM una oportunidad para obtener beneficios particulares. Mientras el primer proceso socava la representatividad de los CCM, el segundo aumenta las oportunidades para la construcción de relaciones clientelares y la captura política de los CCM.

TEST DE INCLUSIÓN

Un método simple pero efectivo para analizar el grado de inclusión de una institución participativa es formularse las siguientes tres preguntas: 1) ¿Quién excluye?; 2) ¿A quién se excluye?; 3) ¿Quién se autoexcluye?

¿Quién excluye?

Con el objetivo de garantizar un grado razonable de representatividad en los consejos consultivos, los gobiernos municipales tenían la obligación de realizar una convocatoria pública y garantizar que al menos dos terceras partes de sus miembros provengan de instituciones no gubernamentales (sindicatos, organizaciones empresariales, confesionales y sociales). Sin embargo, un estudio (Bombal 2003) muestra que la mitad de las veintitrés provincias los CCM tenían, en promedio, mayoría de representantes estatales. Surge de otro estudio (Grupo Sophia 2003) que aun cuando muchos consejeros manifestaron que formalmente todos los miembros tenían el mismo poder de decisión, se registró en la práctica más poder y capacidad de control en el intendente o sus representantes. Este fenómeno es muy común en la conformación de espacios de participación a nivel local, cuando los municipios son los principales responsables de llevar a cabo la convocatoria. Si bien muchas veces parece cumplirse con los requisitos formales para garantizar la composición democrática de los espacios participativos, predominan patrones informales de control a través de los cuales

la autoridad política de los intendentes restringe la entrada a determinadas organizaciones desafiantes de su poder, mientras refuerza su propia red clientelar.

¿Quién es excluido?

En la ejecución del Plan Jefas no se tomó en cuenta al desarrollar los espacios de participación los desequilibrios de poder que operan entre distintos grupos, lo que termina por reforzar estructuras de poder autoritarias y antidemocráticas. En el caso de la gestión de los consejos consultivos, la exclusión más grave fue sufrida por las mujeres.

A pesar de que más del 70% de los/as titulares del Plan Jefas eran mujeres, la tasa de participación y de influencia por parte de ellas en los CCM fue marginal o nula según el caso. Fundamentalmente, no se consideró la estructura de poder patriarcal²¹ de los municipios. Esta exclusión de las mujeres de las instituciones participativas del Plan Jefas se enmarcó en un contexto general de las políticas sociales, en el cual la perspectiva de género es prácticamente ignorada o subestimada en el marco de la gestión de programas sociales.²²

¿Quién se autoexcluye?

A través de las dos preguntas anteriores intentamos responder a la pregunta sobre quién controlaba los consejos consultivos y cuál fue el grupo excluido más importante. Las respuestas a estas preguntas también nos permiten entender quién y por qué se autoexcluyó de los CCM.

Frente al control político del municipio y la falta de representatividad por la exclusión de ciertos sectores, muchos individuos y organizaciones prefirieron no relacionarse con los consejos consultivos. Este hecho se refleja en que solo el 9%²³ de los CCM mantenía vínculos directos con la comunidad. Este aislamiento no aportó legitimidad a los consejos consultivos y generó incentivos negativos para la participación. Este hecho podría explicar los resultados del estudio de FLACSO,²⁴ el cual señala que la mayoría (49%) de los consejeros entrevistados identifica la “discontinuidad en la participación y falta de participación de algunos sectores” como la principal debilidad de los CCM.

Además de no querer relacionarse con una institución deslegitimada, otros actores sociales optaron por autoexcluirse porque probaron por otros canales institucionales para llegar al mismo objetivo. Este es el caso de algunos grupos organizados de desocupados y la consecuente negociación bilateral de estos grupos con el ministerio responsable del Plan Jefas. Para este tipo de organizaciones la participación en los CCM implicaba mayores costos que beneficios. El tiempo y los recursos invertidos para participar en un espacio colectivo débil y sin legitimidad política son mucho mayores a los de la negociación directa con actores políticos con mayor capacidad de decisión e influencia.

Fuente: Elaboración propia.

-
- 21 Entendemos por patriarcado al sistema de dominio masculino en los puestos de decisión en el gobierno y en el sector privado, utilizado para perpetuar los privilegios de los varones y mantener las relaciones desiguales entre varones y mujeres. Estas relaciones se caracterizan por el lugar de dominio que ocupan los varones y la posición subordinada de las mujeres
- 22 Véase www.cladem.org/espanol/regionales/monitoreo_convenios/infoconv_arg.asp. Véase también: Arriagada (2005).
- 23 Caritas, Grupo Sophia et al. (2003), op. cit.
- 24 El ranking completo de las principales debilidades de los CCM es: 49% para la discontinuidad en la participación y la falta de participación de algunos sectores; 38% para las dificultades organizativas y operativas; y 13% para el rol restringido de los CCM.

Aparece el clientelismo

La sección anterior mostró las bajas legitimidad política y capacidad operativa de muchos CCM. La primera, por falta de autoridad y la segunda por falta de recursos. Este factor modifica el esquema de incentivos que promueve la participación y el involucramiento activo de la comunidad en la gestión de los CCM. Así, poco a poco, los CCM van perdiendo a sus miembros y se deteriora la representatividad institucional. Este vaciamiento²⁵ de los CCM aumenta la incidencia y el peso de los municipios y abre las puertas al clientelismo político dentro de los CCM²⁶.

El clientelismo, como muchos otros delitos que involucran a las personas pobres, no se denuncia siempre que ocurre, por temor a las represalias, falta de confianza en los órganos de control o, incluso, por aceptación tácita de la relación clientelar.

Esta sección no pretende ser un informe estadístico sobre el impacto del clientelismo político en la implementación del Plan Jefas. Por las características del fenómeno del clientelismo político es muy difícil conocer su verdadero impacto. Si asumiéramos que por cada caso de clientelismo se hace una denuncia, sería irrelevante hablar de clientelismo en el Plan Jefas, ya que las denuncias sobre irregularidades no llegan a más del 1,5% (CODEM 2004) del total de los/as titulares del plan. Si esta fuera la verdadera magnitud del problema, estaríamos frente a un fenómeno marginal. Sin embargo, es muy probable que este porcentaje solo refleje una parte del problema. El clientelismo, como muchos otros delitos que involucran a las personas pobres, no se denuncia siempre que ocurre, por temor, falta de confianza en los órganos de control o, incluso, por aceptación tácita de la relación clientelar. (Auyero 1997) Por esta razón, la tasa de denuncias suele ser muy baja.

Incluso, el clientelismo no llega a ser identificado con precisión por las evaluaciones de impacto en base a métodos econométricos. Por ejemplo, una evaluación de impacto puede descubrir una importante filtración de personas formalmente no elegibles y una incompleta cobertura de aquellos elegibles, sin que esto signifique que fue producto del clientelismo sino de un error en el diseño o la ejecución del programa. Por otra parte, la evaluación puede confirmar una muy baja filtración y una muy buena cobertura. Este hecho solo indicaría que las personas elegibles fueron inscriptas como titulares del plan, pero no dice nada sobre la forma en que recibieron el subsidio, por ejemplo: las personas inscriptas pudieron haber recibido el subsidio a cambio de un porcentaje de su valor o bajo algún tipo de condicionamiento o subordinación política. Y para las mujeres que enfrentan violencia sexual en sus vidas cotidianas, este tipo de condicionamientos se puede transformar en clientelismo sexual.

Esto explicaría el hecho de que los estudios de evaluación de impacto (Galazo y Ravallion 2003) del Plan Jefas señalan que la focalización hacia las personas pobres fue relativamente buena. Aproximadamente la mitad de los titulares provino del quintil más pobre de las familias argentinas, y todos salvo el 10% estaban por debajo de la línea de pobreza oficial. Sin embargo, como

.....

25 Para entender mejor este proceso de vaciamiento véase Smulovitz, C. (2003), informe de consultoría Banco Mundial, "Consejos Consultivos Municipales del Plan Jefas y Jefas de Hogar: Una discusión sobre su desempeño", mimeo, Buenos Aires.

26 El clientelismo político se da en todos los niveles de gobierno, pero, dado el grado de descentralización del Plan Jefas y el origen de las denuncias analizadas en este estudio de caso, se va a concentrar la atención en el nivel municipal.

acabamos de explicar, un programa social puede estar bien focalizado pero al mismo tiempo puede operar bajo reglas clientelares en la prestación de los servicios o en la entrega de los subsidios. Para lograr captar este fenómeno, los estudios cuantitativos para evaluar el impacto de los programas sociales deberían complementarse con estudios etnográficos.

Por esta razón, es muy probable que las denuncias registradas representen solo un porcentaje marginal del total de casos de clientelismo. Consecuentemente, la mejor forma de controlar el clientelismo es prevenirlo a través de un buen diseño de programa y estructuras institucionales que aumenten el costo y minimicen las oportunidades para su práctica. Con este objetivo, esta sección va a analizar los casos de clientelismo denunciados en el Plan Jefas para desarrollar una tipología e identificar las condiciones que lo facilitan, sin querer afirmar con esto que cada caso analizado se pudo haber multiplicado de manera generalizada en toda la operación del Plan Jefas. Más bien, cada caso estudiado funciona como una luz de alerta que señala los factores de riesgo que deben ser controlados o corregidos para el futuro.

¿Qué es el clientelismo?

El clientelismo político²⁷ es una forma de vínculo particularista, producido a partir de criterios personalizados y no de criterios universales. De esta relación clientelar participa un individuo con mayor poder (el patrón), quien aprovecha su influencia y sus recursos para dar protección, servicios o favores a otros individuos (clientes), que los reciben intercambiando con el patrón asistencia, servicios personales, prestigio social o apoyo político electoral. Entre ambos individuos (patrón y cliente) pueden aparecer los denominados mediadores, los cuales desarrollan una especie de intermediación entre los servicios, bienes y favores provenientes del patrón y la fidelidad, la asistencia, los servicios personales, el otorgamiento de prestigio o de apoyo político-electoral que fluyen desde el cliente.

Se pueden identificar tres características fijas del clientelismo político. Se trata de una relación *desigual* donde patrones, mediadores y clientes cuentan con desiguales recursos económicos, prestigio y poder. Es una relación *personalizada*, cara a cara, donde no operan ni tienen validez las reglas universales. Y, por último, se trata de una relación *informal y difusa*; informal porque no existe autoridad formal ante la cual se pueda hacer exigible lo pactado, y difusa porque los términos de la relación están definidos de un modo vago y ambiguo. Existen dos tipos de clientelismo (Gay 1997), con un número extenso de variantes y combinaciones entre estos dos extremos; *el clientelismo denso*, con explicitación de que la entrega es a cambio de determinada contraprestación, y *el clientelismo institucional*, donde el intercambio no es explícito. Sin embargo, es muy difícil encontrar estos tipos en estados puros. Es muy probable que en el marco de relaciones clientelares que se desarrollan a largo plazo pasen alternativamente de lo denso a lo institucional y viceversa. Sin embargo, el uso de estos tipos puros va a servir para analizar y entender

.....
 27 Esta sección se apoya en: Gruenberg, Ch. y Pereyra Iraola, V. (2004), "La realización de los derechos económicos, sociales y culturales frente al clientelismo político", Fundación Ford.

mejor las condiciones fácticas e institucionales que facilitan la manipulación clientelar del Plan Jefas.

El clientelismo denso es aquel donde se realiza un intercambio explícito de votos o apoyo político por bienes y materiales tangibles de primera necesidad. En este tipo de relación, el patrón toma conocimiento de la demanda del cliente (medicamentos, vestimenta, alimentos, material de obra, subsidios, etc.) para luego obtener recursos e intercambiarlos con el cliente.

Un aspecto novedoso del clientelismo institucional es la incorporación de prácticas de participación ciudadana y el reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales. Esta contradicción, entre las prácticas clientelares y una mayor participación cívica y el reconocimiento de derechos, se resuelve no asegurando los recursos necesarios para promover una auténtica cogestión, mientras los derechos sociales se vuelven inexigibles y se convierten en una retórica de derechos.

En el clientelismo institucional no aparece explicitado el intercambio sino que se trata de un intercambio implícito en donde el recurso intercambiado es la inclusión como titular de un programa social. Como ya dijimos, esta inclusión puede implicar el condicionamiento de una persona elegible, a cambio de algo, o la inclusión de alguien que no cumple con los requisitos de elegibilidad. Se trata de una verdadera práctica institucional formalizada a través del aparato burocrático del Estado en todos sus niveles, pero sostenido desde el Estado central a través de leyes y acciones políticas formales (Trotta 2005). Otro aspecto novedoso del clientelismo institucional es la incorporación de prácticas de participación ciudadana y el reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales. Esta contradicción, entre las prácticas clientelares y una mayor participación cívica y el reconocimiento de derechos, se resuelve no asegurando los recursos necesarios para promover una auténtica cogestión, mientras los derechos sociales se vuelven inexigibles y se convierten en una retórica de derechos.

El siguiente cuadro presenta una tipología básica de las irregularidades detectadas en la implementación del Plan Jefas. En él se distinguen las irregularidades entre prácticas que denotan clientelismo denso, clientelismo institucional, clientelismo bilateral y prácticas de corrupción. Asimismo, estos tipos ideales se distinguen entre centralizados y descentralizados, teniendo en cuenta la relación mantenida con la Municipalidad y la cantidad de actores implicados en la relación clientelar. En el cuadro se presentan ejemplos básicos de cada uno de los tipos de clientelismo y prácticas de corrupción detectados a través de los informes de la SIGEN de 2002-2004, y denuncias cubiertas por los medios de prensa escritos. Este cuadro no tiene valor estadístico, es más bien casuístico y busca aprovechar la información existente para entender mejor el problema. Y una vez más nos vamos a concentrar en el clientelismo político a nivel local por el papel clave que cumplen los CCM y los municipios en la descentralización del Plan Jefas.

XV. TIPOLOGÍA DEL MANEJO CLIENTELAR DEL PLAN JEFES Y JEFAS DE HOGAR				
	Clientelismo denso	Clientelismo institucional	Clientelismo bilateral	Corrupción
NIVEL CENTRALIZADO (Menor cantidad de actores involucrados)	Actuando dentro y/o en coordinación con la Municipalidad		- Extorsión por parte de coordinadores de contraprestación obligando a los titulares a participar en actos políticos, marchas y protestas. - Exigencia de los coordinadores a pagar parte de lo obtenido en el beneficio a la organización del coordinador. - Ampliación de planes sin conocimiento del Consejo Consultivo y/o Municipio, presuntamente desde el gobierno a organizaciones piqueteras o partidarias distintas de la del partido del intendente. - Entrega de planes a grupos de titulares sin requisitos y/o de manera discrecional por presión de un coordinador.	Desde la Municipalidad/ Consejo Consultivo
	<i>Directo:</i> - Entrega del plan o beneficios por afinidad política. - Intercambio del plan por votos en elecciones internas o municipales. - Entrega del plan a cambio de contraprestación con fines electorales. - Desinformación, no entrega de formularios o rechazo indebido de individuos que no estén afiliados al partido oficial y/o no apoyen públicamente al intendente. - Inscripciones simultáneas en el plan y en el partido o internas. - Intendente desconoce o no firma las resoluciones de bajas del CC.	<i>Consejo Consultivo (CC) como eje de la acción clientelar.</i> - Desinformación, no entrega de formularios o rechazo indebido de individuos que no formen parte de la red del CC. - Los consejos consultivos entregan los beneficios de manera irregular.		- Entrega del plan a cambio de: * favores sexuales; * el pago de un porcentaje a funcionarios de la Municipalidad; * trabajos personales. - Venta de planes.
NIVEL DESCENTRALIZADO (Mayor cantidad de actores)	Actuando en estrecha relación, pero por fuera de la Municipalidad			Desde los coordinadores de la contraprestación
	<i>Con intermediario:</i> - Punteros políticos repartiendo los formularios y encargados de la inscripción. - Punteros políticos con gran incidencia en el sistema de bajas del plan.	<i>Coordinador y/o organización de contraprestación como eje de la acción clientelar:</i> - Intercambio del plan a cambio del pago de un porcentaje del plan a la Unidad Básica, partido u organización barrial unida al partido oficial. - Contraprestación con fines partidarios. - Extorsión de parte de coordinadores con fines partidarios.		- Cobro de un porcentaje del plan a cambio de no realizar la contraprestación o como parte de ella. - Relaciones sexuales a cambio de la contraprestación.

Fuente: Gruenberg, Ch. y Pereyra Iraola, V. (2004).

El clientelismo denso

Entre los casos denunciados sobre la entrega del Plan Jefas se encuentran indicios de la existencia de clientelismo denso en la inscripción y la entrega del plan. El caso más emblemático es el procesamiento del ex director de Promoción del Empleo de la Nación Alejandro Keck, por el otorgamiento irregular de doce mil planes Jefas y Jefes de Hogar Desocupados en plena campaña electoral a cambio de apoyo político y votos. En este caso, las inscripciones se hicieron a través del Ministerio de Trabajo, “puenteando” al CCM.

Otro caso que puede indicar el control de la entrega del plan es el rechazo arbitrario de los postulantes elegibles al plan y la canalización de las inscripciones por medio de redes clientelares. La negativa arbitraria a entregar los formularios del Plan Jefas estuvieron presentes desde el primer día de su lanzamiento. Se registraron denuncias en las localidades de Isidro Casanova, Tapiales, Aldo Bonzi, La Tablada, San Justo, Santa Teresita, Florencio Varela, González Catán, Ciudad Evita, Escobar, Rafael Castillo, San Miguel, Merlo, Ezeiza y Lomas de Zamora (SIGEN 2002 y 2003).

El clientelismo institucional

Como se dijo al comienzo de esta sección, en el clientelismo institucional no aparece explicitado el intercambio; se trata de un intercambio implícito en donde lo que se intercambia no es un recurso tangible sino la inclusión como titular de un programa social, recurso simbólico mediado por procedimientos burocráticos que, como veremos más adelante, lejos de resolver los problemas inmediatos de los clientes, les genera costos y obligaciones adicionales. Otro aspecto característico del clientelismo institucional es que incorpora prácticas de co-gestión dudosas y articula una retórica de derechos. Esta contradicción entre el clientelismo y el reconocimiento de derechos y formas más participativas de gestión se explica como una adaptación de las prácticas clientelares al contexto sociopolítico de la transición democrática que a partir de 1983 ha incorporado un discurso algunas veces efectivo y otras simplemente retórico, que promueve la expansión de los derechos sociales y una mayor participación ciudadana en los procesos de toma de decisión. Otra razón de peso para tener en cuenta es la exigencia del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) de incorporar a las organizaciones de la sociedad civil en el control y la ejecución de los planes sociales (Svampa y Pereyra 2003). Esta contradicción se resuelve a través de procedimientos ambiguos que facilitan y al mismo tiempo refuerzan las prácticas clientelares.

En este marco, una de las irregularidades que más recurrentemente aparece en los informes de la SIGEN es la inscripción sin tener los requisitos necesarios para hacerlo. En los informes desarrollados por el CODEM,²⁸ en las denuncias efectuadas hasta diciembre de 2004, el 78,95% de las denuncias se refería a la postulación y la entrega de subsidios sin cumplir con los requisitos. Si bien no todas estas denuncias estarían relacionadas con la práctica del clientelismo, se-

.....
 28 Los porcentajes se refieren a un total de 21.553 denuncias, lo cual representa aproximadamente el 1,07% del total de beneficiarios.

Otra de las particularidades del clientelismo institucional es la generación de expectativas a largo plazo como “recurso” de intercambio.²⁹ La capacidad de los consejos consultivos para decidir sobre las bajas del plan los pone en una situación privilegiada que, dada una relación clientelar, les permite ejercer una dominación directa sobre los clientes.

ñalan una debilidad del funcionamiento del programa que conviene tener muy en cuenta. Un ejemplo es el caso del cobro de planes Jefas por miembros del cuerpo policial. La UFISES cruzó datos provenientes de la nóminas del cuerpo policial con la asignación del Plan Jefas y los resultados señalan que la inclusión de policías como titulares del Plan Jefas ocurrió en 1.093 casos, manifestándose en municipios de todas las provincias del país y contando con una mayoría de casos en Santa Fe (110 casos), seguida por Santiago del Estero (105 casos) y Mendoza (66 casos). La adjudicación de planes sociales a empleados municipales fue constatada en los 134 municipios de la provincia de Buenos Aires. En la actualidad, el Plan Jefas ha desarrollado un mecanismo de cruce de datos que permite prevenir este tipo de irregularidades. Aquellas provincias que son parte del sistema nacional de seguridad social, la ANSES, pueden cruzar y verificar las listas de empleados municipales tal como se hace con cualquier otro trabajador formal del sector privado. Pero este cruce de información no es posible en aquellas provincias que mantienen sus propios sistemas de pensión, entre ellos, la provincia de Buenos Aires. La ANSES les solicitó sus bases de datos, pero hasta la fecha, las provincias no han cumplido con este requerimiento. En otros casos, existen municipalidades que no registran a sus empleados públicos, por lo tanto no pueden incluirse en cruce de datos alguno.

Los consejos consultivos provinciales

Las principales funciones de los consejos consultivos provinciales (CCP) se pueden resumir en: 1) colaborar en la implementación y el seguimiento del plan a nivel provincial, procurando transparencia y equidad en su ejecución; (2) vigilar el cumplimiento de los criterios de accesibilidad de los titulares en todo el territorio provincial; 3) recibir y verificar las denuncias por irregularidades; 4) comunicar al CONAEYC las irregularidades que se hayan verificado; 5) brindar apoyo y asistencia técnica para la conformación de los consejos consultivos municipales, comunales y barriales; 6) actuar como instancia de revisión de controversias existentes en el ámbito de los consejos consultivos municipales o comunales; 7) promover la articulación entre los actores locales que participan en la ejecución del Plan Jefas.

En cuanto a su constitución los CCP están constituidos por miembros del gobierno provincial (principalmente el área de acción social), miembros de instituciones religiosas, vecinalistas, etc. Los estudios realizados muestran que en la mayoría de los CCP la convocatoria fue más restringida, no incluyendo a todas las organizaciones locales, y también se evidencia una falta de relación con los titulares del Plan Jefas.

Siguiendo el modelo de análisis utilizado con los CCM, se puede ver que la misión de los CCP, si bien es valiosa, es menos definida comparada con los CCM. Así, los CCP quedan desdibujados entre los CCM que ejecutan el Plan Jefas y el Consejo Nacional, que lo coordina. A priori, podría pensarse que esta situación de nexo o intermediador cumple una función clave en la

29 Trotta, M. (2003), “Las metamorfosis del clientelismo político”, Editorial Espacio, Buenos Aires, p. 164.

transmisión vertical de información sobre temas relevantes de la gestión del Plan Jefas. Sin embargo, en la práctica, la falta de incidencia en la determinación de altas y bajas y en el control de las contraprestaciones les resta autoridad, y por lo tanto disminuye su legitimidad política. La consecuencia más notoria de esta carencia política es la falta de información vinculada a la ejecución del plan a nivel de las comunidades locales, como también la falta de información y comunicación vinculada a la toma de decisiones a nivel nacional. En esta situación, los CCP se encuentran en su mayoría desvinculados de los CCM y del Consejo Nacional. Como consecuencia de esta situación, la mayoría de los consejeros provinciales expresan en cuanto a sus informes de gestión no tener claro “qué enviar, a quién ni cuándo” (Grupo Sophia 2003).

Por último, al igual que los CCM, los CCP carecen de recursos para una gestión eficiente. Así, los CCP combinan una misión valiosa pero poco definida, una legitimidad política dudosa y una capacidad operativa reducida. Todos estos factores combinados señalan a los CCP como una de las instituciones más débiles del Plan Jefas.

El consejo consultivo nacional

El consejo consultivo nacional o Consejo Nacional de Administración, Ejecución y Control (CONAEYC) es presidido por el ministro de Trabajo y funciona como espacio multisectorial integrado por tres de cada uno de los siguientes sectores: representantes de organizaciones de la sociedad civil, representantes empresariales, organizaciones sindicales de trabajadores y desocupados, instituciones confesionales y representantes del gobierno nacional. Los quince representantes cumplen con las tareas asignadas donando su tiempo, con excepción del director ejecutivo, que es rentado. Los representantes se reúnen semanalmente en el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. El CONAEYC tiene amplias facultades en el monitoreo y la fiscalización del Plan Jefas, las cuales se pueden resumir en: 1) desarrollar, evaluar y adoptar las políticas destinadas a la implementación del Plan Jefas; 2) asistir al mantenimiento actualizado del registro de titulares del Plan Jefas; 3) supervisar la utilización de los fondos; 4) realizar el seguimiento de los programas de formación profesional y capacitación; 5) establecer la evaluación externa del programa; 6) contribuir a las acciones de difusión e información sobre la ejecución del Plan Jefas; 7) preparar un informe mensual para el presidente de la Nación; 8) realizar las denuncias en los casos en que se detecten irregularidades.

Queda claro que el CONAEYC, al igual que los CCM a nivel local, cumple una función clave en el otro extremo del proceso de descentralización. El CONAEYC concentra las decisiones más generales sobre el Plan Jefas y al mismo tiempo ocupa un lugar estratégico en la comunicación y la transferencia de información desde los niveles más descentralizados de la gestión del Plan Jefas hacia el gobierno central y viceversa. Por ejemplo, el CONAEYC funciona como el principal nexo entre los CCM y los organismos de control (UFISES y CODEM) para que las denuncias sobre irregularidades se transfieran desde los CCM a los CCP y luego a los órganos de control correspondientes. En un

Durante la primera etapa, el CONAEYC cumplió muy ineficazmente ambas funciones. Como canal de comunicación desde la periferia hacia el centro, el estudio realizado por Caritas muestra que el 82% de los CCP relevados manifestó mantener un “bajo” nivel de comunicación con el CONAEYC. Esto indica una comunicación débil, interrumpida y poco sistematizada. Por su parte, el 84% de los CCM relevados reconoce no tener relación alguna con el CONAEYC.

sentido inverso, el CONAEYC debe promover y facilitar el flujo de información desde el gobierno central hacia los municipios en temas claves vinculados, por ejemplo, a los listados actualizados de titulares del plan.

Durante la primera etapa, el CONAEYC cumplió muy ineficazmente ambas funciones. Como canal de comunicación desde la periferia hacia el centro, el estudio realizado por Caritas³⁰ muestra que el 82% de los CCP relevados manifestó mantener un “bajo” nivel de comunicación con el CONAEYC. Esto indica una comunicación débil, interrumpida y poco sistematizada. Por su parte, el 84% de los CCM relevados reconoce no tener relación alguna con el CONAEYC.

Desde el enfoque inverso, del centro a la periferia, la situación tampoco era favorable. En su primer informe de gestión³¹ la CONAEYC dio cuenta de las dificultades que tuvieron en la primera etapa, durante la gestión del presidente Eduardo Duhalde, para acceder a una clave de acceso de solo lectura a las bases de datos de los/as titulares del plan. El acceso a esta información es una condición básica y necesaria para que el CONAEYC pueda cumplir con sus funciones de control y monitoreo. Hubiera sido recomendable que el Plan Jefas garantizara desde el primer día de su implementación el acceso a información confiable y actualizada sobre los padrones de titulares del plan. Por un lado, se puede entender la situación por la magnitud de la crisis y la velocidad de la respuesta, pero por otro lado fue evidente la falta de voluntad del gobierno para responder a las demandas del CONAEYC. Sin esta información resultó prácticamente imposible durante esa primera etapa dar respuestas a los reclamos y denuncias presentados por organizaciones y consejos consultivos. Esto generó una imagen negativa del Plan Jefas en cuanto a la transparencia del proceso y afectó la legitimidad del CONAEYC ante los consejos y la opinión pública en general. Un indicador de esta tensión inicial fue, a siete meses de lanzado el Plan Jefas, la renuncia a su cargo como director ejecutivo del CONAEYC de Eugenio Borrás, quien apuntó a la falta de colaboración de los gobiernos provinciales y los municipios, pero, principalmente, del Ministerio del Trabajo en lo que hacía a la transparencia y el control en la ayuda social. Borrás advirtió una “preocupante ausencia” de mecanismos de control para el cumplimiento del decreto 565/02, agregando que el órgano que presidía “carecía de razón de ser”, ya que no ejercía tipo alguno de control sobre el manejo y la transparencia de los planes sociales. Resumiendo, sin acceso a las listas actualizadas de titulares del plan y sin capacidad de influir sobre el Ministerio de Trabajo, el CONAEYC se debilitó como institución y perdió parte de su legitimidad política.

En este punto hay que rescatar los avances hechos por el CONAEYC durante el último año de gestión en el complejo proceso para promover la depuración de los padrones y avanzar hacia una base de datos única. Gracias a un lobby insistente también se ha logrado acceder a la lectura de las bases de datos desde los consejos consultivos provinciales y municipales.

³⁰ Caritas, Grupo Sophia et al. (2003), *op. cit.*, p. 54.

³¹ Véase www.trabajo.gov.ar/programas/sociales/Jefas/conaeyc/documentos.htm.

Pero es necesario reconocer que tampoco es fácil el desafío que enfrenta el CONAEYC en esta materia. Teniendo en cuenta régimen federal de la Argentina, a medida que se avanza hacia el desarrollo de un registro único de titulares de programas sociales del gobierno central y el CONAEYC, van encontrándose serios obstáculos por parte de los gobiernos provinciales, que no actualizan regularmente sus bases de datos y presentan información fragmentada. Este hecho se debe muchas veces a la falta de recursos humanos para mantener las bases de datos, pero otras veces tiene que ver con la resistencia de los gobiernos provinciales y municipales a perder el control sobre el valioso capital político que representan los miles de titulares de planes sociales.

En síntesis, el CONAEYC aparece como una institución con una misión bien valorada y estratégica. Sin embargo, la ausencia de un auténtico apoyo político y su incapacidad para influir en las instancias más altas del poder político durante la primera etapa le restaron legitimidad frente a los demás consejos consultivos y la opinión pública. Por otra parte, la carencia de información como recurso esencial para cumplir su gestión limitó seriamente su operatividad. En la actualidad, el CONAEYC parece haber entrado en una nueva etapa con más experiencia y capacidad para influir en el gobierno nacional.³²

Balance y recomendaciones

Desempoderar a unos para empoderar a otros

El Plan Jefas fue diseñado para empoderar a la sociedad civil a través de la descentralización y la inclusión social en el control y la toma de decisiones. En este proceso de empoderamiento los consejos consultivos pueden jugar un papel fundamental abriendo nuevos espacios institucionales para la participación y el control social en las decisiones clave vinculadas a la gestión del Plan Jefas. Sin embargo, como lo demuestra este estudio de caso, para que los consejos consultivos puedan promover efectivamente el empoderamiento social es necesario que se cumplan tres condiciones institucionales básicas. Los consejos consultivos deben perseguir una misión valorada positivamente por la comunidad; deben concentrar autoridad y demostrar legitimidad política; y deben ser administrativa y operativamente capaces de ejecutar su misión. Cuando alguna de estas tres condiciones no está presente, los consejos consultivos enfrentan un serio riesgo de fracasar en su misión de empoderamiento, generando resultados contrarios a los buscados.

Desde este punto de vista, las políticas sociales son a favor de las personas pobres o son clientelares (Banco Mundial 2003). Esto implica que para empoderar a unos hay que desempoderar a otros. Dicho explícitamente, para empoderar a las personas más pobres (clientes) es necesario desempoderar a los intermediarios políticos (patrones). La implementación de canales de participación sin tener en cuenta las estructuras locales de poder puede generar resultados contrarios a los buscados. En la experiencia internacional y

Las políticas sociales son a favor de las personas marginadas o son clientelares. Esto implica que para empoderar a unos hay que desempoderar a otros. Dicho más explícitamente, para empoderar a las personas más pobres (clientes) es necesario desempoderar a los intermediarios políticos (patrones).

32 Cristina Resano. Entrevista.

en la literatura especializada sobre programas de desarrollo este fenómeno se define con nombres tan variados como “la tiranía de la participación” (Cooke y Kothari 2001), “la voz sin influencia” (Goetz y Gaventa 2001), “participación como entusiasmo efímero” (Cohen y Uphoff 1980), y finalmente como “maquillaje retórico” (Cernea 1991). Todas estas expresiones denotan una forma de participación que no es auténticamente democrática ni autónoma, y a través de la cual las relaciones clientelares de poder se reproducen y fortalecen en vez de desmantelarse.

Dicho esto, es necesario reconocer que, para que los consejos consultivos municipales del Plan Jefas no sean capturados por las elites políticas locales, deben poder concentrar autoridad y capacidad operativa. Desafortunadamente, los consejos consultivos operan justamente en un ambiente institucional hostil en donde las asimetrías de información y poder son muy marcadas. Sin el apoyo político de las instancias de gobierno provincial y nacional, los consejos consultivos municipales corren el riesgo de ser manipuladas políticamente y no promover una genuina participación ciudadana. En este contexto, es necesario reconocer que las presiones que enfrentan los consejos consultivos no son pocas, porque, teniendo en cuenta la práctica política tradicional argentina, el correcto funcionamiento de los consejos consultivos implicaría la reducción de un importante recurso de poder político-electoral para los gobiernos municipales, provinciales y nacional (Auyero 2004, Stokes y Brusco 2003).

El futuro y las alternativas posibles

El Plan Jefas ya cumplió seis años de vida institucional. Durante este tiempo se ha acumulado una extensa experiencia y se han realizado un importante número de estudios cuali-cuantitativos y evaluaciones de impacto. Aprovechando este conocimiento acumulado se puede formular una síntesis de las alternativas recomendadas para fortalecer la autonomía de los consejos consultivos y mejorar su gestión. En este sentido existen al menos tres posiciones bien diferenciadas entre los que proponen fortalecer lo que ya existe (Grupo Sophia 2003), reformarlo (FLACSO 2003) o cambiarlo³³.

Fortalecimiento

La primera opción propone *fortalecer el sistema existente* los consejos consultivos tienen que transformarse en una pieza clave de las políticas sociales, más allá de un plan social en particular. Con este fin se propone una serie de reformas para fortalecer su legitimidad política y su capacidad de gestión.

.....

33 Esta opción no se refleja tan nítidamente en ninguno de los estudios realizados sobre el desempeño de los consejos consultivos. Es probable que el estudio de la CEPAL (2004), al reflexionar sobre el incierto futuro del Plan Jefas, sea el que más se aproxime a esta postura. Para el autor del presente caso de estudio esta tercera postura tiene el valor intrínseco de pensar el futuro de los consejos consultivos teniendo en cuenta una mirada crítica más amplia, la cual incluye la experiencia comparada en otros países.

En cuanto al *fortalecimiento de su legitimidad* se propone, entre otras medidas: 1) mejorar la representatividad y el carácter multisectorial de los consejos consultivos; 2) una nueva instrumentación por ley para asegurar la continuidad en el tiempo y darles más estabilidad; 3) establecer mecanismos formales para la incorporación de nuevos miembros; 4) eliminar todo canal institucional paralelo de asignación de beneficios; 5) reformular el marco normativo haciéndolo más preciso y coherente; y 6) promover y expandir la constitución de consejos barriales como medida para seguir profundizando el procesos de descentralización.

Para el *fortalecimiento de su capacidad de gestión* esta opción recomienda: garantizar los recursos financieros, materiales y humanos necesarios para poder cumplir efectivamente con su misión. De este modo, esta opción apuesta al futuro de los consejos consultivos expandiendo su actividad y su intervención más allá del Plan Jefas. Esta postura rescata la valiosa misión de los consejos consultivos como vehículos institucionales para la participación ciudadana en la gestión de políticas sociales.

Consecuentemente, las recomendaciones para fortalecer a los CCM tienen como objetivo recuperar la legitimidad política de los CCM anulando todas las instancias institucionales paralelas y expandiendo sus facultades. Y, por otro lado, se busca optimizar su capacidad operativa aumentando y asegurando los recursos necesarios para una gestión eficiente.

Reforma

La segunda opción incluye las principales recomendaciones del punto anterior, pero se diferencia en cuestionar el rol de control y supervisión de los CCM. Dado que en la mayoría de los estudios realizados la multiplicidad de funciones fue identificada como uno de los principales problemas en la gestión de los consejos consultivos, y entre todas estas funciones el control y el monitoreo aparecen como los más débiles, se recomienda una redefinición y un recorte de estas funciones. Así, se sugiere la posibilidad de concentrar la operación de los CCM en la evaluación de proyectos productivos y de actividades comunitarias y en la asignación de los/as titulares del plan a estos, priorizando de esta manera los procesos de deliberación y consulta y, en consecuencia, recentralizando el control (CODEM y UFISES).

La segunda reforma propuesta se relaciona con el circuito administrativo diseñado para el tratamiento de las irregularidades. Esta reforma busca fortalecer el circuito ascendente de control permitiéndoles a las instancias inferiores del programa (CCM, CCP y CONAEYC) que obliguen a las instancias centrales del programa a responder ante denuncias o requerimientos específicos. Así, esta segunda opción busca que el gobierno central tome una posición bien definida, asumiendo mayor responsabilidad frente a las irregularidades del Plan Jefas y los reclamos de las instancias inferiores.

Además, la opción de reforma recoge una visión general de los estudios sobre los consejos consultivos, la cual advierte que la sociedad civil no debe reemplazar al Estado en su función de control. En rigor, superada la dramática crisis de 2002, esta propuesta presupone un serio debate público sobre las fallas

y los aciertos del Plan Jefas y una postura franca del gobierno nacional en relación con el nivel de compromiso político que estaría dispuesto a asumir para dismantelar las redes clientelares montadas sobre el Plan Jefas y otros planes sociales.

Cambio

Finalmente, una tercera opción sugiere tener en cuenta otras experiencias internacionales. En este sentido, sin lugar a dudas el caso mexicano es el más interesante para ser analizado desde la perspectiva argentina. México, luego de una frustrada experiencia de descentralización a través del PRONASOL (Programa Nacional de Solidaridad), ha optado por un fuerte proceso de recentralización política a través de su Programa Oportunidades (anteriormente PROGRESA, Programa de Educación, Salud y Alimentación). La primera experiencia, durante la presidencia de Carlos Salinas (1988-1994), se basó en un proceso de descentralización sin precedentes a través del cual se crearon más de 150.000 consejos consultivos (consejos de solidaridad) para desarrollar proyectos productivos en más de 2.300 municipios. El caso PRONASOL se hizo tristemente famoso por los niveles de clientelismo y manipulación política de los consejos consultivos. Según un informe del Banco Mundial (2003), el PRONASOL gastó anualmente el 1,2% del PBI, reduciendo la pobreza en solo 3%, cuando los resultados esperados rondaban el 60%. Como consecuencia de esta experiencia, el gobierno del presidente Ernesto Zedillo creó el PROGRESA, que luego sería convertido en el Programa Oportunidades, por el actual gobierno del presidente Vicente Fox. Este programa ha cobrado rápidamente fama mundial como una de las mejores prácticas en la prevención del clientelismo político entre los nuevos programas de transferencia monetaria condicionada. Si bien el PROGRESA ha dismantelado el modelo de consejos consultivos, y en esto se diferencia radicalmente del Plan Jefas, innovó en empoderar a los beneficiarios a través de otros medios que pueden ser útiles para complementar y reforzar el funcionamiento de los consejos consultivos del Plan Jefas. En este sentido, una de las principales reformas del sistema mexicano adoptada para desempoderar a los intermediarios políticos y elites locales fue la incorporación de intensas campañas masivas de comunicación para modificar la cultura del clientelismo político. Sin importar las garantías de transparencia que el nuevo Programa Oportunidades ofrece a los titulares, la simple amenaza de los punteros políticos sigue teniendo impacto en la conciencia de las personas más pobres después de décadas de relaciones autoritarias y clientelares. Pasar de una cultura clientelar a una cultura ciudadana requiere incorporar mecanismos de información y educación en derechos que promuevan un cambio cultural en la relación entre el Estado y las comunidades más pobres. En este contexto, los consejos consultivos podrían jugar un rol clave en la difusión y la expansión de los derechos y garantías de los titulares del Plan Jefas.

Finalmente, se pueden tener en cuenta las tres reformas para combinar algo de cada una. Se podría pensar efectivamente en fortalecer a los consejos consultivos en el marco de la gestión de políticas sociales, manteniendo su valiosa misión de empoderamiento social y transparencia, pero recortando sus funciones para hacerlos más eficientes. Fortalecerlos a través de una nueva convocatoria y un marco normativo más claro, para incluir a individuos y organizaciones con legitimidad en sus comunidades, y para recibir los reclamos

y hacer conocer los derechos humanos de las personas. Los consejos consultivos podrían tener una función clave como canales para recibir denuncias y hacerlos llegar a los órganos de control. Podrían jugar también un papel clave en el empoderamiento de las personas a través del reconocimiento de sus derechos y de activar los mecanismos concretos para exigirlos. Así, la ubicación estratégica de los consejos consultivos municipales podría acercar los servicios esenciales del Estado hasta donde están las personas más pobres y excluidas sin que estas tengan que dar nada a cambio por su inclusión en la sociedad. Sin embargo, para que estos cambios sucedan deben implementarse las reformas señaladas en este estudio. De otro modo, los consejos consultivos seguirán reforzando el clientelismo político y reproduciendo la exclusión social de los grupos marginados por la pobreza.

caso 2.2 | La participación social frente a la emergencia

La implementación de programas de reconstrucción como consecuencia de guerras o catástrofes naturales ha demostrado ser una importante fuente de corrupción y clientelismo.³⁴ Este tipo de programas se caracteriza por aumentar los flujos externo e interno de recursos económicos y expandir los programas sociales en poco tiempo y bajo la presión de la emergencia. Esta situación se agrava cuando los programas se canalizan a través de estructuras de gobierno poco transparentes, burocracias ineficientes y empresas privadas tendientes a la corrupción. En este crítico contexto social, cuanto mayor es la gravedad de la emergencia, mayores son las oportunidades para la corrupción y la manipulación clientelar de los programas sociales.

El siguiente estudio de caso analiza una experiencia participativa inédita, por su escala y el contexto social, liderada por una ONG guatemalteca, Acción Ciudadana, en el marco de un programa de auditoría social para controlar y transparentar la implementación del programa de reconstrucción tras la catástrofe producida por la tormenta *Stan*.

Hacia la reconstrucción: orígenes del proceso de auditoría social³⁵

La tormenta *Stan* afectó el 75% del territorio de Guatemala, provocando el fallecimiento y la desaparición de miles de personas. Cientos de comunidades fueron arrasadas por inundaciones y derrumbamientos de tierra, muchas de ellas fueron desoladas y quedaron aisladas por el destrozo de caminos y puentes, y miles de familias quedaron sin vivienda (ver cuadro 4). Frente a este escenario, fue necesario contener la crisis y contribuir a minimizar mayores riesgos.

Comenzó, entonces, la implementación de un plan de emergencia liderado por la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (CONRED). Si tomamos en cuenta la dimensión de los daños, y consideramos la capacidad operativa y los recursos con los que cuenta la CONRED, podemos observar que, si bien su accionar era relevante, era también claramente insuficiente para contener la crisis y las consecuencias sociales y medioambientales que provocó la tormenta. En medio de esta situación, gobiernos locales, ciudadanos/as, instituciones del Estado, organizaciones de la sociedad civil, empresas privadas, iglesias y organismos internacionales manifestaron inmediatamente

³⁴ Véase el informe global de Transparencia Internacional (2005) sobre la corrupción en la reconstrucción post conflictos.

³⁵ Este estudio de caso es una adaptación por razones de espacio del trabajo elaborado por la ONG Acción Ciudadana de Guatemala en el marco del proceso de reconstrucción, posterior a la tragedia de la tormenta *Stan*. Para conocer el informe completo véase Aguilar Umaña, I. (2007), Informe de sistematización del proyecto “Transparencia y auditoría social en el proceso de reconstrucción nacional en Guatemala”.

su solidaridad y se dieron a la tarea de realizar acciones concretas para ayudar a los miles de damnificados. Fue así como comenzó a fluir la ayuda humanitaria tanto nacional como de la comunidad internacional.

LA SITUACIÓN DE EMERGENCIA

La tormenta *Stan* dejó como saldo un país afectado en alrededor de un tercio de su territorio nacional. Las consecuencias fueron graves, abarcando vidas, patrimonio, medios de subsistencia y actividades de la población. Según cifras manejadas por la CEPAL,³⁶ como resultado del paso de la tormenta *Stan* por el territorio nacional, fallecieron 669 personas, 844 más resultaron desaparecidas, hubo 386 heridos, así como un total de 474.928 damnificados. Entre estos últimos se cuentan pequeños y medianos agricultores que perdieron sus cosechas y sus campos, canalizaciones de agua para irrigación, semillas y enseres de labranza, entre otros; mujeres cuyos instrumentos de trabajo quedaron soterrados o destruidos; niños y niñas que perdieron a uno o a ambos padres, o bien, que se quedaron

sin poder asistir a la escuela; vecinos que permanecieron incomunicados y, consecuentemente, no pudieron recibir víveres y atención inmediata. El número de tramos carreteros afectados (tanto asfaltados como de terracería) ascendió a más de cien, asimismo, diecinueve puentes quedaron colapsados. En total, fueron destruidas 9.136 viviendas y 25.828 más quedaron afectadas. Por si esto fuera poco, también se afectó importante infraestructura, como en el caso de escuelas,³⁷ plantas hidroeléctricas y geotérmicas, así como iglesias y centros de salud.

Como suele suceder en este tipo de casos, los efectos de la tragedia fueron aún más devastadores para las personas de escasos recursos. En efecto, *Stan* se ensañó con los más pobres, en su mayoría, indígenas del pueblo maya. Tómese en cuenta que el fenómeno resultó particularmente desastroso en aquellos de-

partamentos de Guatemala cuyos índices de desarrollo humano son menores. Esto generó una situación de crisis aguda que no hizo sino sumarse a vulnerabilidades preexistentes, evidenciándose, consecuentemente, los graves problemas estructurales de larga data que han caracterizado la historia del país. Por este motivo, tanto para diversos analistas, científicos sociales como ciudadanos/as conscientes de la situación, *Stan* fue una dolorosa ocasión para que las grandes desigualdades e inequidades que cimbran las relaciones sociales, políticas, étnico-culturales y económicas del país salieran a flote y, aunque fuera momentáneamente, se hicieron más evidentes para todos. El paso de las lluvias dejó, entonces, una especie de claridad en el espejo; una triste oportunidad para tomar conciencia acerca de la grave situación en la que históricamente han vivido millones de guatemaltecos/as.

Fuente: Aguilar Umaña (2007)

El gobierno central anunció que su plan de emergencia consistiría en rehabilitar, primero, infraestructura básica (puentes, carreteras); luego, restablecer la energía eléctrica y, finalmente, llevar agua y otros servicios sociales a las comunidades afectadas.³⁸ Los gobiernos locales, en colaboración con otras instituciones y organizaciones municipales, y ciudadanos elaboraron también sus propios planes para paliar la crisis y evitar efectos de mayor consideración. A partir de todos aquellos recursos (técnicos, humanos y financieros) invertidos, el país logró salir de la emergencia relativamente pronto. La infraestructura básica fue rehabilitada en tiempo récord, en especial, puentes y carreteras principales del área suroccidental del país; se distribuyeron víveres, medicinas y alimentos, y se logró

.....

36 "Efectos en Guatemala de las lluvias torrenciales y la tormenta tropical Stan, octubre de 2005", documento diagnóstico solicitado por la Secretaría General de Planificación y Programación de Guatemala (SEGEPLAN) al Sistema de las Naciones Unidas. La evaluación, coordinada por la CEPAL, también contó con la presencia de funcionarios y especialistas del Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE). En www.eclac.cl.

37 Los datos de las escuelas afectadas son los siguientes: 102 inundadas, 104 incomunicadas, 365 parcialmente dañadas y 28 totalmente destruidas. A ello cabe agregar que, inmediatamente después de la crisis, 148 instalaciones educativas fueron empleadas como albergues temporales.

38 Declaraciones del vicepresidente Eduardo Stein. En *Prensa Libre*, 9 de octubre de 2005.

la habilitación de albergues temporales que permitieron mitigar algunas de las necesidades más ingentes e inmediatas de miles de personas. Así, de una u otra forma, las personas damnificadas recibieron la atención necesaria para evitar que las consecuencias de la tormenta *Stan* desencadenaran nuevas crisis.

Tras la emergencia, se inició el arduo camino de la reconstrucción, tanto para reparar los daños o reponer la infraestructura perdida como para reconstruir el tejido social. La reconstrucción, en un país multicultural con altos niveles de pobreza como Guatemala, resultaba una tarea sumamente ambiciosa. En efecto, pronto se anunció que el proceso de reconstrucción tendría un costo total de 515 millones de dólares (3.940.000 quetzales),³⁹ cantidad que sería invertida tanto para paliar la emergencia (2005), como para proceder a la reconstrucción. De esa cuantiosa cifra se destinaría, como parte del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el ejercicio fiscal 2006, una cantidad de más de 286 millones de dólares (2.200.000 quetzales).

Desde el inicio se sabía que la inversión de una suma tan importante podría prestarse a fenómenos de corrupción y clientelismo. Cabe recordar que en circunstancias como las que representó la tormenta *Stan*, la ley faculta al Ejecutivo para no emplear los procesos normales de compras y contrataciones; es decir, que no existe un marco regulador que, en tiempos de crisis, minimice anomalías en el manejo de los recursos y fondos públicos. Por otro lado, una catástrofe como *Stan* tiende a generar confusión y caos no solo entre las personas que la padecen, sino también entre aquellas instituciones que son encargadas de resolverla. Y en ese escenario, fluye una fuerte cantidad de dinero y apoyo no monetario en muy poco tiempo.

Una situación semejante genera oportunidades para la corrupción y el clientelismo en, al menos, tres variantes:

XVI. PRINCIPALES VARIANTES DE OPORTUNIDADES PARA LA CORRUPCIÓN Y EL CLIENTELISMO EN UN PROGRAMA DE EMERGENCIA	
Distribución de Ayuda Social	Los alcaldes y autoridades concentran la ayuda y no existe un mecanismo transparente que garantice la canalización efectiva a aquellos lugares que realmente lo necesitan.
Licitaciones y adjudicaciones de obras de reconstrucción	No existe marco regulatorio para compras y adquisiciones en situaciones de emergencia. Acción Ciudadana logró influir para que el gobierno elaborara un reglamento propio.
Selección de titulares de programas sociales	Las listas suelen realizarse rápidamente y sin los controles necesarios. Suele suceder que en muchas listas que se elaboran aparecen familiares o allegados de las autoridades y no los verdaderos damnificados.

Fuente: Aguilar Umaña (2007)

³⁹ Según información de Acción Ciudadana, basada en datos proporcionados por el gobierno de Guatemala, este monto se invertiría de la siguiente manera: 1.280 millones para programas destinados al fortalecimiento del tejido social; 200 millones para prevención y gestión de riesgos; 690 millones para asentamientos humanos y gestión ambiental local; 470 millones para seguridad económica y productiva y 1.300 millones más para infraestructura nacional.

Desde el principio, cuando se pensó cómo reorientar el plan de reconstrucción, se tomó en cuenta los antecedentes que ha habido (el terremoto del '76, el Mitch u otros desastres a nivel internacional), ya que siempre ha habido el problema con el tema de la transparencia. Entonces, se pensó que lo más lógico, fue buscar cómo hacerlo. De esta manera, el presidente dijo que aunque tuviéramos un acuerdo de excepción del Congreso, se siguieran los procesos, obviamente no tan largos como duran normalmente en el gobierno, pero que sí era necesario que alguien verificara estos procesos y se hiciera auditoría social a nivel nacional.

(Funcionario de la Vicepresidencia de la República, enero de 2007)

Era importante que Acción Ciudadana no llegara a hacer la auditoría social, sino que fueran estructuras organizativas sociales existentes las que le dieran vida al proceso.

(Coordinador del proyecto, enero de 2007).

Como parte del proceso de reconstrucción, y teniendo en cuenta la importancia de la transparencia en este tipo de procesos, el gobierno nacional invitó a Acción Ciudadana a desarrollar un proceso de auditoría social que le permitiera contar con una evaluación independiente e imparcial de la reconstrucción nacional. Para atender este llamado surgió el proyecto denominado “Transparencia y auditoría social en el proceso de reconstrucción nacional en Guatemala”, el cual inmediatamente contó con el apoyo del Programa de Transparencia de USAID (siglas en inglés de la Agencia Internacional de los Estados Unidos para el Desarrollo); y con posterioridad, en mayo de 2006, del programa PASOC (Participación de la Sociedad Civil) del PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) en calidad de nuevo donante del proceso. El propósito fundamental de este proyecto fue promover la transparencia en el gasto y la inversión pública del proceso de reconstrucción nacional, utilizando para ello las herramientas de la auditoría social y la rendición de cuentas, tanto a nivel nacional como departamental y municipal.

Se trabajó en un total de cinco departamentos (San Marcos, Quetzaltenango Huehuetenango, Totonicapán y Sololá) y treinta y seis municipios. Podría considerarse que esta cifra es pequeña, en especial si se tiene en cuenta que la tormenta Stan ocasionó daños considerables en un total de 133 municipios en todo el país. Sin embargo, debido a limitaciones presupuestarias y, considerando el carácter experimental de este proyecto, se estimó necesario delimitar las áreas de influencia, seleccionando a aquellos departamentos y municipios que más daños habían sufrido. Otro criterio fundamental fue analizar los índices de pobreza y desarrollo humano. Además, también se consideraron otros factores como la voluntad política y la existencia de alianzas estratégicas con actores departamentales y municipales. Cada municipio tuvo su dinámica propia; no obstante, existieron estrategias operativas y metodológicas comunes. El análisis de estas estrategias nos va a permitir extraer una visión general sobre la implementación del proceso.

Fases del proceso

Acción Ciudadana emprendió, de diciembre de 2005 a diciembre de 2006, el proyecto “Transparencia y auditoría social en el proceso de reconstrucción nacional en Guatemala”. En el marco de este proyecto, se perseguía la consecución de cinco objetivos específicos y estrategias operativas:

XVII. OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS OPERATIVAS DEL PROYECTO: TRANSPARENCIA Y AUDITORÍA SOCIAL EN EL PROCESO DE RECONSTRUCCIÓN NACIONAL EN GUATEMALA		
Comisiones y redes ciudadanas de auditoría social	Articular y fortalecer las comisiones y redes ciudadanas de auditoría social con el fin de monitorear el gasto y la inversión pública municipal y departamental del proceso.	Ejercicios de auditoría social de las comisiones a nivel departamental y municipal.
Mecanismos de acceso a la información	Facilitar los mecanismos de acceso a la información y divulgación que contribuyan a la auditoría social y a la evaluación de la inversión pública.	Base de datos que concentrara lo relativo al proceso de reconstrucción nacional post Stan.
Sistema de quejas y disconformidades	Monitorear y auditar el sistema estatal de quejas e incorformidades destinadas a la detección de casos de corrupción y anomalías con la finalidad de dar seguimiento a las acciones de las autoridades que permitan adoptar medidas correctivas, investigar y sancionar a los responsables.	Monitoreo del sistema de quejas y denuncias al respecto del tema de la reconstrucción.
Procesos de compras y contrataciones	Monitorear y evaluar el nivel de transparencia de los procesos de compras y contrataciones en el marco de la reconstrucción nacional.	Monitoreo de las contrataciones relativas a la reconstrucción, ejecutado a nivel nacional básicamente a través de los portales de internet del gobierno, Guatecompras; Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF); Sistema de Contabilidad Integrado del Estado; SICON, y el Portal de Transparencia Financiera.
Mecanismos e instrumentos de rendición de cuentas	Los ejercicios de rendición de cuentas de parte de las autoridades, tanto a nivel local como a nivel nacional.	Ejercicios de rendición de cuentas de parte de las autoridades, tanto a nivel local como a nivel nacional.

Fuente: Aguilar Umaña (2007).

Para alcanzar estos propósitos institucionales, Acción Ciudadana implementó una serie de estrategias mediante las cuales pudiera generarse una demanda de acceso a la información y sus correspondientes divulgación, monitoreo de los canales de quejas, seguimiento de los procesos de compras y contrataciones, así como instrumentos de rendición de cuentas.

En síntesis, la auditoría social y la rendición de cuentas son herramientas complementarias que, empleadas adecuadamente, garantizan una mayor armonía y una mejor comunicación entre gobernantes y gobernados. Todo ello puede generar una relación intersectorial de mayor confianza, lo cual contribuye a la necesaria estabilidad político-institucional que se requiere para promover acciones concretas para el desarrollo. Desde esta perspectiva, la auditoría social y la rendición de cuentas son elementos fundamentales para la consolidación de la democracia y la paz.

El camino recorrido: metodologías empleadas

La implementación de cada una de estas estrategias operativas conllevó la aplicación de distintas estrategias metodológicas. A continuación, entonces, presentamos algunos de los pasos que constituyeron la ruta crítica de este proyecto.

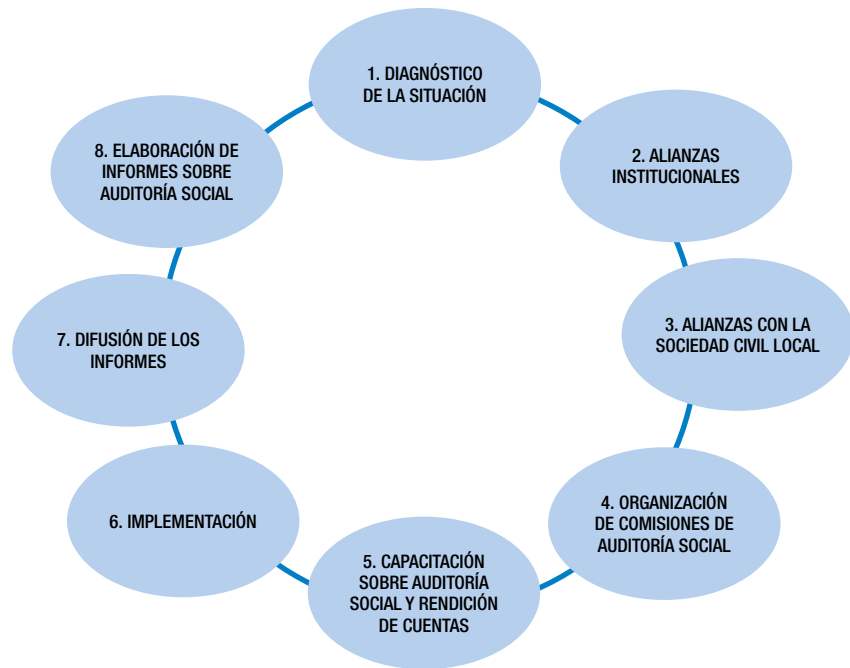


Figura 5

Los pasos de la estrategia

Fuente: Aguilar Uña (2007)

Diagnóstico de la situación

Antes de implementar un proyecto es preciso reconocer el terreno, sus dinámicas, relaciones interinstitucionales, problemáticas, liderazgos, etc. Un análisis del contexto nos debe indicar el estado de la situación para saber qué es lo que se pretende contribuir a mejorar y cómo esto podría hacerse, dadas las características del lugar.

Para ello, Acción Ciudadana elaboró una visión diagnóstica sobre la reconstrucción nacional, lo cual permitió establecer los daños y las pérdidas en las áreas de intervención. También se verificaron cuáles eran los recursos que el gobierno había dispuesto para realizar inversiones en los municipios que fueron priorizados, así como el número de proyectos a realizar, en diferentes temas.

Esta fase fue fundamental para iniciar la implementación de todas las estrategias operativas de que constó este proyecto. De otra manera, ¿cómo saber qué auditar, qué cuentas habrían de rendirse o, bien, qué monitorear en los portales electrónicos del gobierno? Se trató, por consiguiente, de la definición de una especie de fotografía que, a manera de línea de base, significó el punto de partida para la implementación de todo el proyecto.

Alianzas institucionales con autoridades públicas

La importancia de esta estrategia resulta obvia si se considera que un proceso constructivo de auditoría social requiere colaboración de parte de las autoridades, quienes deben brindar la información que se necesita para tener un panorama más objetivo acerca del proceso o proyecto que se está monitoreando.

Fue una buena relación porque nosotros aceptamos la invitación del gobierno a condición de que se emitiera una disposición de libre acceso a la información de parte de ellos, sobre la base de que no íbamos a poder hacer nada serio si no había información sobre la reconstrucción. Lo primero que hicimos fue un convenio que fue firmado por el presidente, en donde él se comprometía a dar libre acceso a la información pública de todo lo relativo a la reconstrucción. La relación, desde el inicio, fue sobre la base de colaboración, de aliados. La idea era crear las condiciones básicas necesarias para que la reconstrucción tuviera éxito. La estrategia fue tener buenas relaciones con el gobierno para que esas condiciones se dieran. En caso de que hubiera gente que traicionara ese objetivo, entonces, esto debía poderse documentar. A nivel local es diferente. Creo que a nivel local hubo roces con alcaldes y gobernadores, ya ellos son otro nivel de gobierno en donde tal vez tienen intereses más inmediatos territorialmente hablando y ya se desprenden o desligan mucho más de las disposiciones teóricas del gobierno central en cuanto a transparencia y rendición de cuentas. La intención fue mantener buenas relaciones con el gobierno, no por tener buenas relaciones *per se*, sino porque si no había esas condiciones básicas, el proyecto no tenía ningún sentido. Y es que nuestra intención es influir sobre este gobierno y los que vengan para que las recomendaciones del informe final se vayan implementando.

(Director de Acción Ciudadana, enero de 2007)

En este sentido, fue fundamental el hecho de que el mismo presidente Oscar Berger solicitara a Acción Ciudadana auditar socialmente el proceso de la reconstrucción, manifestando públicamente su voluntad política al respecto. Pero, con tal voluntad política no bastaba, pues esta debía también manifestarse en todos los funcionarios públicos (gubernamentales y ediles) de una u otra forma vinculados con la reconstrucción. Por este motivo, desde el inicio se establecieron contactos y visitas con las autoridades para poder presentarles las ideas centrales del trabajo que se estaba pretendiendo realizar, buscando, de esta manera, su comprensión, su colaboración y su apoyo.

En un país como Guatemala, este nivel de comunicación resulta fundamental, sobre todo porque todavía perviven actores políticos tradicionales y oscurantistas, que ven a la auditoría social como una forma de ataque a su autoridad y no alcanzan a vislumbrar el impacto positivo que esta tiene, tanto para su gestión como para el mismo fortalecimiento del tejido social y las redes de participación ciudadana, lo cual, finalmente, robustece a la misma comunidad política. Por este motivo, durante esas reuniones, Acción Ciudadana procuró sensibilizar a alcaldes, síndicos, concejales, gobernadores y otros funcionarios del Ejecutivo, al más alto nivel, acerca de la importancia de la auditoría social y la rendición de cuentas.

Por otro lado, para Acción Ciudadana era clave que esas visitas identificaran el grado de voluntad política de las autoridades para colaborar (o no) con el proceso. Fue así como, en el marco de este proyecto específico, se realizaron reuniones con los alcaldes, los gobernadores y los gerentes de reconstrucción de los lugares priorizados. También se entabló comunicación con el gerente nacional de la Reconstrucción.⁴⁰ Cabe mencionar que, durante la marcha del proyecto, la relación con el gobierno central fue de confianza y colaboración. Pero no bastó con ganar aceptación inicial, ya que las buenas relaciones hay que mantenerlas. La generación de condiciones con las autoridades mediante una comunicación fluida y respetuosa constituyó tanto un punto de partida como un continuo que debía permanecer durante todo el proceso.

Alianzas con actores locales de la sociedad civil

Parte de la estrategia general de trabajo de Acción Ciudadana ha sido evitar la duplicidad de esfuerzos y, sobre todo, respetar la institucionalidad y los niveles participativos existentes, las formas de organización propias y la marcha local de los procesos.

Clave resulta la reflexión en torno a la percepción que suele manejarse al respecto de que es desde la ciudad capital, como urbe centralizadora de recursos y competencias, desde donde deben llevarse o trasladarse las acciones. Este análisis se complementa con un comentario de un funcionario de PASOC/PNUD, quien, con un agudo sentido crítico, se refirió al hecho de que a menudo se lleva esta percepción al extremo, considerando que solo existe *expertise* en la capital

40 Durante el proyecto, se sucedieron dos gerentes de la Reconstrucción: Roberto González Díaz-Durán y Eduardo Aguirre.

o en el extranjero, cuando la experiencia demuestra que las personas, desde su propia realidad, son quienes mejor la conocen y poseen conocimientos y sabiduría acumulados que les permiten o les proveen una base muy sólida para transformarla. Se trata, entonces, de la posesión de una serie de conocimientos sobre el entorno que no conviene desestimar *a priori*, sino más bien conviene fortalecer y, más aún, tener la humildad para aprender de ellos.

De esta manera, Acción Ciudadana llegó a ofrecer apoyo y, a la vez, a solicitarlo. Se aportaron recursos y conocimientos técnicos en materia de auditoría social y rendición de cuentas, por un lado; y por el otro, se recibieron la fuerza y el apoyo de organizaciones locales que ya estaban haciendo esfuerzos en el mismo sentido y que, además, contaban con voluntad, conocimiento del terreno, cierta base social y una estructura organizativa mínima.

Siempre nos ha funcionado hacer alianzas con las organizaciones locales que también están interesadas en el mismo tema y que tienen credibilidad.

En este caso, las alianzas que hicimos fueron fundamentales para que se pudiera desarrollar el trabajo. Uno, como organización de la capital, no puede llegar a querer hacerlo todo y pensar que es el único, sino que hay que buscar aliados locales que le den base al trabajo, pero también perspectiva de sostenibilidad.

Si no está esa gente allí, no hay posibilidades ni de sostenibilidad ni de que el trabajo tenga una cara local. Eso fue lo clave; las alianzas fueron la base del éxito y lo hemos comprobado en otros proyectos que hemos tenido.

Esto permite no llegar como el que convoca y hace todo; siempre nuestro papel ha sido como ser facilitador.

Tal vez tenemos más fortalezas en lo técnico, en lo político (por las relaciones que tenemos, por el acceso que tenemos desde la capital) y eso es lo que tratamos de complementar.

(Director de Acción Ciudadana, enero de 2007)

San Marcos

En el caso de las acciones emprendidas en San Marcos, cabe mencionar que la Oficina de Derechos Humanos del Obispado había comenzado a desempeñar un papel clave desde el paso de la tormenta *Stan*, en octubre de 2005. A partir del accionar de esta oficina ya se habían organizado comisiones de transparencia en varios municipios. Por ese motivo, Acción Ciudadana no quiso llegar a duplicar esfuerzos, ni llegar a crear otra comisión para auditar la reconstrucción donde esta ya existía de antemano. Entonces, lo que se decidió fue hacer una alianza estratégica con el Obispado para sumar esfuerzos y generar una mejor coordinación.

De igual manera, la Institución del Procurador de los Derechos Humanos (IPDH) había creado los Comités de Verificación, los famosos “Cover”, a cargo de la promoción de procesos de auditoría social que permitieran vigilar el uso adecuado de los recursos que se canalizarían para atender el tema de la reconstrucción post *Stan*. Por tal motivo, Acción Ciudadana buscó acercamientos con las Auxiliaturas Departamentales de la IPDH en cada departamento en donde se trabajó. En algunos se tuvo un efecto positivo para trabajar de manera conjunta, en otros no. En San Marcos esto sí se logró, de manera que tres actores (Acción Ciudadana, el Obispado y la IPDH) trabajaron de manera unificada y fusionaron esfuerzos, a tal punto que se potenciaron recursos. Acción Ciudadana contrató a un facilitador, el Obispado le cedió un espacio físico, una computadora y otros recursos y la IPDH aportó su capacidad organizativa, así como su importante rol institucional como entidad defensora, garante de la vigencia y el pleno cumplimiento de los derechos humanos en el país. El éxito de esta estrategia de coordinación ha generado valores agregados, ya que, hacia finales de 2006, las tres entidades continuaban percibiéndose mutuamente como aliadas.

Sololá

Por su parte, en Sololá, Acción Ciudadana tuvo que establecer dos estrategias diferenciadas para poder implementar el proyecto. La primera de ellas se dio con Lagun Artean, una organización española con apoyo y presencia en Sololá. Esta ONG originalmente solicitó apoyo a Acción Ciudadana para echar a andar un proyecto que finalmente no se concretó. Ante tal situación, se optó por hacer una alianza con ellos, que ya tenían trabajo en seis municipios. La

Hemos tenido una muy buena comunicación, una muy buena coordinación. Incluso, cuando hay que ir a sacar alguna investigación o algún trabajo, llamamos si necesitamos el apoyo de Acción Ciudadana o del Obispado y nos vamos. O al contrario, si ellos tienen conocimiento de algún problema o algo nos llaman y allí vamos.

(Funcionaria de la IPDH en San Marcos, diciembre de 2007)

idea era que Lagun Artean generara el proceso que ya se estaba haciendo en otros departamentos. En una primera instancia Acción Ciudadana entregó a Lagun Artean los recursos previstos para contratar a un facilitador. Toda esta situación de triangulación no estuvo exenta de dificultades, ya que, por un lado, Lagun Artean demandaba más acompañamiento técnico de parte de Acción Ciudadana y, por el otro, Acción Ciudadana, que era la entidad que finalmente había asumido un compromiso con los donantes, requería que se cumplieran los resultados previstos. Estos consistían en la elaboración de dos informes de auditoría social, de los cuales solamente logró concretarse uno.

La segunda estrategia empleada en el municipio tuvo que ver directamente con la entrada del PASOC/PNUD como segundo donante. A partir de este momento, Acción Ciudadana contrató, esta vez de manera directa, a una facilitadora que se ocuparía del seguimiento y de dar apoyo a las comisiones de auditoría social de cinco municipios más. Estos municipios vendrían a sumarse a los atendidos por Lagun Artean. En este caso, cabe mencionar que el trabajo efectuado comenzó algunos meses más tarde y, sin embargo, debía alcanzarse la misma cantidad de resultados. Como podrá concluirse, al finalizar el proyecto, esto no fue posible, principalmente por el factor tiempo, lo cual vino a sumarse a las dificultades propias de esta clase de procesos (como lo son, por ejemplo, las resistencias que tienen algunas autoridades municipales frente a la rendición de cuentas). Pese a todas estas dificultades, el balance final del trabajo efectuado en Sololá fue positivo, pues más allá del informe se logró sensibilizar y capacitar a las personas que participaron en el proceso. Esto contribuyó a la formación de líderes que, según diversas valoraciones, están más conscientes de sus derechos y obligaciones y que, finalmente, pueden continuar apuntalando procesos de auditoría social que se emprendan en el futuro.

Resto de los departamentos

En Quetzaltenango, Acción Ciudadana contó con el apoyo de Servicios Jurídicos y Sociales (SERJUS) y de UNOP. En Huehuetenango, se logró coordinar esfuerzos con la Mesa de Concertación y, finalmente, en Totonicapán se unificaron esfuerzos con la Alcaldía Comunal Indígena, la Pastoral Social de la Iglesia Católica y la Institución del Procurador de los Derechos Humanos.

En Quetzaltenango, el CUNOC, a través de la Facultad de Ingeniería, apoyó técnicamente para que un ingeniero fuera a verificar proyectos. Porque la gente puede ir a ver los proyectos, cómo se está haciendo un puente o una carretera pero, ¿cómo va a saber si realmente tienen la consistencia o las estructuras pertinentes? Únicamente a través del dictamen de un profesional.

Como se ha dicho, a nivel nacional el proyecto contó con la voluntad manifiesta, de parte del gobierno de la República, al respecto del apoyo que todas las autoridades debían brindar a este proceso. En efecto, el gobierno central se comprometió a “desarrollar actos de rendición de cuentas para que toda la población esté debidamente informada de los resultados e impactos alcanzados”. Indicaba, además, que “esta obligación es extensiva a todos los funcionarios del gobierno, desde el nivel comunitario, municipal, departamental y regional, hasta el nivel nacional”.⁴¹ Desafortunadamente, en todos estos niveles de gobierno no siempre se hizo eco de la voluntad política manifestada por las autoridades a nivel central.

41 “Compromiso gubernamental de integridad y acceso a la información en la ejecución del Programa Nacional de Reconstrucción” (enero de 2006). Vale indicar que al acto público de firma de este documento se invitó a Acción Ciudadana, en calidad de testigo de honor.

Así, las y los privilegiados que han tenido la oportunidad histórica de recibir estudios universitarios pueden unificar esfuerzos con personas que, pese a su escasa o nula escolaridad, poseen alto nivel de liderazgo y legitimidad en sus comunidades.

Para concluir este apartado es importante mencionar que en muchas ocasiones se contó con el apoyo voluntario de terceros, quienes no pueden ser considerados como contrapartes en estricto sentido, pero que dieron su aporte y contribuyeron para lograr que el ejercicio de auditoría social llenara los requerimientos técnicos que conlleva sustentar un informe con mayores niveles de objetividad y rigurosidad. Para ilustrar esto conviene mencionar que muchas de las personas que integraron las comisiones de auditoría social a nivel municipal fueron líderes comunitarios que, en su mayoría, tenían escaso grado de escolaridad. De ello entonces que se necesitara ayuda profesional para esclarecer algunos aspectos técnicos vinculados con el proceso de reconstrucción. Por este motivo es que Acción Ciudadana considera que la auditoría social se nutre de una confluencia de apoyos entre la misma sociedad civil.

Organización de Comisiones de Auditoría Social

Después de haber propiciado las alianzas institucionales tanto a nivel nacional como local, comenzaron a desplegarse estrategias metodológicas específicas. En el caso del trabajo a nivel municipal y departamental, el siguiente paso fue organizar las comisiones de auditoría social. Como mencionamos anteriormente, en algunos municipios estas ya existían; pero en otros no.

En aquellos lugares en donde ya existían esfuerzos organizativos para realizar auditoría social, se generó un plan de fortalecimiento de estos. Para implementarlo, Acción Ciudadana, en coordinación con sus aliados locales, analizó la situación de cada comisión, verificando si estaba integrada por dos, tres, cuatro o cinco personas y cuáles eran sus características. En el caso donde no había ningún esfuerzo organizativo, la estrategia fue promoverlo. Para ello, fue necesario contar con la presencia local de facilitadores de Acción Ciudadana en cada uno de los departamentos. Las y los facilitadores contratados tuvieron la responsabilidad de organizar nuevas comisiones y, a la vez, fortalecer a las comisiones existentes.

En este contexto, la trilogía de leyes aprobadas en 2002 (Ley de Consejos de Desarrollo, Ley General de Descentralización y Código Municipal) le dieron un marco jurídico a la participación ciudadana a todo nivel (desde lo comunitario hasta lo nacional). Esta base jurídica incluso establece la integración de las comisiones municipales de auditoría social, adscritas a los consejos de desarrollo como un derecho de los vecinos. Los consejos de desarrollo están integrados por representantes de la municipalidad y el concejo municipal y representantes de organizaciones sociales locales. Es decir, se trata de auténticos espacios de esfera pública en donde se suscita una confluencia multisectorial que debe funcionar como base para la creación consensuada de propuestas sobre planes y proyectos de beneficio colectivo, entre otras funciones.

Si esta es la estructura de los consejos de desarrollo, cualquiera podría considerar que en su seno no pueden existir comisiones de auditoría social. Sin embargo, si se analiza la Ley de Consejos de Desarrollo, se encuentra que una de las funciones que la Ley les asigna al Consejo Comunitario de Desarrollo (COCODES); al Consejo Municipal de Desarrollo (COMUDES) y al Consejo Departamental de Desarrollo (CODEDES) es evaluar y acompañar las políticas y los proyectos sociales que se están desarrollando en la comunidad, en el municipio

o el departamento. Y, justamente, la auditoría social es eso: acompañamiento, evaluación realimentadora de la gestión pública. Entonces, efectivamente, el mandato de hacer auditoría social sí está regulado para los Consejos de Desarrollo. Obviamente, esta no es tarea del alcalde, que preside el COMUDES, o del gobernador, que preside el CODEDES, sino de todos los demás representantes de la sociedad civil integrantes del consejo. De esta manera, lo que Acción Ciudadana ha promovido es el ejercicio de auditoría social por parte de las y los representantes de la sociedad civil que forman parte de los consejos de desarrollo, especialmente en los COMUDES y los CODEDES. Es preciso, entonces, tener esa claridad para no duplicar esfuerzos y no generar conflictos de intereses.

Yo logré darme cuenta [de] que las autoridades, cuando uno les aplica la auditoría social, como que no les gusta. Entonces yo les dije “¿de qué temen?, el que nada debe nada teme”. Entonces como que estaba creando un conflicto, pero yo le decía que maduramente tenían que entender que lo que nosotros estábamos haciendo era para el bienestar común de las personas más necesitadas y que ellos tomaran conciencia de si los fondos que les asignan están llegando adonde realmente tienen que llegar, o les están dando otra dirección a esos financiamientos. Porque ella como que se molestó demasiado y no nos facilitó la información. Pero eso es un reto, cuando nosotros ya aprendemos a estar en un puesto clave, tenemos que defender nuestros derechos, y cuando estamos concientes de que lo estamos haciendo para el bien común, no le debemos tener miedo a nadie.

(Líder del departamento de Totonicapán, 2007).

En algunos de los municipios en los que Acción Ciudadana trabajó, en el marco de este proyecto, ya se había procedido a crear comisiones de auditoría social en el seno de los consejos de desarrollo. En el caso de Totonicapán esto no fue una sorpresa, en especial porque, si algo caracteriza a este departamento, en todo el país, es su sólida estructura organizativa. En el caso de Quetzaltenango este tipo de comisiones no existía, entonces se procedió a crearlas dentro del seno de los COMUDES. El resultado fue altamente satisfactorio, no solo por la consecución de los objetivos trazados y la elaboración de los dos informes de auditoría social previstos, sino también porque este proceso dejó una red de organizaciones sociales que, seguramente, en el futuro habrá de seguir fortaleciéndose y reproduciendo ejercicios de auditoría social.

Dos rasgos importantes de estas comisiones de auditoría social son la voluntariedad en la participación de quienes las conformaron y el hecho de que fueran integradas por líderes y lideresas con cierta trayectoria a nivel local. En cuanto a la voluntariedad, cabe destacar que esta constituye un elemento fundamental e insustituible si se está hablando de participación ciudadana. Y, en este caso, es importante celebrar el alto sentido de compromiso de quienes participaron, ya que lo hicieron con grandes sacrificios, voluntad, sin recursos y, muchas veces, teniendo que postergar sus propias tareas e invertir su tiempo para recorrer largas distancias y poder asistir a las reuniones o talleres que se programaban:

Pese a sus bondades, la voluntariedad puede entrañar dificultades en cuanto a la permanencia en el trabajo y el sentido de responsabilidad para con el cumplimiento de tareas asignadas. En efecto, al parecer, el carácter voluntario de las y los integrantes de las comisiones de auditoría social incidió en la deserción de algunos de ellos; o bien, en el hecho de que, al final, solo algunas personas se quedaran realizando el trabajo efectivo. Además, existen barreras estructurales muy grandes (culturales, lingüísticas, materiales, de pobreza, de analfabetismo), por lo cual lograr construir ciudadanía en esas condiciones es realmente difícil. Hay que hacerlo con lo que se puede, con la poca gente que está dispuesta a participar, que tiene el legítimo interés de hacerlo.

Capacitación sobre auditoría social y rendición de cuentas

En Guatemala, el trabajo en temas de auditoría social y rendición de cuentas es relativamente reciente; aunque ha adquirido mucha relevancia en los círculos de la sociedad civil organizada en los últimos años. Además, la rendición de cuentas ya forma parte del discurso de candidatos, funcionarios y políticos de

Tratemos de hacer, con la fuerza que nos ha caracterizado como sociedad civil, una fuerte incidencia en decisiones que nos permitan generar estos espacios como una plataforma cotidiana de diálogo. Haber aprendido de esta dinámica, de un desastre, lo que puede ser, de aquí en adelante, un normal desempeño de sociedad civil. Nos hace falta esta cultura. Aprovechemos lo que viene para ir creando esa cultura, dentro de las oportunidades para rendir informes y dentro de la sociedad para exigir que estos informes se den, y crear estos espacios de diálogo al menos cada semestre. Y que estos espacios se dieran como fruto de la auditoría social que debería generarse en todos los municipios dentro de las funciones ordinarias de los COMUDES, porque es en esos entes donde la Ley ampara a las comisiones de auditoría social.

(Ciudadana miembro de la Comisión de Auditoría Social del municipio de Quetzaltenango, diciembre de 2007)

diferentes partidos. No obstante, aún hace falta poder demostrar, tanto del lado del estado como de la sociedad, que existen prácticas exitosas que rinden los frutos esperados. Mediante dichas experiencias, esta clase de proceso puede irse institucionalizando como una conducta y una práctica habitual, tanto del lado de la demanda ciudadana, como de la oferta del estado, de manera que, en ambos sectores, este ejercicio se convierta en un proceso natural.

Pero además de la aceptación y la retórica, estos procesos requieren un ejercicio de aplicación práctica. Aunque se tenga buena voluntad, no siempre se sabe cómo hacer auditoría social, o cuáles son las bases jurídicas y las conveniencias políticas de rendir cuentas. En este sentido, la necesidad de fortalecer estos procesos mediante la capacitación se vuelve ineludible.

Un ingrediente muy importante para la estrategia fueron los talleres de capacitación participativa, con metodología de educación popular. Los facilitadores de Acción Ciudadana tuvieron que adaptarse a trabajar con un público sumamente heterogéneo, que incluía desde personas analfabetas hasta personas con licenciaturas y maestrías. Esta característica es un rasgo común en países en donde la brecha de desigualdad y la falta de oportunidades son extremas. Por ello hubo que adaptar la metodología para que funcionara en medio de tanta disparidad.

Durante los talleres, los/as participantes no solo recibieron herramientas para realizar auditoría social, sino que también incursionaron en el marco conceptual y jurídico que sustenta esta práctica.

Una herramienta importante para la auditoría social son los medios electrónicos, como la internet. Acción Ciudadana los ha empleado durante años, realizando ejercicios de monitoreo de la ejecución del gasto público a través de los portales del gobierno (Guatecompras; el Sistema de Contabilidad Integrada Gubernamental, SICOIN; el Portal de Transparencia Financiera; el Sistema de Administración Financiera, SIAF, y otros). En el marco de este proyecto, estas fueron las herramientas fundamentales para monitorear las contrataciones públicas relativas a la reconstrucción: Cabe mencionar que los sistemas electrónicos que implementó el gobierno son bastante eficientes. Guatecompras, en particular, fue una fuente de valiosa información en el marco de este proyecto; además, se trata de un sistema que podría catalogarse como amigable. No obstante, todos estos sistemas representaban una dificultad en cuanto al tema de la reconstrucción nacional, ya que no se contaba con información integrada en un solo ente coordinador que, en este caso, era la Vicepresidencia de la República.

Una dificultad relativa a la utilización de este tipo de herramientas electrónicas radica en los aspectos técnicos, ya que, a pesar de que a través de los distintos portales se puede acceder a la información, analizarla no es tan fácil, especialmente para el común denominador de las y los guatemaltecos. Entender todo el tema presupuestario, las especificaciones, los renglones, los programas y los proyectos suele requerir conocimientos previos en materia de manejo de herramientas electrónicas y presupuestos. En otras palabras, existe acceso a la información, pero esta es un poco difícil de asimilar. Esta dificultad no necesariamente tiene que ver con el grado académico, sino más bien con la especialización y la experiencia. La persona encargada de dar

Lo que nosotros hicimos para superar esa dificultad técnica y de conocimiento previo del proceso de contrataciones, presupuestos, etcétera, fue trabajar en dos niveles. A nivel de la ciudad capital nos encargábamos de hacer un monitoreo un poco más a detalle, un poco más especializado, un poco más técnico, y esa información la refrendábamos con la información o procesos de auditoría social que se hacían a nivel local. Por ejemplo, yo acá podía determinar que la reconstrucción de un puente estaba a cargo de FONAPAZ bajo un presupuesto específico en un proyecto determinado, y podía yo ver la estructura en los sistemas de información electrónica del gobierno. Sin embargo, yo no tenía la capacidad de verificar que ese puente se estaba haciendo, su grado de avance, cosa que sí podía hacer la comunidad afectada directamente. Es allí donde entraban a funcionar las comisiones de auditoría social a nivel local. Entonces era una información de doble vía: de nosotros hacia ellos, dándoles la información técnica ya un poco más digerida, por decirlo así, y ellos retroalimentándonos también con procesos de contratación que ellos miraban in situ, en el área directa.

(Acción Ciudadana, diciembre de 2007).

seguimiento a estos medios de información electrónica por parte de Acción Ciudadana nos indica cómo se manejó dicha dificultad:

Pese a la utilidad, la versatilidad y la agilidad con que pueden ser empleadas estas herramientas, resulta claro que en el interior del país son pocas las personas que tienen acceso a una computadora con conexión a internet. Incluso, en este proyecto, se trabajó con líderes y lideresas que prácticamente desconocían lo que es una computadora. De nuevo se manifestaban las desigualdades e inequidades estructurales, solo que esta vez se tradujeron en una considerable brecha tecnológica difícil de zanjar. Por ello fue que Acción Ciudadana no empleó este tipo de herramientas en los municipios que se priorizaron en el marco de este proyecto. Estos temas, por consiguiente, no fueron abordados en los talleres de capacitación.

Lo que sí se hizo fue fortalecer las capacidades y habilidades de las personas que participaron a través del acompañamiento y la asistencia técnica sobre la marcha de los ejercicios prácticos de auditoría social. Las y los facilitadores de Acción Ciudadana apoyaron en todo momento a los miembros de las comisiones de auditoría social. La teoría brindada en los talleres se complementó con el acompañamiento en la práctica ejecutada mediante un ejercicio puntual de auditoría social.

Una segunda línea de trabajo fue la capacitación dirigida a funcionarios/as públicos/as en materia de acceso a la información y rendición de cuentas. En este caso, Acción Ciudadana implementó talleres sobre ambos temas, los cuales estuvieron dirigidos a funcionarios/as del equipo nacional de reconstrucción, gobernadores, alcaldes y funcionarios/as públicos/as del Ejecutivo con presencia en los departamentos. En dichas actividades se buscó sensibilizar a las autoridades acerca de la importancia de rendir cuentas y brindar a la ciudadanía información sobre diferentes aspectos de la gestión y la administración públicas. En estos talleres también se hicieron análisis sobre los diferentes instrumentos jurídicos que regulan la rendición de cuentas y el acceso a la información por parte de la ciudadanía.

En el caso del trabajo realizado con las autoridades, al igual que con la sociedad civil, Acción Ciudadana también brindó acompañamiento técnico para la realización de ejercicios prácticos de rendición de cuentas. Cada rendición de cuentas tuvo diferente modalidad. En Huehuetenango, rindieron cuentas el gobernador, el gerente de Reconstrucción y también los alcaldes. El ejercicio contó con la participación de la sociedad civil y los medios de comunicación locales. En el caso de Quetzaltenango se produjo una especie de interpelación a las autoridades por parte del pueblo en la que participaron los funcionarios del Ejecutivo con presencia en el departamento. En Sololá, la rendición de cuentas se hizo en el marco del CODEDES, utilizando el canal institucional de participación ciudadana. También hubo ejercicios de rendición de cuentas a nivel nacional.

El producto de todos estos ejercicios prácticos fue, entonces, la elaboración de informes de rendición de cuentas y de auditoría social. En ambos casos, tanto las autoridades como las comisiones recibieron apoyo y asistencia técnica de parte de Acción Ciudadana. Acción Ciudadana únicamente indicó a las y los miembros de las comisiones cómo hacer los informes, cuáles eran

Yo pienso que tal vez habrá que darles una formación a todas las municipalidades sobre en qué consiste la auditoría, para que conozcan. Yo siento que tienen un desconocimiento. Por otro lado, hay alcaldes que ni leer saben y solo llegan porque tienen el poder del dinero, entonces no entienden lo que dice la ley que está plasmada. Lo conocen un poco, pero queda allí archivado y no le dan vida a las leyes. Para mí que hay que darle una formación a todos los empleados públicos. Por allí nos van a conocer qué papel desempeñamos.

(Miembro de una de las Comisiones de Auditoría social de San Marcos, diciembre de 2007)

Acción Ciudadana nos apoyó en cómo preparar al equipo (incluyendo al gerente de Reconstrucción y al gobernador) para estructurar el informe de rendición de cuentas, con base en todas las matrices que teníamos nosotros sobre las obras. Esas matrices incluían qué tipo de obras, el avance, qué porcentaje... Había una información muy parcial de cada departamento y la suma de cada departamento era la suma de toda la reconstrucción. Sí incidió el apoyo de ellos para poder hacer ese rendimiento de cuentas.

(Gerente de Reconstrucción, enero de 2007)

los requerimientos mínimos de un documento de esta índole, cómo lograr un informe técnica y objetivamente sustentado pero en ningún momento se sesgó o indujo el contenido de dichos documentos.

Implementación propiamente dicha: la práctica

Para llegar al informe, obviamente, hubo necesidad de aplicar, paso a paso, las diversas acciones de que consta un proceso de auditoría social, por un lado, y de rendición de cuentas, por el otro. En principio, las comisiones se sentaron a planificar qué querían hacer. Dada la envergadura y diversidad de las obras y proyectos que el gobierno estaba ejecutando como parte de su plan de reconstrucción, no se podía auditar todo. Tampoco había recursos (humanos y financieros) para lograrlo. Por lo tanto, hubo que delimitar el campo de acción y priorizar el tema a auditar.

Los procesos de planificación suelen ser momentos en los que un equipo de trabajo, además de elaborar el plan propiamente dicho, tiene también la ocasión para apropiarse de mejor manera de los principios y propósitos que guiarán su accionar. Se trata, por consiguiente, de un momento que conviene privilegiar, haciéndolo lo más participativo posible. Esto sucedió en algunas comisiones, lo cual fue, decididamente, un acierto.

Cabe reconocer que las comisiones de auditoría social conformadas en cada municipio variaban en consistencia. Había unas comisiones más fuertes, otras más débiles. Obviamente, por razones metodológicas, si las y los integrantes de estas comisiones hacían por primera vez en su vida un ejercicio de auditoría social, resultaba poco conveniente, si es que no imposible, pedirles que dieran seguimiento a todos los proyectos de reconstrucción que se estaban ejecutando en su municipio. Se consideró, incluso, que las y los miembros de las comisiones podrían frustrarse si su primera incursión en el tema resultaba en exceso demandante. Recordemos que los integrantes de las comisiones de auditoría social eran, además, voluntarios que trabajaban en esto básicamente impulsados por la convicción de querer transformar la realidad de sus comunidades, ayudando a que los recursos públicos se invirtieran de manera transparente y eficaz. Entonces, la estrategia metodológica que se siguió fue generar condiciones para que las y los mismos integrantes de las comisiones priorizaran un tema a auditar, aquel que consideraran de mayor importancia para sus comunidades. Algunos escogieron la construcción de un puente; otros, una carretera o proyectos de construcción de vivienda; otros más se inclinaron por auditar la ejecución de proyectos productivos. En fin, cada comisión, después de tener datos sobre qué daños había generado la tormenta Stan en sus comunidades, decidió focalizarse únicamente en un tema.

Algo similar sucedió en la auditoría a nivel nacional, que, aunque sí buscó un enfoque más abarcador, no pretendió realizar análisis pormenorizados que permitieran dar un seguimiento completo a los más de 263 millones de dólares (2.000 millones de quetzales) que, en 2006, se invirtieron en el marco del proceso de reconstrucción. Resultaba prácticamente imposible auditar todos los proyectos de la reconstrucción, más si se toma en cuenta que se contaba con recursos humanos y financieros limitados.

Otro de los aciertos a nivel del trabajo es haberlo realizado bajo una planificación. Si uno no le apunta a nada, pues nunca le va a pegar a nada. El hecho de habernos sentado todos a hacer una planificación sobre qué queríamos hacer es algo muy importante. Desde allí empieza el trabajo profesional. Es bien acertado que todo accionar que hagamos nosotros para fortalecer estos espacios políticos tenga una planificación. No es posible que nosotros actuemos solamente con el hígado; en un momento de cólera nosotros podemos ir a manifestar, podemos incluso hasta provocar muertes, ha habido manifestaciones donde hay muertes y, muchas veces, por hacerlo así, si no llevamos muy claro qué queremos, entonces al final es cuando no logramos resultados. Pero en este caso todos en las comisiones nos planteamos un proceso de planificación, y esa fue la luz.

(Miembro de la Comisión de Auditoría Social de Huehuetenango, 21 de diciembre de 2006)

Después de la priorización de aquellos procesos que serían objeto de un análisis más pormenorizado, se emprendió una serie de acciones para tener acceso a la información. De esa cuenta, tanto las comisiones de auditoría social como el equipo central de Acción Ciudadana comenzaron a hacer solicitudes de información por escrito, las cuales estaban fundamentadas tanto en el artículo 30 de la Constitución Política de la República como en el Acuerdo Gubernativo 645-2005. Las solicitudes corrieron un curso diverso, dependiendo del tipo de información requerida. Así, se buscaron datos en alcaldías, gerencias de reconstrucción, gobernaciones departamentales y diversas instituciones públicas. En algunos casos, estos requerimientos arrojaron resultados positivos, en otros no. En cuanto a este tema, es preciso indicar que la experiencia acumulada por Acción Ciudadana permite concluir que a nivel del gobierno central existe mayor apertura, más facilidades y receptividad para brindar información. Lamentablemente, en los gobiernos locales la apertura es menor, y podemos encontrar acciones autoritarias y abusos de poder por parte de los funcionarios.

Pese a esto, el acceso a la información fue el denominador común que caracterizó la práctica de las comisiones de auditoría social en los municipios en donde se trabajó y, en términos generales, debe decirse que la experiencia de monitoreo de información pública fue altamente satisfactoria.

Luego se hizo monitoreo de campo. Como se sabe, no basta con tener papeles y números, sino que también es necesario verificar, in situ, lo que está aconteciendo. Por ello, los integrantes de las comisiones de auditoría social se presentaron en el lugar de los hechos: si estaban auditando vivienda, la construcción de un puente o una carretera, acudieron al lugar de las obras para ver cómo estas se estaban ejecutando. Incluso, cabe mencionar que algunas comisiones se hicieron acompañar por albañiles para auditar la construcción de un puente. Esto revela el grado de interés de las personas por contribuir, desde sus posibilidades reales, a mejorar su propia circunstancia y la de sus comunidades.

No obstante el interés decidido de las y los comunitarios por avanzar con los recursos que tenían a la mano, en más de una oportunidad fue imprescindible contar con el apoyo de expertos profesionales que pudieran contribuir a realizar este monitoreo de campo de una manera técnicamente sustentada. Como se ha dicho, en ocasiones se contó con el apoyo voluntario de profesionales (el caso de Quetzaltenango, por ejemplo), pero, en otros casos, esto no fue posible y hubo que contratar algunos apoyos específicos (en Totonicapán, por ejemplo).

Luego, una tercera actividad práctica que se hizo como parte del ejercicio de auditoría social fue la realización de entrevistas directas con funcionarios vinculados al proceso de ejecución de las obras y los proyectos.

Así, las y los miembros de las comisiones sostuvieron entrevistas con alcaldes, gobernadores, gerentes de la reconstrucción u otros funcionarios, pero también platicaron directamente con las y los afectados, con el ánimo de conocer su versión acerca de lo que se estaba haciendo. Todo ello arrojó datos más detallados que permitieron confrontar la información. De esta manera, los informes de auditoría social estuvieron sustentados por varias fuentes de información a la vez.

Nos convino más la entrevista, y no hacer por la radio o por una carta. Llegar a las comunidades y preguntar si se ha recibido algo o no se ha recibido. Allí es donde logramos tener la información.

(San Marcos, diciembre de 2006)

Porque un documento presupuestario podía decir que ya iba una ejecución del 75%, cuando van ellos al campo ven que apenas están empezando a construir. Entonces, no coincidía el avance financiero con el físico y, después, hablando con el alcalde, decía otras cosas. Entonces era importante tener una versión oficial y también de los afectados sobre cómo iba el avance de determinado proyecto.

(Acción Ciudadana, diciembre de 2007)

Armar subcomisiones fue un acierto para facilitar el logro de los objetivos y optimizar el tiempo de que disponíamos.

(Miembro de comisión, diciembre de 2007).

En promedio, las comisiones de auditoría social contaban con cinco o seis integrantes. Si se analiza este dato, puede deducirse con suma facilidad que echar a andar lo que estaban proponiéndose podría significar mucho trabajo para tan pocas personas. A esto hay que sumarle el hecho de que las y los miembros de las comisiones trabajaban de manera voluntaria (lo cual quiere decir que para mantener a sus familias debían desempeñar otros trabajos). Pero como las comisiones, en esencia, tenían un genuino interés ciudadano por participar y contribuir, encontraron formas creativas para apoyarse mutuamente y desempeñar las tareas que fueran necesarias:

La conformación y fortalecimiento de estas comisiones de auditoría social constituye, por consiguiente, un valor central de este proyecto, no solo porque sienta las bases para que en el futuro pueda seguirse haciendo auditoría social en estos municipios (pues queda capacidad instalada para hacerlo), sino también porque posibilita que haya ciudadanos mejor organizados y más dispuestos a participar para transformar su propia realidad.

Rendición de cuentas

Pero solo con el trabajo de las comisiones de auditoría social no era suficiente. Por ello, Acción Ciudadana también trabajó con las autoridades, sensibilizándolas y brindándoles capacitación y asistencia técnica en materia de rendición de cuentas. Ambas acciones constituyen las dos caras de una misma moneda, con la cual se busca construir la transparencia que requieren los procesos de beneficio colectivo. Para poder trabajar con soltura ambos polos, la etapa de generación de condiciones fue clave, ya que Acción Ciudadana en todo momento procuró alimentar y mantener la confianza con las autoridades, en los diferentes niveles en donde trabajó. Esta confianza se basó sobremanera en un flujo constante y transparente de comunicación, así como en la percepción de que el trabajo que se estaba realizando realmente contribuía a mejorar el proceso de reconstrucción nacional, alertando sobre posibles deficiencias.

Lamentablemente, en ocasiones la confianza no pudo mantenerse, sobre todo porque a veces los ritmos con los que trabajan los sectores sociales (estado y sociedad civil) no son los mismos. En una ocasión, por ejemplo, las autoridades le negaron la información a Acción Ciudadana alegando que aún no era tiempo de hacerlo porque la información todavía no había sido entregada al Gabinete de Ministros. Acción Ciudadana elaboró y presentó un informe cuyos contenidos alertaron a la prensa, que publicó artículos sobre este caso.

Monitoreo del sistema de quejas y denuncias

El 11 de enero de 2006, durante un acto público de rendición de cuentas, el presidente Oscar Berger se comprometió a implementar un sistema de quejas, denuncias e inconformidades, sistema que pretendía canalizar el sentir ciudadano acerca del proceso de reconstrucción post Stan. Esta propuesta fue, de una u otra manera, influenciada por Acción Ciudadana y, cuando fue aceptada, fue plenamente apoyada por el Programa de Transparencia de USAID. Entre los apoyos brindados por este programa se destaca la contratación de un experto internacional en la implementación de este tipo de sistemas, con el propósito de brindar asistencia técnica y apoyo a este esfuerzo que el gobierno deseaba emprender.

Después, en [un] informe, allí sí tuvimos un poco de problema porque coincidió con que nosotros teníamos que entregar un informe al gabinete y Acción Ciudadana creo que entregó su informe el mismo día. Nosotros no les podíamos dar la información hasta que esta no se entregara al gabinete, después de esto, la información ya era pública.

Funcionó mientras la solicitud de información fuera con unas dos semanas de tiempo, allí sí funcionó muy bien el cruce de información, incluso nos ayudó a generar una percepción positiva de la reconstrucción.

(Gerente de Reconstrucción, enero de 2007)

Esta estrategia operativa implicaba, como paso previo, que el gobierno tuviera efectivamente un sistema de quejas e inconformidades, el cual, hasta finales de enero de 2007, aún no se había implementado. Lo que sí se hizo fue habilitar una línea telefónica normal que nunca constituyó un sistema ágil y profesional de canalización de demandas de parte de la población. Además, la existencia de dicha línea telefónica no fue divulgada a nivel nacional. Según comentarios, si esta divulgación se hubiera hecho, “la asistente de la Gerencia de la Reconstrucción se hubiera vuelto loca porque hubiera sido insostenible”. Según Acción Ciudadana, nunca existió voluntad política para poder implementar ese sistema de quejas.

No obstante, desde la visión del gobierno el trabajo efectuado no puede echarse del todo por la borda; pues aquella intención original se convirtió en el germen de una idea mucho más ambiciosa y abarcadora: la creación de un sistema de quejas y denuncias válido para toda la gestión gubernamental, no solo para el tema de la reconstrucción post Stan. De cualquier manera, en el marco de este proyecto, la estrategia de monitoreo planteada no pudo implementarse según lo previsto.

Acceso a la información pública

En cuanto al tema de acceso a la información pública, es preciso recordar que no se puede hacer auditoría sin información. Acción Ciudadana trabajó en la generación de una base de datos relativa a los proyectos y contrataciones vinculados con el proceso de reconstrucción nacional. Parte de la debilidad de esta base de datos es que, en Guatemala, muy pocas personas tienen acceso a internet. Para paliar parcialmente esta deficiencia, Acción Ciudadana llevó algunas copias de la base de datos a los departamentos.

Es importante mencionar que, tanto en este caso como en otros, el gran desafío de implementar una base de datos consiste en cómo mantenerla actualizada. En este caso, el desafío se volvió aún más grande, al menos, por dos motivos primordiales: la falta de personal para desempeñar esta tarea y el hecho de que la información de parte del gobierno siempre iba un paso atrás de la realidad misma o del ritmo en el cual esta se estaba produciendo (es decir, el ritmo de ejecución de las obras y las contrataciones). Esta es una característica relevante para este tipo de procesos de auditoría social, ya que se trata de auditar situaciones de emergencia en donde los ritmos de ejecución de los proyectos suelen ser mucho más acelerados que lo normal. Por todo ello, esta estrategia no colmo las expectativas inicialmente planteadas.

Pusimos un teléfono, desde el principio. Era algo nada científico, nada técnico, nada formal. La verdad es que no llamó mucha gente. Como que había más catarsis cuando llegábamos a las reuniones de supervisión de las obras. Pero la idea es que pudiéramos ayudar a estructurar un sistema de “oír ciudadano”. Este paso es muy interesante.

(Gerente de Reconstrucción, enero de 2007)

Elaboración de informes de auditoría social

Como se ha dicho, el producto más concreto del trabajo efectuado por las comisiones de auditoría social fueron los informes. Estos documentos plasman el trabajo de seguimiento y verificación objetiva sobre el grado de avance, la calidad y la transparencia en la inversión de los fondos públicos relativos a la reconstrucción. Las comisiones a nivel local hicieron informes de auditoría social sobre una obra o proyecto específico. Por su parte, Acción Ciudadana elaboró cuatro informes nacionales que contenían un análisis documentado acerca del

Se contrató una empresa especializada en temas de informática con el propósito de construir un portal electrónico. Uno de los principales productos esperados de este portal era que allí se construyera una base de datos sobre todos los proyectos de reconstrucción nacional, independientemente de la institución que estuviera ejecutándolos. Quedamos un poco débiles porque mantener actualizada esa información fue difícil, pues eran más de 3.000 proyectos de reconstrucción, entre infraestructura, tejido social, y otros. Eran diferentes áreas, diferentes instituciones ejecutoras y diferentes municipios. Se tuvo ese mecanismo y la idea era que la gente consultara allí los procesos para darles seguimiento y así facilitar el tema de la auditoría a nivel local.

(Miembros del equipo técnico de Acción Ciudadana, enero de 2007)

grado de avance de los proyectos que las instituciones gubernamentales estaban ejecutando. Estos informes tienen el mérito de presentar una visión global y objetiva, en la cual se señalaban tanto los aciertos como los desaciertos. Otro elemento significativo de ellos es que, en su parte final, presentan recomendaciones valiosas que, de ser implementadas, podrían contribuir a mejorar significativamente diversos sistemas y mecanismos de inversión pública.

Aunque los mecanismos de realimentación entre los informes locales y los nacionales no fueron del todo fluidos o sistemáticos, cabe señalar que el flujo de información que efectivamente existió fue un elemento valioso que permitió complementar y, por consiguiente, enriquecer visiones. Estos análisis, entonces, permitirían mejorar, fortalecer sistemas existentes que han demostrado sus debilidades. Pero, además de su utilidad práctica e inmediata, los informes también contienen elementos que constituyen un valioso recurso para preservar la memoria histórica sobre este fenómeno natural que tantos daños ocasionaron al país.

Cabe mencionar que en algunos de los municipios priorizados se logró hacer dos informes de auditoría social en el año; en otros solo uno. Recuérdese que PASOC/PNUD se incorporó a apoyar este proceso hasta en mayo de 2006; consecuentemente, en seis o siete meses resultaba muy difícil implementar dos ejercicios de auditoría social y producir los respectivos informes, más si tomamos en cuenta que los actores estaban comenzando a implementar la metodología propuesta. Además de la falta de tiempo y experiencia para ejecutar esta clase de ejercicio participativo, hubo otra clase de dificultades que, finalmente, impidieron la realización del informe.

Difusión de los informes de auditoría social

El último paso de toda esta dinámica operativa fue la presentación pública y posterior difusión de los informes de auditoría social elaborados. Para el efecto, se implementaron estrategias de cabildeo y comunicación con los medios (radiales, de prensa y televisivos), con el propósito de que estos dieran cobertura periodística a los eventos de presentación y, consecuentemente, difundieran algunos de los principales contenidos de los informes. En el plano municipal/departamental, esta estrategia buscó atraer la atención de canales de cable, radios comunitarias y de algún periódico local, si es que este existía.

Es importante mencionar que, a partir del enfoque que se les dio a estos actos públicos de presentación de conclusiones sobre la auditoría social, los eventos se convirtieron en auténticos espacios de encuentro e interacción constructiva entre la ciudadanía y las autoridades:

Los informes tenían un efecto más allá de su mera presentación: generar presión en las diferentes autoridades encargadas del tema de la reconstrucción. Una función muy interesante que tuvieron los informes y que la misma Gerencia de Reconstrucción reconoció, fue que en esos informes se identificaban errores puntuales, áreas de deficiencia en el proceso de reconstrucción nacional. Muchas de esas deficiencias se transformaron en recomendaciones que, en más de una ocasión, las autoridades tomaron en cuenta para subsanar puntos débiles identificados. He aquí un ejemplo de ello:

Les contaba yo el caso de Ocosingo, donde hubo una intimidación y amenazas a los actores de la comisión de auditoría social. Esto provocó el punto de que la gente ya no quiso seguir, obviamente, y las comprendo. Nosotros, por esa situación, decidimos ya no intervenir en Ocosingo. Caso similar nos pasó en Malacatán, en Sololá. Encontramos de todo... Denegatoria de acceso a la información, resistencia de ciertas autoridades, de todo un poco. En algunos municipios salió, en otros no. Quizá donde tuvo el menor impacto fue en algunos municipios de Sololá. En Huehuetenango nos sorprendió: de cinco lugares, los cinco presentaron informes.

(Coordinador, enero de 2007)

Esto quiere decir que, en alguna medida, después de los informes, se comenzó a implementar alguna estrategia de incidencia para que las recomendaciones sugeridas fueran tomadas en cuenta por aquellas autoridades a las que les correspondiera mejorar algún aspecto de su gestión. Sin embargo, de acuerdo con diferentes actores vinculados a este proyecto, las estrategias de incidencia se quedaron cortas, sobre todo porque para implementar acciones más abarcadoras y efectivas en este sentido hubiera sido necesario tener otro proyecto. Así, se considera que, de todo lo que se vio en la auditoría social, de todo lo que se señaló de manera crítica y a partir de las diferentes recomendaciones que se dieron, tendría que generarse un plan de incidencia con las autoridades. Sin embargo, el proyecto ya no tuvo vida económica y tiempo para continuar en esta línea.

Desde sus inicios, entonces, hasta una posible salida a través de la incidencia, el proyecto se planteó procurar el cambio. Sin duda alguna, a partir del recorrido analítico que hemos realizado, se evidencia, aquí y allá, que se lograron cambios importantes; tal vez no se modificó de manera sustancial una realidad que a muchos nos parece ominosa, pero, efectivamente se avanzó.

caso 2.3

El Monitor Social: una estrategia de control a través de la “voz” de los protagonistas

Pensar en la participación desde una perspectiva de derechos humanos implica un doble desafío. Por un lado, requiere crear canales accesibles y efectivos para garantizar la *voz* a los titulares de programas sociales para que se visibilicen y escuchen sus demandas. Por el otro, implica construir y fortalecer los canales de rendición de cuentas de las instituciones públicas para responder a estas demandas. El éxito de este doble desafío se basa en crear las condiciones institucionales necesarias para que las personas en situación de pobreza dejen de ser “beneficiarios pasivos” de la ayuda estatal para ser titulares y demandantes activos de sus derechos sociales.

El caso que presentamos a continuación muestra una experiencia original que se implementó con el objetivo de contribuir al cumplimiento de este doble desafío en el contexto de una de las peores crisis sociales, políticas y económicas de la Argentina. El caso analiza una estrategia impulsada con el objetivo de promover la participación de los *titulares* y organizaciones locales en el control de los programas sociales. Los resultados de esta experiencia piloto son un buen modelo de análisis de las oportunidades y desafíos que enfrentan este tipo de mecanismos ciudadanos diseñados para monitorear la capacidad del gobierno en la implementación de sistemas de rendición de cuentas para garantizar los derechos sociales de las personas en situación de pobreza frente al clientelismo y la corrupción.

La oportunidad: el marco del problema

La necesidad de una respuesta rápida y efectiva a la crisis social y económica de la Argentina se hizo inminente en el año 2002. Los niveles de pobreza habían aumentado más de un tercio desde octubre de 2001, alcanzado a más de veinte millones de personas (de los cuales nueve millones y medio eran indigentes), y los conflictos sociales abarcaban a todas las provincias del país. A principios del 2002, se creó el Plan Jefes y Jefas de Hogar constituyéndose en el programa social de mayor cobertura nacional. Pero la necesidad de esta respuesta de política pública frente al incremento de la pobreza se enmarcaba en un ambiente social de gran desprestigio institucional, tanto de los gobiernos nacionales, provinciales y locales que, por el diseño del programa, eran los mismos encargados de su implementación.⁴²

En enero de 2003, el Banco Mundial aprobó un préstamo de US\$ 600 millones para financiar el Plan Jefes y Jefas. En este contexto, la oportunidad de crear un sistema de monitoreo desde la sociedad civil fue visto como un objetivo necesario para legitimar el financiamiento externo del principal programa

⁴² Para mayor información sobre el contexto del Plan Jefes y Jefas ver, CASO X: Entre la participación y el clientelismo: más allá de las buenas intenciones.

social focalizado, respondiendo a la demanda por mayor transparencia en general y a una preocupación particular de los organismos multilaterales sobre cómo se distribuirían los recursos asignados a la política social. Fue así como surgió el Monitor Social con el objetivo de generar información sobre la implementación de los programas sociales. El mismo utilizó distintas estrategias para este objetivo, incluyendo tareas de relevamiento de campo en distintos puntos del país y otras metodologías alternativas de monitoreo. Si bien el Monitor Social incluyó entre sus estrategias metodologías de relevamiento usuales en investigación social y auditoría de gestión (entrevistas en profundidad, grupos focales, entre otros), la falta de recursos técnicos y económicos disponibles provocaron que no se generara información útil acorde a los objetivos y el alcance del control esperado⁴³. Luego de evidenciar el fracaso de esta primera iniciativa, se impulsó una metodología alternativa de monitoreo. Esta alternativa fue la puesta en marcha de un sistema de quejas y reclamos que buscaba captar la voz de los titulares de programas sociales, proveyendo y midiendo el acceso a la información que tenían los titulares y potenciales titulares sobre los programas sociales, y generando información para promover la rendición de cuentas como factor esencial para garantizar la exigibilidad de los derechos sociales.

El caso analiza el alcance y efectividad de este sistema de quejas y reclamos para cumplir con tres objetivos básicos: a) monitorear los sistemas de rendición de cuentas de programas sociales existentes, b) dar voz y generar información sobre la efectividad de los programas sociales desde la perspectiva de los titulares y potenciales titulares; y c) ejercer la rendición de cuentas y demandar respuestas al sector público. Así, este caso busca ilustrar los desafíos y las oportunidades que enfrentan las organizaciones de la sociedad civil para promover la reforma de las instituciones vinculadas a la gestión de los programas sociales fortaleciendo sus sistemas de rendición de cuentas.

Monitoreando al controlador

El primer objetivo del sistema de quejas y reclamos fue realizar un monitoreo de los sistemas oficiales que existían en Argentina para recibir quejas y reclamos de los programas sociales. El único sistema identificado fue el de la Comisión para el Tratamiento de Denuncias de los Programas de Empleo (CODEM) del Ministerio de Trabajo. La CODEM fue creada en el año 2002 para recibir quejas y reclamos del Plan Jefes y Jefas de Hogar⁴⁴.

El diseño de un sistema de quejas y reclamos puede condicionar o restringir las oportunidades de acceso de los/as titulares de programas sociales para

43 Estas técnicas de relevamiento usuales limitaban el alcance y profundidad de los hallazgos que se pretendían. Como bien explica el coordinador de la iniciativa: *“Cuatro meses después de iniciadas las tareas, todos los actores involucrados asentían respecto a que los abordajes de investigación basados en encuestas a beneficiarios y potenciales beneficiarios no permitían obtener información sustantiva (...) Allí se vio claramente que entre víctimas y victimarios de los manejos irregulares de los planes sociales existía un pacto de silencio que ninguno de los actores solía romper ante la llegada de un anónimo encuestador.”* Ver Ugo, Marcelo (2007).

44 Para conocer en detalle la operación de la CODEM ver el capítulo 3, Caso XX, pag 222

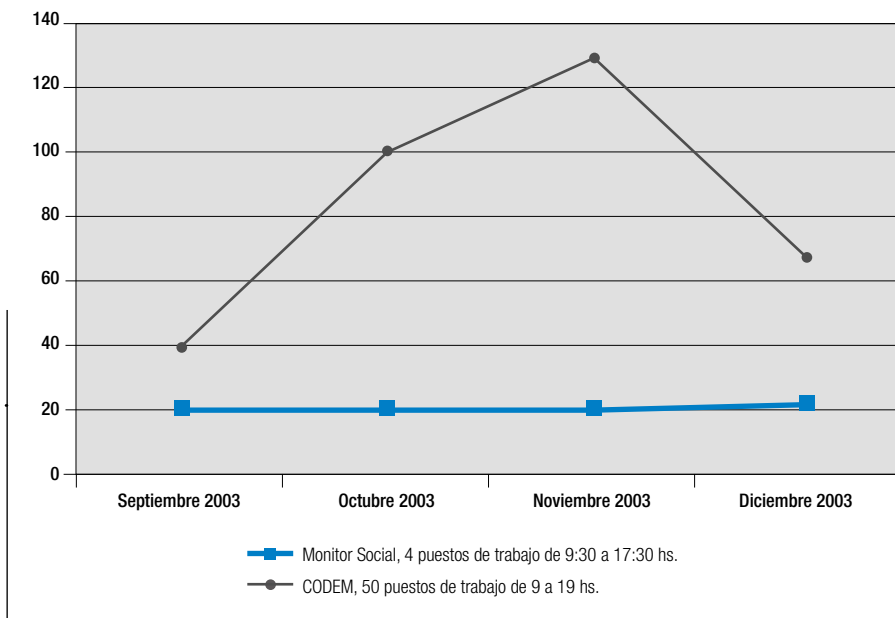
presentar una denuncia de varias maneras. En este sentido, varios factores deben ser tenidos en cuenta para evaluar el acceso de los/as titulares de programas sociales al sistema de recepción de quejas y reclamos. Algunos de ellos son: a) el número de puestos de trabajo y líneas de atención, b) los horarios de atención, c) la formación y capacitación del/a operador/a que recibe las quejas y reclamos, d) las estrategias de difusión del número de teléfono del sistema, e) la posibilidad de realizar denuncias anónimas, entre otros. Todos estos elementos influyen, en mayor o menor medida, en el sub-registro de los reclamos y denuncias frente a casos de clientelismo y otras irregularidades en la gestión de programas.

En la mayoría de estos factores, el centro de llamados oficial superaba, en número y alcance, las posibilidades del Monitor Social. A pesar de tener más de 50 puestos en dos turnos diarios⁴⁵, el centro de llamados oficial era rápidamente rebasado por una gran cantidad de llamadas telefónicas. En este sentido, era imposible para el Monitor Social equiparar al sistema oficial en número de puestos de trabajo y líneas de atención. A pesar de esta clara diferencia, un cálculo simple de la cantidad de llamadas registradas por cada puesto de trabajo como “quejas y reclamos” en ambos sistemas nos muestra que el Monitor Social fue más eficiente en sus primeros cuatro meses de existencia⁴⁶ que la CODEM. La siguiente figura muestra el promedio mensual de reclamos y denuncias que logró captar cada sistema de septiembre a diciembre de 2003:

Un cálculo simple de la cantidad de llamadas registrada por cada puesto de trabajo como “quejas y reclamos” en ambos sistemas nos muestra que el Monitor Social fue más eficiente en sus primeros cuatro meses de existencia que la CODEM.

Figura 6

Promedio mensual de reclamos y denuncias registradas por cada puesto de trabajo habilitado (Monitor Social y CODEM)



Elaboración propia en base a datos oficiales y Ugo (2007).

⁴⁵ Datos correspondientes a 2004, entrevista telefónica con operadores de CODEM.

⁴⁶ El Monitor Social creó y lanzó el sistema de “quejas y reclamos” en sus últimos cuatro meses de existencia. Luego de no recibir una renovación del contrato, el coordinador de la iniciativa obtuvo una donación de USAID para repetir la iniciativa en dos provincias particulares: Santiago y Tucumán. Este informe se basa en la primera experiencia de alcance nacional que se organizó bajo el Monitor Social, aunque también contempla la segunda parte de la iniciativa para enriquecer el análisis de algunos aspectos de la misma.

¿Qué explicaciones podemos encontrar a esta situación? Una explicación posible es que la CODEM no permitía la radicación de una denuncia anónima. *“La (CODEM) conformada por el Ministerio para recabar las quejas en forma directa de los beneficiarios a través de las líneas telefónicas gratuitas a su centro de llamados tenía alta capacidad para desalentar la radicación de denuncias recorriendo a métodos tan sencillos y eficaces como el de requerir indefectiblemente la identificación del denunciante para tomar los datos del denunciado.”⁴⁷ (Ugo 2007)*

Otra explicación posible es la formación y capacitación del/a operador/a encargado/a de recibir las quejas y reclamos. Además de las cuestiones obvias, como el número de puestos y líneas telefónicas, un factor importante para medir las posibilidades que tienen estos sistemas como fuente de acceso a la información y recepción de quejas y reclamos para los titulares de programas sociales es el rol que cumplen los operadores. Las personas que llaman a este tipo de sistemas lo hacen por dos razones básicas: para obtener información sobre los programas sociales o para presentar alguna queja, reclamo o denuncia. Muchas de sus quejas o reclamos pueden estar basadas en insuficiente información sobre el funcionamiento del programa. En otros casos, pueden presentar dificultades para expresarse, para formular sus argumentos, o tener miedo de realizar una denuncia y describir los detalles de la misma. Para todos estos casos, es esencial que el/la operador/a tenga un adecuado conocimiento del funcionamiento del programa, la problemática social que el programa social tiene como objetivo abordar, y las herramientas conceptuales y predisposición de ánimo requeridas para atender correctamente los reclamos de los titulares y potenciales titulares de programas sociales.

El diagnóstico del Monitoreo Social de la CODEM en el año 2003 destacaba la falta de preparación de los/as operadores/as para recibir quejas y reclamos en este sistema. El análisis que realiza el coordinador de este componente es claro: *“En una situación no exenta de hilaridad, se constató que los operadores del centro de información y reclamos del Plan Jefes eran jóvenes que provenían de un instituto de educación nivel terciario en la especialidad de locución. El funcionario que oficiaba de coordinador del centro destacaba como altamente positiva esta formación, pues consideraba una competencia crucial para la tarea la posesión de una dicción cristalina. Sin embargo, fácilmente se apreciaba la bajísima motivación que mostraban los operadores. Más allá de practicar su vocalización adecuada, encontraban totalmente ajena la problemática social que el programa social venía a atender y (los que llamaban), encontraban escaso eco en los operadores.” (Marcelo Claudio Ugo, 2007)*

Finalmente, un último factor que influye sobre el canal de entrada de estos sistemas es la estrategia de difusión del sistema. Los sistemas de atención de reclamos son altamente dependientes de la amplitud de su difusión. Si bien el Monitor Social sabía que a mayor difusión, mayor cantidad de llamadas, los recursos económicos limitados con los que contaba no permitían adquirir las líneas telefónicas ni pagar los recursos humanos necesarios para responder

Los sistemas de atención de reclamos son altamente dependientes de la amplitud de su difusión.

.....
⁴⁷ En la actualidad, y al menos desde el año 2004 en adelante, la CODEM sí recibe denuncias anónimas.

en forma simultánea a llamados provenientes de todo el país. Es por ello, que como prueba piloto, se decidió ir habilitando el servicio de manera gradual en las distintas provincias. (Para mayor información, ver Cuadro 5).

CÓMO MONTAR UN SISTEMA DE QUEJAS Y RECLAMOS CON ESCASOS RECURSOS

Muy pronto después de su lanzamiento, el Monitor Social se dio cuenta de la escasez de recursos monetarios que tenía para enfrentar las necesidades de montar un centro de atención de llamadas de titulares y potenciales titulares de programas sociales. La instalación de este centro necesitaba de al menos los siguientes elementos:

- **Recursos técnicos:** con el poco dinero con el que se contaba se contrataron las líneas telefónicas 0800, la red de computadoras y se diseñó una página web que también permitía recibir quejas y reclamos.
- **Recursos edilicios:** Un grupo de profesionales que miraban con simpatía la iniciativa prestaron, de manera desinteresada, una oficina para la instalar la iniciativa.
- **Costo de las comunicaciones:** se reservó cierto dinero para las comunicaciones que se generaban (ya que las llamadas en un 0800 eran gratuitas para la persona que llamaba)
- **Operadores:** Se realizó una invitación a colaborar voluntariamente a distintos estudiantes universitarios de carreras afines a la temática social. La convocatoria apeló a jóvenes estudiantes con compromiso cívico que podían utilizar la experiencia como práctica laboral en un campo de acción vinculado a sus inquietudes profesionales.
- **Capacitación:** Los voluntarios recibieron una capacitación intensiva sobre la naturaleza de los programas sociales, los principales problemas/quejas que se esperaban relevar, y una primera instrucción respecto a los formularios que se utilizarían para registrar la información y cargarla en la base de datos electrónica creada para este fin.
- **Prensa:** Como en el caso de los operadores, se realizó una convocatoria para voluntarios de la carrera de periodismo que tomaron la experiencia como parte de su práctica profesional contactándose con los medios y periodistas locales de todo el país.

Adaptado de Ugo (2007)

Condiciones que aumentan o restringen la voz

El sistema de recepción de quejas y reclamos impulsado por el Monitor Social permitió generar información sobre el funcionamiento del programa social tomando a las quejas y reclamos como un importante instrumento para detectar errores sobre el funcionamiento de las distintas instancias involucradas en la implementación de los programas sociales. El sistema de recepción de denuncias mostró que la existencia de un adecuado manejo de las quejas es esencial para conocer como funciona el sistema y proveer información para promover la adopción de medidas preventivas o correctivas.

A pesar del éxito que tuvo la difusión del sistema en todas las provincias y localidades en las que se operó, el nivel y calidad de la información obtenida no fue homogénea en todos lados. La cantidad de llamados que se obtuvieron en cada localidad fue condicionada por los entramados sociales y políticos propios de cada una. En este sentido, es posible imaginar que en las localidades con mayor incidencia del clientelismo, *“la población tendrá menos predisposición a impulsar un reclamo por sus derechos o a llevar adelante una denuncia sobre personas o instituciones oficiales locales que obstaculizan el ejercicio de los mismos.”* (Ugo, 2007)

La efectividad de un sistema de quejas y reclamos sobre los programas sociales no sólo tiene que ver con las características del espacio en el que se realiza, sino también con el *tiempo* en el que tiene lugar. El clima político que se tiene

en un momento dado puede promover o desalentar este tipo de experiencias. En el año 2003, un sistema de quejas y reclamos fue bien recibido en el marco de una demanda social generalizada a favor de una mayor transparencia en la gestión pública. Sin embargo, el apoyo a favor de una iniciativa de este tipo podría ser menor o inexistente en un ambiente social que tienda a rechazar las políticas redistributivas en general o a demandar recortes al gasto social focalizado en los grupos más vulnerables.

LA INFORMACIÓN RELEVADA EN NÚMEROS

El sistema se puso en marcha el 19 de agosto de 2003 y dejó de recibir llamadas la penúltima semana de diciembre de 2003. Durante estos cuatro meses recibió 1400 quejas, de las cuáles 87% correspondían al Plan Jefes y Jefas, un 6% al

programa Familias, 1% a becas y comedores comunitarios y un 5% a programas implementados a nivel provincial y/o local que no eran objeto del monitoreo.

La cantidad de llamados recibidos, así como su distribución geográfica, estuvo

íntimamente relacionado con el tipo y grado de difusión alcanzada en cada localidad, así como por el contexto político-social existente en ella. Se abarcaron 22 de las 24 jurisdicciones y los llamados provinieron de 207 jurisdicciones de nivel municipal.

Adaptado de Ugo (2007)

¿Cómo llegar a la rendición de cuentas?

¿Cómo hacer para que esa información recogida en el centro de contactos fuera un elemento útil para incidir correctivamente sobre el rumbo de los programas?⁴⁸

Al final, el objetivo de esta iniciativa fue ejercer la rendición de cuentas y demandar respuestas al sector público para responder a las quejas y reclamos que se obtenían y registraban por los medios telefónicos. El objetivo del Monitor Social era amplio y contemplaba dos planos de respuesta: a) por un lado, las respuestas debían dar una solución individual a la persona que había impulsado la queja; y, b) por el otro, también podían actuar de manera general y preventiva, guiando a los funcionarios públicos para analizar y corregir *“los procesos de trabajo erróneos que estaban llevando a la ocurrencia de esas disconformidades.”*

Las reacciones de los funcionarios públicos de los distintos programas sociales que recibieron denuncias fueron distintas y demandaron la activación de canales de rendición de cuentas distintas. El primer canal que el Monitor Social intentó fue el canal formal, entregando un informe de las quejas y reclamos recibidos a cada Unidad Ejecutora de programas sociales. Las unidades ejecutoras de los Ministerios de Salud y Educación, con un perfil técnico y profesional, recibieron las quejas y reclamos de una manera prudente, aceptándolas formalmente y respondiéndolas con una adecuada explicación respecto del origen del problema y el curso que había adoptado para su solución. La misma predisposición fue encontrada en los equipos técnicos constituidos para gestionar programas sociales con financiamiento externo, como

48 Entrevista a Marcelo Ugo.

los casos de programas de comedores comunitarios (FOPAR), infraestructura de servicios para asentamientos habitacionales deficitarios (PROMEBA), de becas estudiantiles (BECAS NACIONALES) o de subsidios de ingreso condicionados (IDH-FAMILIAS). (Ugo, 2007) Pero, en total, estos cuatro programas sólo llegaban a menos del 9% del total de las denuncias recibidas.

La reacción de la Unidad Ejecutora del Plan Jefes y Jefas, con 87% de las denuncias recibidas, fue muy distinta. A pesar de numerosos intentos de contactarse con los funcionarios encargados del plan, *“todo fue en vano (...) La magnitud de los problemas que existían en la administración del plan era tan vasta, como la imposibilidad o vocación para resolverlos. (...) Las solicitudes de información emitidas por el Monitor eran tan formal y fríamente recibidas como respondidas. Este último se hacia con una más que razonable demora y la calidad de las respuestas iba desde pobre a incongruente.”*

Cuando el Monitor Social decidió implementar el sistema de recepción de quejas y reclamos, el Plan Jefes y Jefas cumplía un año desde su lanzamiento. Desde el inicio de su puesta en marcha, los medios de comunicación publicaron noticias y programas periodísticos basados en quejas sobre los abusos sistemáticos que ocurrían en la inscripción y la implementación del programa. Estas quejas se basaban en el abuso de poder o la utilización político-partidaria de la ayuda social, que operaba fuertemente a través de instancias involucradas en los armados territoriales de los punteros políticos.

La forma en que operaba el dispositivo de recepción de quejas del Monitor Social requería establecer un ida y vuelta con los beneficiarios y la población en general, y en ese canal de doble vía había un intermediario: la prensa.

La forma en que operaba el dispositivo de recepción de quejas del Monitor Social requería establecer un ida y vuelta con los beneficiarios y la población en general, y en ese canal de doble vía había un intermediario: la prensa.

El Monitor Social tuvo en cuenta este dato al diseñar su estrategia de rendición de cuentas. Un segundo canal para incentivar a los funcionarios públicos a responder a las quejas y reclamos fue recurrir a la capacidad de exponer públicamente los resultados de sus relevamientos a través de los medios de comunicación. En el clima general de desconfianza hacia las instituciones públicas del año 2003, la posibilidad de hacer oír el reclamo de la gente despertaba gran interés entre los periodistas locales. Los comunicados de prensa que realizaba el Monitor llegaban rápidamente a las páginas de los diarios regionales, y eran re-transmitidos por las radios locales.

¿Pero fue este un mecanismo efectivo para obtener una respuesta estatal al problema de la falta de rendición de cuentas? ¿Logró cambiar los incentivos de los funcionarios públicos para mejorar la calidad de las respuestas individuales, corregir los procesos de implementación del programa social y rendir cuentas a la sociedad? La respuesta a estas preguntas son varias. En primer lugar, es importante notar que el breve lapso en el que funcionó el sistema de quejas y reclamos del Monitor Social (cuatro meses en total) es demasiado corto para poder predecir el tipo de impacto que podría haber tenido.

Pero aún si nos abstraemos de la temporalidad limitada de esta iniciativa, es posible aventurar algunas cuestiones básicas que pueden haber limitado la efectividad de la estrategia. Si la hipótesis perseguida por los coordinadores de la iniciativa era mediatizar los hallazgos del sistema de quejas y reclamos

para obtener una mejor rendición de cuentas de las autoridades, el uso de medios locales y la estrategia de no utilizar medios nacionales fue una clara desventaja para esta tarea. Si bien la inscripción para la percepción del plan se realiza de manera descentralizada a través de los municipios, el Ministerio de Trabajo actúa como autoridad de aplicación del Plan Jefas y como organismo fiscalizador de su funcionamiento a partir de la comprobación de que los/as postulantes no hayan cobrado ningún otro plan social ni subsidio provisional, ni se encuentren registrados como trabajadores activos en el sector formal. La utilización de medios locales (ver cuadro 7) respondía a una necesidad de limitar la “entrada” de llamadas (y no saturar las líneas) pero limitaba los resultados que podían tener en la “salida” de la mismas.

LA ESTRATEGIA MEDIÁTICA

¿Cómo balancear la falta de recursos para responder de forma simultánea a una entrada masiva de llamados con la necesidad de abarcar a todo el territorio nacional? La estrategia mediática se basó en ir habilitando, de manera gradual, el servicio en las distintas provincias siguiendo un cronograma que permitiera cubrir todo el territorio recién al final de los cuatro meses de la etapa piloto del proyecto. Es por ello que se decidió priorizar los medios de comunicación locales y provinciales y descartar la difusión del dispositivo en medios nacionales.

Se sabía que los procedimientos de atención de reclamos eran altamente dependientes de la amplitud de su difusión. Las personas suelen utilizarlos inmediatamente después de escuchar o leer de su existencia y, de no mediar una nueva difusión, tiende a olvidarlos y a no hacer más llamados. Entonces, se realizaba una campaña masiva cuando se inauguraba una región, y luego se dejaba de promocionar en esa región. De esa manera, se lograba que cuando se estuviera difundiendo en una nueva provincia, el flujo fuerte de llamados en las provincias

anteriores era bajo o inexistente, desocupando las líneas para nuevas localidades.

No obstante este sistema, se eligió una ciudad al sur de la provincia de Buenos Aires, Bahía Blanca, para que actúe como grupo control del sistema. En esta ciudad, se difundió el sistema de manera constante durante los cuatro meses a efectos de poder estudiar el impacto que se hubiera logrado en todo el país si el dispositivo se hubiera mantenido por más tiempo.

Adaptado de Ugo (2007)

Así, con el tiempo, se llegó a la sensación de “naturalización” del problema, que por lo mismo casi dejó de ser tal, y de la misma manera que no es noticia que salga el sol, con el tiempo no fue el abuso de poder o la utilización político-partidaria de la ayuda social.

Otra cuestión que tiene que ver con la efectividad de la estrategia está relacionada con la mediatización del canal de rendición de cuentas. En este contexto, lo que a un comienzo podía ser visto como una estrategia más en incidir y generar “costos reputacionales”, luego de un intensivo proceso de mediatización de los reclamos pero aún sin obtener respuestas, pudo haber provocado una “naturalización” de los mismos provocando que los funcionarios públicos se cerraran aún más a las posibilidades que ofrecía el Monitor Social como canal de recepción de quejas y reclamos que actuaran de manera correctiva de los programas sociales.

El ABC para adaptar, corregir y replicar:

¿Cómo controlar la amplitud, la profundidad y las relaciones de poder en los procesos participativos?

A continuación presentamos tres pruebas o “tests” para verificar y controlar las condiciones institucionales (formales/informales) con el potencial para promover o restringir procesos participativos autónomos e informados. La combinación de estas tres pruebas puede servir para que las ONGs, los/as funcionarios/as públicos/as y los grupos afectados por la corrupción y el clientelismo estén mejor equipados para prevenir o detectar la cooptación de los procesos participativos. Con este objetivo vamos a testear 1) la amplitud, 2) profundidad y 3) las diferentes y posibles configuraciones que pueden tomar las relaciones de poder en los procesos participativos.

Test de la amplitud

La amplitud en la participación se refiere al grado de diversidad y pluralismo de las personas y de los grupos directa o indirectamente afectados por el clientelismo y la corrupción involucrados en los procesos participativos. Para lograr amplitud se debe diseñar y aplicar un conjunto de reglas formales que aseguren condiciones institucionales mínimas a favor de la inclusión de estos grupos.

TEST DE AMPLITUD

CONDICIONES INSTITUCIONALES (MINIMAS) DE INCLUSION

Tiempo suficiente para actuar:

Los grupos potencialmente afectados por el clientelismo y por la corrupción, y el público en general, deben ser notificados con suficiente tiempo de aviso para poder organizarse y desarrollar estrategias efectivas.

Acceso a la información garantizado:

Los potenciales participantes deben acceder oportunamente a la información sobre el objeto del proceso participativo. Esta información debe cumplir con los siguientes atributos mínimos: debe ser relevante (incluir los temas claves para el debate y evita temas superfluos y sobrecarga de datos secundarios), actualizada (incluir datos y estudios próximos a la convocatoria), y entendible (evitar el lenguaje especializado e innecesariamente complejo.)

Adaptabilidad y accesibilidad aseguradas:

Se deben tomar acciones afirmativas para garantizar una participación plural frente a posibles barreras económicas, lingüísticas, geográficas, culturales y/o cualquier otro tipo de obstáculo posible basado en la discriminación (de sexo, género, etnia, etc.).

Test de profundidad

La profundidad de la participación se mide a través del grado de influencia e incidencia efectiva de los participantes en la toma de decisión o en el proceso de asignación de recursos públicos. Desde este punto de vista, la profundidad se puede visualizar como un continuo entre un tipo de participación *superficial* en un extremo, y otra más *profunda* en el extremo opuesto. En el grado más superficial se ubican los procesos participativos que tienen como principal objetivo extraer información de las personas para supuestamente mejorar la eficacia de las políticas sociales. En este marco, los grupos afectados por la corrupción participan, opinan, y reclaman sus derechos pero el

resultado del proceso participativo no es vinculante. Lo que implica que el gobierno no enfrenta la obligación de responder a esas demandas en particular, ni seguir la opinión mayoritaria que resulte de ese tipo de procesos. En el otro extremo se ubican los procesos participativos que promueven el control directo sobre la asignación de los recursos en conflicto, ampliando así el acceso a los servicios sociales.

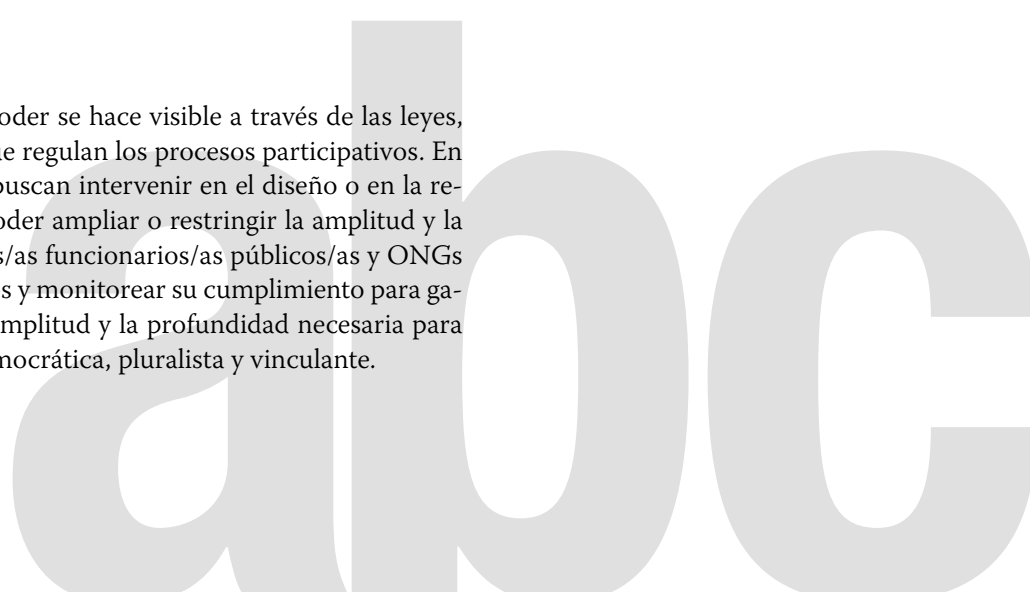
TEST DE PROFUNDIDAD				
CONTINUO DE PARTICIPACION	Superficial			Profunda
PROCESOS PARTICIPATIVOS	Extracción de información	Consulta no vinculante	Planificación y gestión asociativa	Control ciudadano de la gestión y asignación de recursos
POSIBLES RIESGOS DE COOPTACIÓN	El gobierno captura sólo la información favorable a la postura oficial y se manipula la información.	El gobierno excluye a los grupos afectados.	El gobierno excluye a ciertos grupos afectados y sólo se incluye a los grupos que están alineados con el gobierno. Estos últimos amplían su control sobre los recursos.	Grupos alineados con el gobierno excluyen a otros grupos independientes.
CONSECUENCIAS PROBABLES DE ESTOS RIESGOS	Las personas no conocen el objetivo central del proceso participativo ni el uso final de la información.	Se legitiman y se refuerzan las posturas oficiales y las relaciones asimétricas de poder.	Se refuerza el poder de las redes clientelares.	Se generan conflictos entre grupos y organizaciones sociales por el control de los recursos.

Test del “poder”

En la vida real las reglas formales que regulan la amplitud y la profundidad de los procesos participativos se combinan y entrecruzan con prácticas informales de poder. Mientras las primeras son fácilmente observables, las segundas son menos visibles y por lo tanto más difíciles de detectar, prevenir y controlar. Para evitar que los procesos formales de participación sean cooptados por grupos dominantes es necesario que los/as funcionarios/as públicos/as, ONGs y grupos de afectados estén mejor equipados para detectar y analizar las distintas configuraciones del poder que subyacen en los procesos participativos. Una forma de abordar este problema es a través del análisis de cómo los distintos grupos involucrados participan y ejercen su poder para acceder, reclamar o retener los recursos en conflicto (Lukes 1974).

Poder visible:

En esta dimensión el ejercicio del poder se hace visible a través de las leyes, procesos e instituciones formales que regulan los procesos participativos. En este nivel, los grupos involucrados buscan intervenir en el diseño o en la reforma de las reglas formales para poder ampliar o restringir la amplitud y la profundidad de la participación. Los/as funcionarios/as públicos/as y ONGs deben establecer estándares mínimos y monitorear su cumplimiento para garantizar que las reglas aseguren la amplitud y la profundidad necesaria para generar un tipo de participación democrática, pluralista y vinculante.



Poder oculto:

Aunque los procesos participativos descritos arriba puedan aparentar ser democráticos, pluralistas y vinculantes, algunos grupos con poder pueden tener la habilidad para restringir el acceso a la participación instalando su propia agenda y excluyendo la de otros grupos. Se trata de un poder oculto que sin necesidad de modificar las reglas formales del juego, tiene la capacidad de definir sobre qué agenda se trabaja. Se trata de una práctica producto del lobby y la influencia concreta de los grupos más poderosos e influyentes para definir qué temas se discuten y cuáles quedan afuera de la agenda. Los/as funcionarios/as públicos/as y ONGs deben ser capaces de implementar una estrategia con el fin de generar las condiciones para que los grupos marginados tengan voz e influencia para instalar sus demandas en una agenda abierta e inclusiva que también represente sus intereses.

Poder invisible:

De las tres configuraciones que pueden tomar las relaciones de poder, esta es, según Steven Lukes (1974), la más insidiosa. Se trata de ejercer el poder sobre las personas para que no sean capaces de reconocer que existe un conflicto. De esta manera las personas naturalizan la injusticia que les toca vivir, evitan cuestionarse su sufrimiento, e internalizan como inevitable el lugar de subordinación que ocupan. Esta dimensión del poder se ejemplifica paradigmáticamente en las relaciones de género. En estos casos, aunque la amplitud de la participación pueda incluir formalmente la participación de las mujeres, la simple presencia de los varones puede ser un factor suficiente para inhibir cualquier reclamo explícito de sus derechos (Cooke y Kothari 2001). Así, aunque las reglas formales puedan garantizar la amplitud y la profundidad del proceso participativo, el poder simbólico de un grupo sobre otro puede manipular la participación sin dejar rastros visibles de ninguna maniobra de cooptación. Para detectar este tipo de poder invisible es necesario que los/as funcionarios/as y ONGs logren tener un conocimiento profundo de los conflictos y tensiones que estructuran las relaciones desiguales de poder en una comunidad particular y, lo que tal vez sea más importante aún, que tengan la capacidad crítica de auto-reflexión para evitar reproducir las mismas conductas discriminatorias y opresoras.

Así, la combinación de estas tres pruebas les permitirá a las ONGs, a los/as funcionarios/as públicos/as y a los grupos de afectados prevenir o detectar la cooptación de los procesos participativos, como lo pudimos comprobar a través del estudio de caso sobre los consejos consultivos municipales en la gestión del Plan Jefes y Jefas en Argentina.

abc

TEST DE AMPLITUD/ PROFUNDIDAD	TEST DEL PODER	INDICADOR DE COOPTACIÓN
AMPLITUD	Poder visible	Las reglas y procesos formales excluyen implícita o explícitamente a los grupos marginados. Las leyes y otras regulaciones discriminatorias contra las mujeres, personas LGTB, afrodescendientes, personas pertenecientes a pueblos originarios, inmigrantes, y otros grupos, que los/las excluyen del acceso a los servicios sociales sería el ejemplo más paradigmático.
	Poder oculto	La agenda de trabajo no representa los intereses, los problemas ni las necesidades de los grupos marginados.
	Poder invisible	Los grupos marginados se auto-excluyen porque tienen temor a exponerse, por escepticismo o por falta de auto-confianza, producto de la naturalización de la opresión.
PROFUNDIDAD	Poder visible	Las reglas y procesos formales priorizan y normalizan la extracción de información y la consulta no vinculante, evitando los procesos vinculantes y el control directo sobre los recursos.
	Poder oculto	A pesar de que aparentemente se promueve la participación.
	Poder invisible	Los grupos marginados están presentes pero sin voz, ya sea por autocensura, por que tienen miedo a las represalias, por falta de confianza, o por simple escepticismo. Por lo tanto, no tienen incidencia en ninguna decisión. Se auto-excluyen (están ausentes o invisibilizados) o participan pero no logran incidir porque no expresan sus demandas ni sus reclamos (están presentes pero sin voz).



Capítulo 3

Repensando los sistemas de rendición de cuentas

Los sistemas de rendición de cuentas en la teoría

Frente al abuso de poder las personas reclaman justificaciones y sanciones. En teoría, los sistemas de rendición de cuentas cumplen esta doble función de obligar a los funcionarios públicos que ejercen el poder a dar explicaciones sobre sus acciones, y de hacerlos vulnerables a sanciones cada vez que incumplan sus obligaciones (Goetz and Jenkins, 2002).

Sin embargo, en la práctica, las instituciones formales de rendición de cuentas muestran un fuerte sesgo contra las personas socialmente excluidas por la pobreza (Anderson, 2003). Este sesgo contra la pobreza en la operación de las instituciones de rendición de cuentas genera como consecuencia la violación sistemática y cotidiana de derechos humanos a través de la falta de acceso a servicios sociales básicos, la discriminación en las escuelas y hospitales públicos, el abuso policial, y la asignación clientelar de recursos públicos (HDR, 2002). Esta situación general se agrava cuando se combina con la violencia física y sexual que las mujeres deben soportar cotidianamente (Goetz 2003)⁴⁹.

Así, basándonos en las promesas que ofrece el concepto de rendición de cuentas en la teoría, pero sin perder de vista la operación concreta de estas instituciones en la práctica, en este capítulo vamos a preguntarnos cómo debería ser el diseño y la práctica de los sistemas de rendición de cuentas para que los/las titulares de programas sociales focalizados tengan la capacidad para exigir explicaciones y demandar sanciones contra el abuso de poder. En otras palabras y en forma de pregunta:

- ¿Cómo se puede reformar el sesgo contra los grupos socialmente excluidos en la operación de los sistemas de rendición de cuentas?
- ¿Cómo se pueden garantizar los derechos de los/as titulares de programas sociales frente al abuso de poder en todas sus variantes (corrupción, clientelismo, violencia de género, etc.)?

En este capítulo vamos a analizar en detalle dos experimentos institucionales de rendición de cuentas en la gestión de programas sociales focalizados, los cuales a pesar de ser experiencias institucionales relativamente nuevas, ya han entregado los primeros resultados con el potencial para explorar posibles respuestas a las preguntas formuladas más arriba.

⁴⁹ En el marco de este capítulo consideramos fundamental incorporar la perspectiva de género en la operación de los sistemas de rendición de cuentas. Y entendemos por incluir la perspectiva de género como “el proceso de examinar las implicaciones para mujeres y hombres de cualquier tipo de acción pública planificada, incluyendo la legislación, las políticas o los programas, en cualquier área. Asimismo, es una herramienta para hacer de los intereses y necesidades de hombres y mujeres una dimensión integrada en el diseño, implementación, monitoreo, y evaluación de políticas y programas en todos los ámbitos políticos, sociales y económicos. El objetivo final es lograr la igualdad entre los géneros”. Ver Montaña, S. (2006)

Los sistemas de rendición de cuentas en la práctica

En contextos institucionales condicionados por profundas asimetrías en la distribución de los recursos y el poder, los sistemas de rendición de cuentas en la gestión de los programas sociales son herramientas poderosas para garantizar los derechos sociales de los grupos socialmente excluidos. Sin embargo, no todos los sistemas de rendición de cuentas logran este objetivo.

El sesgo contra las personas en situación de pobreza en la operación de las instituciones de rendición de cuentas no logra generar soluciones para un gran número de problemas que acosan a estas personas cotidianamente. Una práctica efectiva para rendir cuentas en los programas sociales debería permitir y promover que los/as titulares del derecho produzcan, mediante una demanda o queja, el dictado de una sentencia o decisión administrativa que imponga el cumplimiento de su derecho.

En los últimos años, la mayoría de los países de América Latina⁵⁰ han adoptado programas de transferencias en efectivo condicionadas como una estrategia de lucha contra la pobreza. Estos programas se caracterizan por cubrir a un gran número de personas y por compartir la responsabilidad de implementación entre distintos niveles y jurisdicciones de gobierno, lo cual genera varios desafíos de implementación en el marco de estrictas reglas de operación de estos programas. Consecuentemente, la creación de sistemas de control efectivos es una cuestión crítica para minimizar los riesgos de manipulación política de los programas y asegurar que los mismos mejoren las condiciones de vida de las personas.

Los casos que presentamos a continuación muestran dos modelos distintos de sistemas de rendición de cuentas aplicados a la gestión de dos programas de transferencias en efectivo condicionadas⁵¹ en México y Argentina. Aunque los casos son relativamente recientes y experimentales, son útiles para iniciar una discusión más profunda sobre los factores y condiciones que favorecen y/o obstaculizan la promoción de una verdadera rendición de cuentas centrada en garantizar los derechos sociales de los/as titulares de los programas sociales.

50 Para conocer el perfil de estos programas sociales ver: http://info.worldbank.org/etools/icct06/DOCS/TemplateCCT_SP.pdf

51 Si bien este estudio de caso se basa en la calidad de la gestión de programas sociales focalizados contra la pobreza, no estamos sugiriendo que las políticas sociales contra la pobreza deban reducirse a este tipo de intervenciones focalizadas. Por el contrario, creemos que las únicas políticas sociales exitosas en promover el desarrollo social y reducir la desigualdad son aquellas que combinan y complementan una sólida política social universal con estrategias focalizadas para grupos en situación de pobreza extrema.

Caso 3.1

El caso mexicano

El caso mexicano es, sin duda, el más completo de América Latina en términos de la variedad de canales que tienen los/as ciudadanos/as (titulares de programas sociales y no titulares) para presentar quejas y denuncias frente a la manipulación política de programas sociales. El gobierno federal en México cuenta con distintos sistemas de atención ciudadana para que, por medio de una queja y/o denuncia, los/as ciudadanos/as puedan controlar a los funcionarios gubernamentales encargados de implementar los programas sociales. En caso de detectar irregularidades o ser víctimas de algún tipo de abuso de poder, pueden presentar una denuncia para que el órgano interno de control inicie una investigación y determine las eventuales responsabilidades. Tres principales canales de atención ciudadana pueden destacarse en la gestión de los programas sociales: la Dirección General de Atención Ciudadana de la Secretaría de la Función Pública (DGAC-SFP), el Sistema de Atención Ciudadana (SAC) de Oportunidades, y los sistemas de atención de denuncias de la Fiscalía Especial para Delitos Electorales (FEPADE).

La Dirección General de Atención Ciudadana de la Secretaría de la Función Pública (DGAC-SFP) recibe peticiones ciudadanas sobre la actuación de todos los servidores públicos del Gobierno Federal y la calidad de trámites y servicios gubernamentales. Las peticiones se clasifican en denuncias por incumplimiento de obligaciones, quejas y sugerencias sobre el servicio, solicitudes y reconocimientos. Tras registrar las peticiones en el Sistema Electrónico de Atención Ciudadana, se direcciona la petición al órgano interno de control del área correspondiente para iniciar la investigación y, en el caso de ser necesario, el procedimiento administrativo por responsabilidades. El sistema no se especializa en la captación de peticiones relacionadas con programas sociales, sino que abarca la totalidad de peticiones y solicitudes de información de los/as ciudadanos/as sobre cualquier tipo de irregularidad en el gobierno federal. Cuando se presume un caso de corrupción, se envía a la unidad especializada en la SFP para su investigación y si se presume un delito electoral se registra la denuncia y se la envía a la FEPADE.

El principal programa social en México, el Programa Oportunidades, cuenta con un sistema de atención ciudadana especializada que recibe y atiende dudas, solicitudes y quejas/denuncias sobre el programa. El Sistema de Atención Ciudadana (SAC) recibe peticiones ciudadanas desde sus oficinas centrales y cada una de las oficinas estatales del programa. La demanda ciudadana que llega al Programa es clasificada en tres grandes categorías: solicitudes/consultas, quejas/denuncias y otros.

Finalmente, la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales (FEPADE), creada en 1994, es la máxima autoridad para atender e investigar denuncias en materia electoral federal. Dentro de estas denuncias, también se encuentran las relacionadas con conductas que se vinculan con programas sociales como la compra y coacción del voto utilizando recursos públicos asignados a la lucha contra la pobreza. FEPADE cuenta con seis servicios de atención ciudadana:

el sistema FEPADETEL, que recibe llamadas telefónicas, FEPADENET, que recibe correos electrónicos, *Fiscal en Línea* para enviar denuncias por la red, el Sistema de Predenuncias *PREDEF*, Módulos de Atención Personalizada y Módulos Itinerantes. Además, también recibe denuncias, vía oficio, de otros sistemas de atención ciudadana. Tanto la DGAC como el SAC seleccionan, y envían a la FEPADE vía oficio, las denuncias que llegan a sus oficinas sobre delitos electorales de proselitismo o clientelismo.

El siguiente cuadro presenta las principales particularidades de cada uno de los tres sistemas de manera comparada:

XVIII. MECANISMOS DE RECEPCIÓN DE DENUNCIAS Y FISCALIZACIÓN EN MÉXICO			
	SAC Oportunidades	SFP (SACTEL)	FEPADE
Dependencia	Programa Oportunidades, SEDESOL, PEF.	SFP, PEF.	Fiscalía de la Procuraduría General de la República (PGR), PEF.
Descripción	Atención ciudadana, asesoramiento y entrega de información y recepción de quejas y denuncias sobre el Programa Oportunidades.	Atención ciudadana, asesoramiento y entrega de información y recepción de quejas y denuncias a servidores públicos.	Recepción de denuncias sobre delitos electorales.
Organización	Dos niveles geográficos: cuenta con una oficina central pero también recibe e investiga quejas en todas las unidades desconcentradas del programa en los Estados.	Dos niveles de organización: la SFP mantiene el control central, pero cada Contraloría Interna de cada dependencia federal también recibe e investiga las quejas y denuncias de su dependencia.	Centralizado, aunque existen módulos itinerantes y cualquier Ministerio Público puede tomar denuncias de manera descentralizada.
Principal denunciante	Titulares del Programa Oportunidades.	Titulares de otros programas sociales y otros ciudadanos.	Cualquier ciudadano incluyendo organismos públicos y el IFE, el SACTEL y SAC Oportunidades.
Perfil del denunciante	Ciudadanos en condiciones de pobreza o exclusión.	Todo ciudadano.	Mayoritariamente, ciudadanos con nivel educativo universitario.
Formas de recepción de las denuncias	Correspondencia, buzones, e-mail, central telefónica, fax, audiencia, y web.	Correspondencia, e-mail, central telefónica, fax, audiencia, y web.	Correspondencia, e-mail, central telefónica, fax, audiencia, web, otros.
Porcentaje de denuncias sobre programas sociales sobre el total de denuncias que recibe	El total de las denuncias que recibe son sobre el Programa Oportunidades.	Del 5 al 7% de las denuncias que recibe son sobre programas sociales.	El 10% de las denuncias es sobre manipulación de programas sociales con fines electorales.
Competencia de resolución y/o judicialización de las denuncias	Quejas y denuncias regulares del Programa Oportunidades son enviadas a las oficinas Estatales del Programa. Delitos de corrupción de funcionarios federales son derivados a la SFP. Delitos electorales son derivados a la FEPADE.	Quejas y denuncias regulares sobre funcionarios públicos federales. Delitos de corrupción de funcionarios federales son derivados a Unidad Especial de la SFP que investiga y presenta los casos a la PGR. Delitos electorales son derivados a la FEPADE.	Delitos electorales. Los delitos son investigados por Ministerios Públicos (MP) de la Fiscalía. Los MP construyen los casos para ser presentados al Poder Judicial y lograr la detención de las personas denunciadas.
Otros delitos que quedan fuera de su competencia de resolución	Quejas y denuncias sobre el Programa que involucren a organismos y personas que no sean funcionarios federales.	Quejas y denuncias sobre programas sociales que involucren a organismos y personas que no sean funcionarios federales.	Quejas y denuncias que no entren dentro de la tipificación del Código Federal Electoral.

Fuente: Elaboración propia.

Si analizamos la manera en que se diseñan los mecanismos de entrada y salida de las denuncias, observamos que cada sistema tiene un enfoque particular sobre los/as ciudadanos/as con derecho a presentar denuncias. El diseño de cada sistema va a condicionar o restringir las oportunidades de acceso de los/as titulares de programas sociales para presentar una denuncia. Desde este punto de vista, el diseño del SACTEL parece estar enfocado en el/a ciudadano/a como usuario de servicios públicos al que el estado le debe una respuesta por la mala o deficiente prestación del servicio; consecuentemente, sólo del 5 al 7% de las denuncias son sobre programas sociales. El servicio que ofrece FEPADE parece estar diseñado para el/a ciudadano/a como elector/a y pone el eje en la vulneración del derecho a votar libremente; y sólo el 10% de las denuncias son sobre programas sociales. Finalmente, el SAC es el único que se enfoca principalmente en el último quintil de más bajos ingresos de la población, enfocándose en el/la ciudadano/a como titular de un programa social, y en particular, como titular del programa Oportunidades. Así, el 100% de las denuncias son sobre programas sociales. Aunque cada sistema funciona de manera independiente, la siguiente figura permite observar, de manera dinámica, los mecanismos de entrada y salida⁵² y las interrelaciones básicas entre ellos:

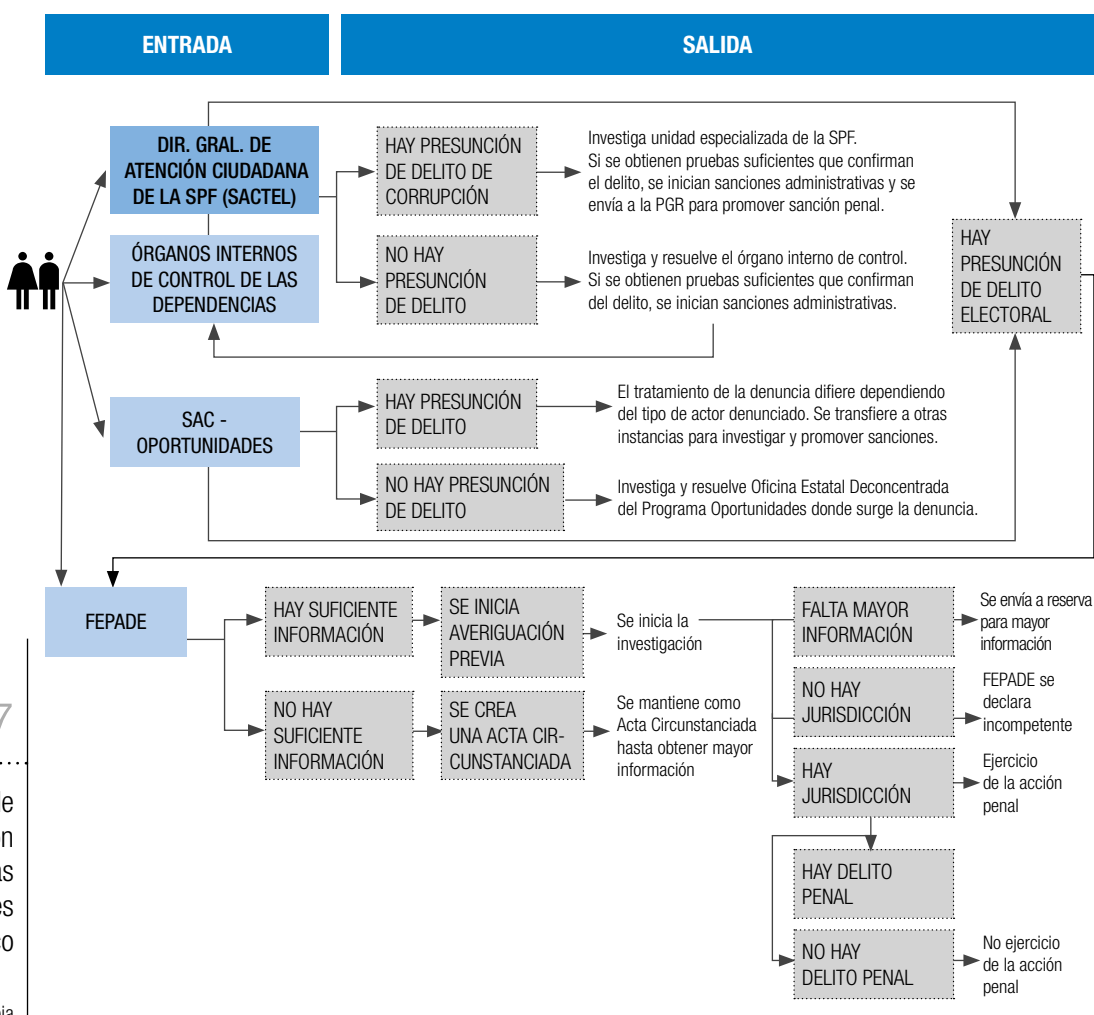


Figura 7
 Sistema integrado de recepción y fiscalización de quejas y denuncias de programas sociales en México
 Fuente: Elaboración propia

52 Para analizar la entrada y salida de los sistemas de rendición de cuentas seguimos el modelo desarrollado por Hevia de la Jara, F. (2006). Agradecemos la invaluable ayuda de Felipe Hevia para entender en detalle la operación del sistema SAC y sus implicancias para la gestión del programa Oportunidades.

A continuación, analizaremos en detalle el diseño y funcionamiento de la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales, en relación con la gestión de los programas sociales focalizados, analizando en la entrada y en la salida del sistema sus fortalezas y debilidades:

La Fiscalía Especializada en Delitos Electorales (FEPADE)

La Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE) fue creada en México en 1994, por consejo del Instituto Federal Electoral, para investigar las denuncias relacionadas con delitos electorales. Los delitos electorales, tipificados en 10 artículos del Código Penal Federal, se encuentran agrupados, en base a la calidad del sujeto activo (servidor público, funcionario partidista, funcionario electoral etc.) y pueden ser sancionados con penas de prisión en el rango de 6 meses a 9 años de prisión, salvo lo previsto en los artículos 404 (suspensión de derechos políticos) y 408 (multa).

Entrada

Fortalezas del sistema

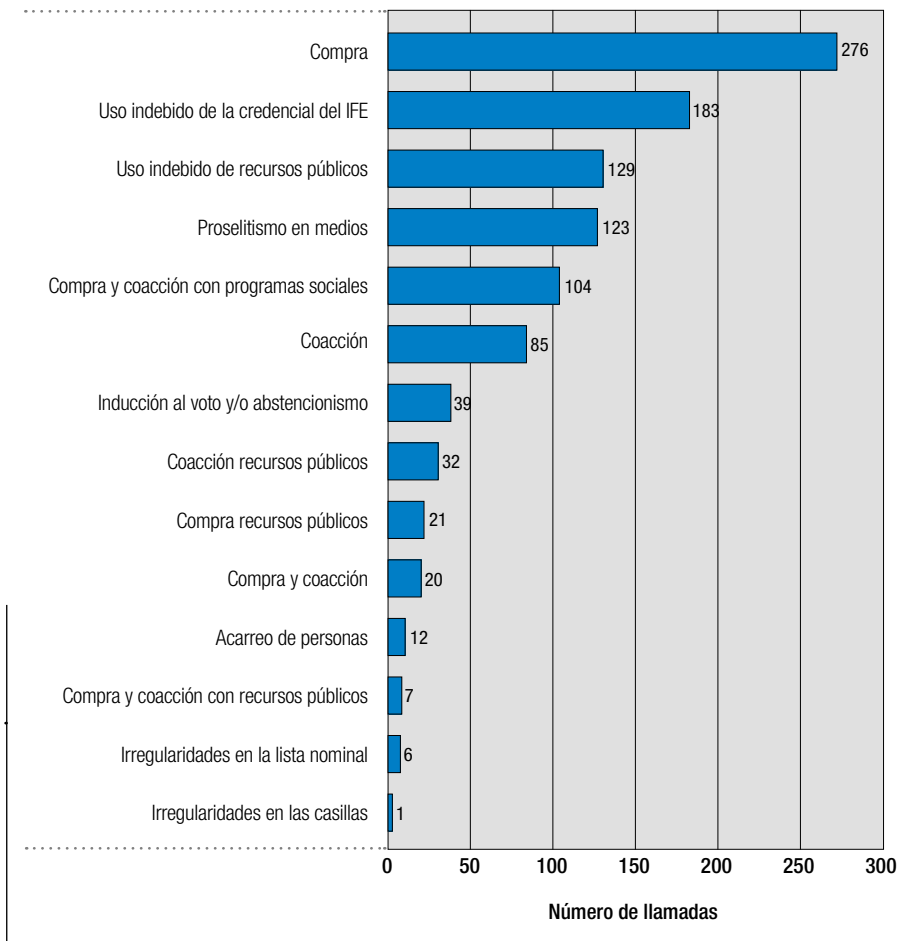
Múltiples canales de acceso: La FEPADE cumple una función esencial en el adecuado desarrollo de la función pública electoral, previniendo e investigando una amplia gama de denuncias sobre posibles delitos electorales. Como mencionamos anteriormente, la FEPADE ha puesto en marcha distintos canales para la recepción de denuncias. En términos cuantitativos, entre octubre de 2005 y diciembre de 2006, la FEPADE atendió 1,224 solicitudes por el sistema de Predenuncias, 488 correos electrónicos por FEPADENET, y 5,361 llamadas desde el sistema telefónico FEPADETEL.

Atención de denuncias sobre programas sociales: Uno de los canales más importantes para el ingreso de denuncias a FEPADE es el de FEPADETEL, que es atendido por personal especializado en materia penal electoral y funcional las 24 horas al día, los 365 días del año. Entre las denuncias recibidas, la tipología de delitos electorales incluye los delitos relacionados con la manipulación de los programas sociales. El siguiente cuadro resume los contenidos de las llamadas telefónicas recibidas por FEPADETEL que reportaban una denuncia explícita sobre un posible delito electoral. Se han omitido las llamadas realizadas para solicitar información o consultas.

Cómo se puede observar, las denuncias relacionadas con la compra y coacción del voto utilizando a los programas sociales forman el 10% del total de denuncias y son la quinta causa con mayor cantidad de llamados a FEPADETEL:

Figura 8

Total de llamadas a FEPADETEL que registraron un incidente (enero a junio 2006)



Fuente: Elaboración propia en base a datos publicados en el Capítulo IV del Informe del Blindaje Electoral, FEPADE.

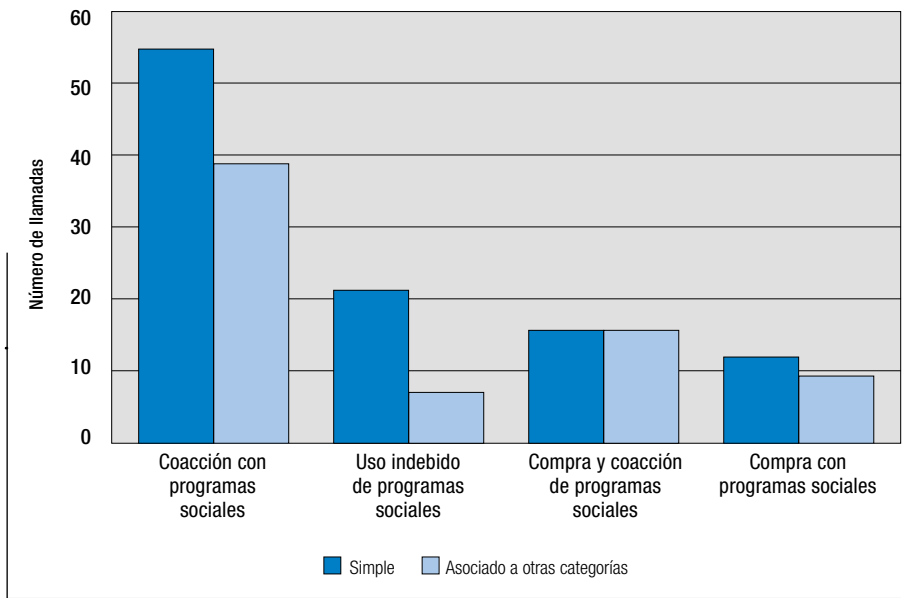
La figura 8 cuantifica los llamados a FEPADETEL que reportaron un incidente o posible delito. Si a esto se le suma las llamadas que reportaron dos o más incidentes se observa una relación estrecha entre la compra y coacción del voto utilizando programas sociales y el uso indebido de la credencial del Instituto Federal Electoral (IFE) - es decir, el 32% del total de denuncias que implican a programas sociales y reportan dos o más incidentes incluyen denuncias del uso indebido de la credencial del IFE. Esto concuerda con informes realizados por la organización Alianza Cívica que mencionan el pedido de la credencial de votante como una práctica común para coaccionar o comprar el voto ciudadano⁵³. Esta evidencia estaría mostrando la vulnerabilidad que enfrentan las titulares de programas sociales frente a la presión para entregar su credencial de votante del IFE de manera ilegal.

El total de llamados que reportaron el uso indebido de los programas sociales en Enero-Junio de 2006 (es decir, en los seis meses de campaña electoral previos a las elecciones presidenciales mexicanas del 2 de Julio) ascendió a 161 llamados, lo que equivale a un promedio de 26.8 registros por mes. Comparándolo con el total de llamados que registraron denuncias en el período, esto equivale a un 12% de las denuncias efectuadas por teléfono.

53 Alianza Cívica, Observación del Proceso Electoral 2006

Figura 9

Total de llamadas a FEPADETEL con uno o más incidentes (enero a junio 2006)



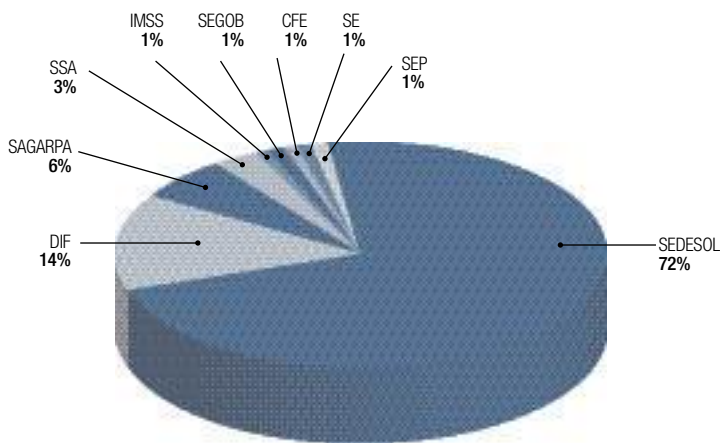
Fuente: Elaboración propia en base a datos publicados en las páginas 102 y 104 del Capítulo IV del Informe del Blindaje Electoral, FEPADE.

Si desagregamos las denuncias recibidas por FEPADETEL teniendo en cuenta a las instituciones que se nombran en la misma, se observa que de 184 denuncias, la mayoría son sobre SEDESOL (representando 61.41% de las alusiones a instituciones en las denuncias de programas sociales de todo el semestre). De éstas, un 70% corresponden al Programa Oportunidades, el cuál es el programa con mayor cobertura del país.

A su vez, se aprecia que del total de instituciones que fueron vinculadas con alguna conducta que implicara la manipulación de programas sociales, la SEDESOL por sí misma supera al conjunto de las demás instituciones nombradas en los registros⁵⁴. Esto hecho podría explicarse debido al gran número de programas sociales, y especialmente de la asignación presupuestaria y el padrón de titulares de programas sociales que maneja SEDESOL.⁵⁵

Figura 10

Total de menciones recibidas por el sistema FEPADETEL que se vinculan con instituciones que manejan programas sociales (enero a junio de 2006)



Fuente: Elaboración propia en base a datos publicados en el Capítulo IV del Informe del Blindaje Electoral, FEPADE.

⁵⁴ Capítulo IV del Informe del Blindaje Electoral, página 108.

⁵⁵ Capítulo IV del Informe del Blindaje Electoral, página 108.

El informe elaborado por FEPADETEL también identifica a los programas que recibieron mayores tasas de denuncias de Enero a Junio de 2006. El análisis reporta que el programa de Desarrollo Humano Oportunidades fue el que obtuvo mayor frecuencia como la vía más recurrente para incidir en el ejercicio del voto ciudadano (45.10%), ya sea por funcionarios públicos, funcionarios partidistas de todos los partidos políticos o particulares. Lo siguen Piso Firme (11.41%), Tu Casa (6%), y Procampo (6%). Finalmente, un último dato de interés en relación a las denuncias sobre programas sociales fue que la mayoría identificó a los denunciados como particulares y no como funcionarios públicos.

Programa de prevención de delitos electorales y difusión de los canales de atención de denuncias: En los últimos años, FEPADE ha realizado un importante esfuerzo por prevenir los delitos electorales y difundir los mecanismos de denuncia. De Octubre de 2005 a Junio de 2006 se celebraron 1,577 eventos en todos los estados del país. A través de la Dirección General de Información y Política Criminal en Materia de Delitos Electorales, FEPADE emprendió acciones concretas orientadas hacia dos aspectos fundamentales: capacitación y diseño, impresión y distribución de materiales de prevención del delito electoral. Uno de los objetivos fundamentales de estas acciones fue cubrir la mayor cantidad posible de territorio nacional, esto es, atender las 32 entidades federativas del país. Se segmentaron los destinatarios de la capacitación básicamente en servidores públicos estatales, funcionarios electorales –tanto de los institutos electorales locales como consejos distritales del IFE– y público en general. Posteriormente, se desarrollaron capacitaciones y materiales especiales para indígenas, adultos mayores, jóvenes y personas con capacidades distintas.⁵⁶

Debilidades del sistema

Baja utilización del sistema por personas en condiciones de pobreza: Los datos generados por el análisis del perfil del denunciante en FEPADE muestran un sesgo hacia la categoría de personas con alto nivel educativo (media superior completa y universitarios). Como mencionamos anteriormente, el diseño de los mecanismos de entrada de FEPADE se focaliza en el/la ciudadano/a como elector/a y pone el eje en la violación del derecho a votar libremente. Los operadores de FEPADETEL no están entrenados de manera especializada para la atención de denuncias de programas sociales, y si bien frente a la última elección presidencial se realizó una campaña para fomentar las denuncias de los/as titulares de los programas sociales; sólo el 10% de las denuncias que recibe son sobre programas sociales.

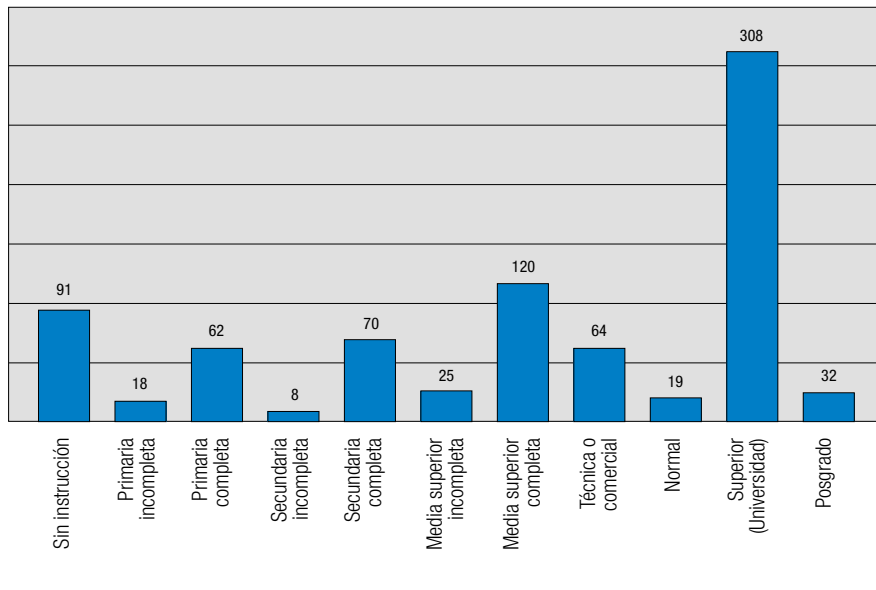
.....

⁵⁶ FEPADE, La Jornada Electoral del 02 De Julio: Un Análisis del Servicio de Atención Telefónico a la Ciudadanía Fepadetel, 2006.

Figura 11

Distribución de llamadas recibidas por FEPADETEL el 2 de julio por nivel académico

Nota: Se excluyen los registros en los que los usuarios no proporcionaron nivel educativo.
Fuente: FEPADE, DGIPCME



El bajo reconocimiento de FEPADE como instancia de referencia para presentar denuncias por los titulares de programas sociales también fue evidenciado por Alianza Cívica en su encuesta a titulares los programas sociales Procampo, Empleo temporal, Seguro Popular y Oportunidades. Del total de 11,214 encuestas realizadas, ninguna persona (0%) nombró a FEPADE como referencia para presentar una queja sobre irregularidades en el programa.

SALIDA

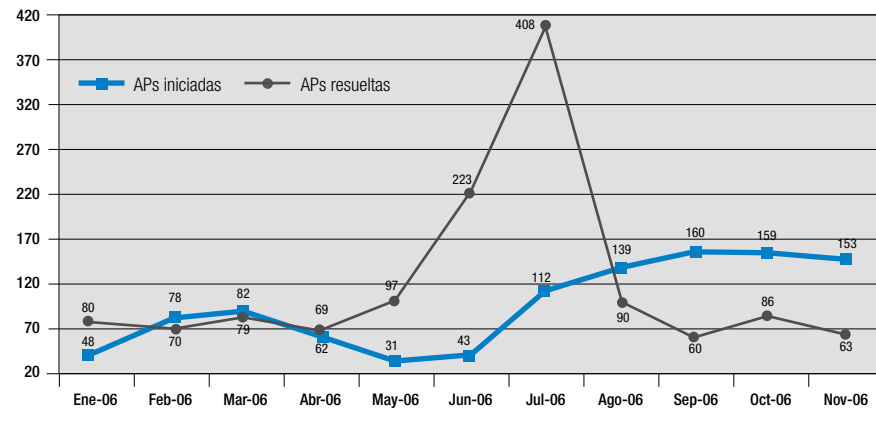
Fortalezas del sistema

Eficacia en la resolución de averiguaciones previas en tiempo y forma: La FEPADE tiene un desempeño positivo en la resolución de averiguaciones previas. La siguiente figura muestra el número de averiguaciones previas iniciadas y resueltas por mes. Se observa un pico en Julio, debido al aumento exponencial de las denuncias a causa de las elecciones presidenciales del 2 de Julio. Cómo se ve en la figura 12, el aumento de las denuncias generó una carga de trabajo de la FEPADE que fue compensada por la duplicación del número de resoluciones mensuales en los últimos meses con respecto a los primeros cuatro meses del año.

Figura 12

Porcentaje de averiguaciones previas en trámite iniciadas y resueltas por mes (2006)

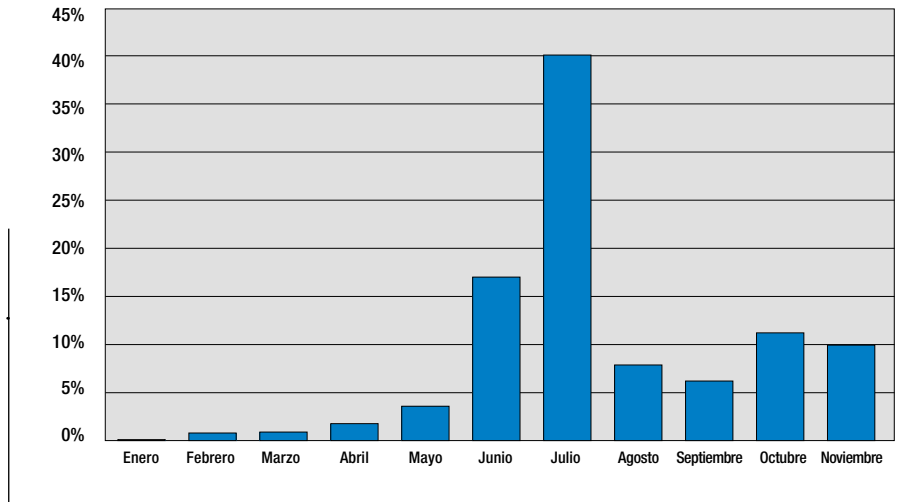
Fuente: FEPADE.



En la figura 13, se aprecia que el 92% de las averiguaciones previas han sido resueltas por la Fiscalía en 6 meses o menos a partir del momento de su presentación. Sólo 4% de las indagatorias, equivalente a 15 de las 394 en trámite a fines de 2006, tienen una antigüedad de más de 7 meses.

Figura 13

Porcentaje de averiguaciones previas en trámite según mes de radicación (2006)



Fuente: FEPADE.

Efectividad en la emisión de órdenes de detención: Cada pliego de consignación presentado al Poder Judicial como resultado de la investigación de una averiguación previa es un llamado a que el juez penal emita una o varias órdenes de detención contra las personas que aparecen como probables responsables. Desde el año 2001, FEPADE mantiene una efectividad superior al 90% en las órdenes emitidas con respecto a las consignaciones presentadas a los jueces. Durante el año 2005, se dictaron 101 resoluciones, de las cuales 97 han sido acordes con la solicitud de la Fiscalía y que han dado como resultado las órdenes de detención en contra de 138 personas. Eso implica que en el año 2005 se mantuvo el alto porcentaje de efectividad por órdenes de detención giradas, llegando a un 96.03% de efectividad.

Eficacia en el dictado de sentencias condenatorias: La consistencia de las investigaciones, el fundamento técnico-jurídico de los expedientes, y el seguimiento en el trámite de las causas penales ha generado una alta efectividad en el número de sentencias condenatorias de las causas presentadas por FEPADE. El siguiente cuadro muestra el porcentaje de efectividad de FEPADE desde su creación hasta el año 2005.

XIX. EFICACIA EN LAS SENTENCIAS DICTADAS EN PRIMERA INSTANCIA DE LOS CASOS PRESENTADOS AL PODER JUDICIAL POR LA FEPADE

Eficacia en las sentencias	Absolutorias	Condenatorias	Total	Eficacia
1997	1	9	10	90,00 %
1998	4	33	37	89,18 %
1999	1	26	27	96,29 %
2000	3	31	34	91,17 %
2001	0	46	46	100 %
2002	3	40	43	93,02 %
2003	0	57	57	100 %
2004	1	59	60	98,33 %
2005	3	61	64	95,31 %

Fuente: FEPADE (2005).

Debilidades del sistema

No incorpora la perspectiva de género: teniendo en cuenta que el programa Oportunidades es el programa social de mayor cobertura del país y que por diseño está focalizado en las mujeres, tanto el SAC como la FEPADE no están preparados para recibir ni tratar denuncias relacionadas con distintos tipos de violencia de género: sicológica, física y sexual.

Bajo nivel de procesamientos: Los datos de Enero a Noviembre de 2006 muestran que sólo el 9% de las averiguaciones previas se resuelven por ejercicio de la acción penal, frente a 28% declaraciones de incompetencia, 19% de reservas y 44% de no ejercicio de la acción penal. En el año 2005, la proporción es similar con 13% de casos resueltos como ejercicio de la acción penal, 21% reservas, 48% como no ejercicio de la acción penal y 18% declaraciones de incompetencia. El sentido de las resoluciones es definido de la siguiente manera:

XX. CRITERIOS NORMATIVOS DE RESOLUCIÓN DE AVERIGUACIONES PREVIAS EN LA FEPADE

RESOLUCIÓN	DEFINICIÓN
NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL	Las diligencias de investigación concluyen que: <ul style="list-style-type: none"> - la conducta o los hechos no son constitutivos de delito, - se acredita que el inculpado no tuvo participación, - resulta imposible la prueba de la existencia del delito, - la responsabilidad se haya extinguido legalmente, o bien, - está excluida la responsabilidad penal del inculpado.
RESERVA	Las diligencias de investigación no logran proveer elementos suficientes para la consignación y no pueden realizarse otras. Sin embargo, se mantiene en reserva por si se pueden encontrar nuevos datos para proseguir la averiguación.
INCOMPETENCIA	Las diligencias de investigación determinan que la facultad para resolver la indagatoria corresponde a otro órgano del Ministerio Público de fuero, materia o especialidad federal, común o aun consejo de menores.
EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL	Las diligencias de investigación promueven las pruebas necesarias para realizar la consignación penal ante los tribunales poniendo en conocimiento de los hechos a los órganos del Poder Judicial.

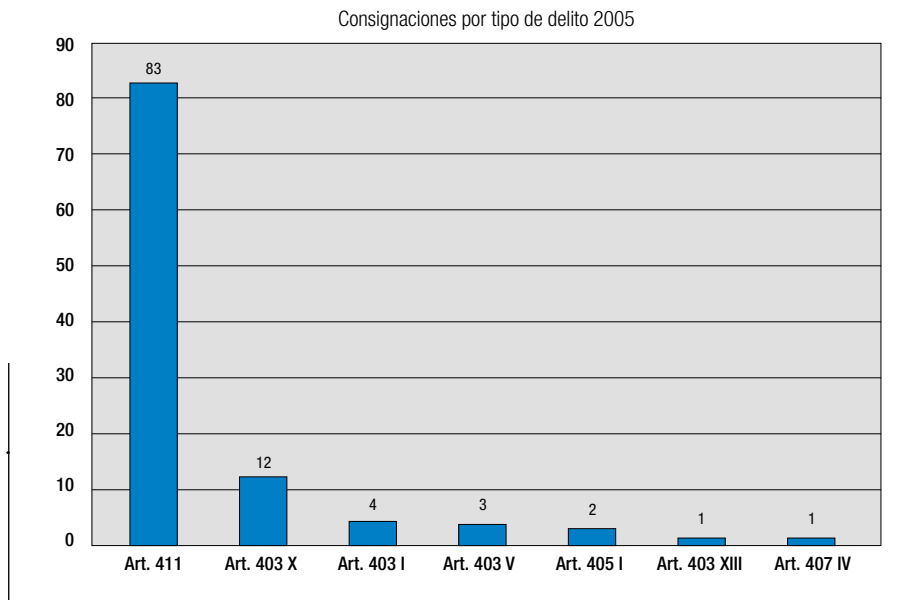
Fuente: FEPADE (2005).

Para el caso de los delitos relacionados con la manipulación de programas sociales la tasa de procesamientos es más baja todavía. Si bien éstas pueden representar el 12% del total de las denuncias que ingresan a la Fiscalía, representan un número muy bajo en el total de casos procesados. Aunque, a raíz de la reserva otorgada a los expedientes penales en curso, no es posible determinar con exactitud cuántos procesamientos en FEPADE están relacionados con programas sociales. Sin embargo, es posible realizar algunas conclusiones generales. La siguiente figura 14 muestra el número de procesamientos por delito tipificado en el Código Penal Electoral. Como se puede observar, el número de casos procesados (106) es muy bajo si se tiene en cuenta que en el año 2005 se resolvieron un total de 851 averiguaciones previas⁵⁷. Durante el año 2005 la mayoría de procesamientos fueron motivadas por la expedición ilícita de credenciales para votar (art. 411) y la sustracción ilícita de urnas o destrucción de boletas electorales (Art. 403 X).

Figura 14

Número de consignaciones por artículo del Código Penal Electoral (2005)

Fuente: FEPADE.



Sólo el artículo 403 V (recoger credenciales para votar de los ciudadanos) y, en menor medida, el artículo 407 IV (servidores públicos que presten servicio o apoyo a partidos políticos utilizando el tiempo de sus subordinados de manera ilegal) podrían estar refiriéndose de manera indirecta a delitos relacionados con programas sociales. Pero en ambos casos la referencia habría de ser demasiado indirecta. De todas maneras, si esto aún fuera cierto, correspondería a sólo 3.7% del total de consignaciones, y al 0.47% del total de averiguaciones previas.

Dificultad para procesar bajo el actual Código Penal Electoral: Una de las razones que argumenta la FEPADE para explicar el bajo nivel de procesamientos se relaciona con los problemas de interpretación que presenta el Código Penal Electoral.

⁵⁷ De los cuáles 13% fue resuelto como ejercicio de la acción penal, 21% como reserva, 48% como no ejercicio de la acción penal y 18% en declaraciones de incompetencia.

El artículo que mejor tipifica un delito electoral que podría incluir a la compra y/o coacción del voto con programas sociales es el artículo 407 II (que un funcionario público condicione la prestación de un servicio público o el cumplimiento de programas en el ámbito de su competencia a la emisión del sufragio a favor de un partido político o candidato),

Sería posible también incluir la coacción y/o compra del voto con programas sociales en el artículo 403 VI (que cualquier persona solicite votos por paga, dádiva, promesa de dinero u otra recompensa durante las campañas electorales o la jornada electoral) ó el artículo 403 XI (mediante amenaza o promesa de paga o dádiva comprometa el voto a favor de un determinado candidato o partido político).

De manera más indirecta, la manipulación de los titulares de programas sociales también podría estar tipificada en el artículo 403 V (recoger credenciales para votar de los ciudadanos). La utilización del pedido de la credencial para votar sin causa prevista por la ley es una práctica recurrente de manipulación política de los programas sociales en México. En una investigación de Observación del Proceso Electoral Federal, Alianza Cívica mostró que al 14.6% de los titulares de programas sociales entrevistados de los programas sociales PET, 4.5% de Procampo, 3.6% de Seguro Popular y 3.7% de Oportunidades se les solicitó la credencial o copia de la credencial para votar a cambio de recibir nuevos apoyos o con la amenaza de sacarles los actuales apoyos. (Alianza Cívica 2006)

Finalmente, la utilización de recursos públicos de los programas sociales con fines electorales podrían llegar a encubrirse en los siguientes dos artículos: el artículo 407 III (servidores públicos que destinen de manera ilegal fondos, bienes o servicios a su disposición en virtud de su cargo como inmuebles, equipos y vehículos al apoyo de un partido político o de un candidato) y el artículo 407 IV (servidores públicos que presten servicio o apoyo a partidos políticos utilizando el tiempo de sus subordinados de manera ilegal).

Si observamos el sentido de resolución del total de averiguaciones previas ingresadas a la FEPADE bajo éstos artículos durante el año 2006 se observa que no hubo ni un solo procesamiento sobre la manipulación de programas sociales. Sin embargo, vemos que hubieron cuatro procesamientos por recoger credenciales para votar sin causa prevista por la ley, aunque fue imposible determinar si esto fue realizado a titulares de programas sociales de programas sociales u otros ciudadanos.

XXI. RESOLUCIÓN DE DENUNCIAS CON DISTINTOS TIPOS DE VINCULACIÓN CON LA MANIPULACIÓN DE LOS PROGRAMAS SOCIALES				
ARTÍCULO	EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL	NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL	RESERVA	INCOMPETENCIA
407 II- condicionamiento de programas públicos	0	3	3	s/d
403 VI- solicite votos a cambio de dádivas	0	1	5	s/d
403 XI- amenaza o promesa de dádiva a cambio de votos	0	0	2	s/d
403 V- recoja credenciales para votar	4	7	6	s/d
407 III- destine fondos, bienes o servicios públicos a candidatos o partidos	3	13	21	s/d
407 IV – destine el tiempo de funcionarios públicos al servicio de candidatos o partidos	0	1	1	s/d

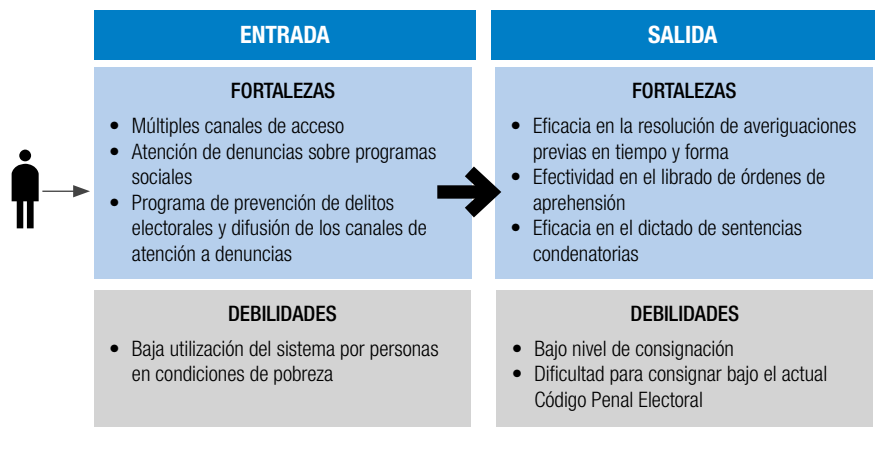
Fuente: FEPADE (2005)

Las razones argumentadas por FEPADE⁵⁸ para explicar el bajo nivel de procesamientos se debe, en su gran mayoría, a que el marco jurídico es muy limitado para impulsar la acción penal contra las denuncias recibidas. La FEPADE ha promovido proyectos de reforma al Código Penal Electoral en varias ocasiones. La iniciativa de reforma prevé la inclusión de otros tipos penales como el sancionar a quien realice proselitismo en los tres días previos al día de la elección y hasta el cierre de la votación, que no está previsto en la legislación actual.

Figura 15

Resumen FEPADE, México

Fuente: FEPADE.



58 Entrevista con la Fiscal Especializada para la Atención de Delitos Electorales Dra. María de los Angeles Fromow Rangel y con Dr. Héctor Díaz Santana, Director General de Información y Política Criminal en Materia de Delitos Electorales.

caso 3.2 El caso argentino

Tradicionalmente, la gran mayoría de los programas sociales en la Argentina no han incluido mecanismos formales de rendición de cuentas. Sin embargo, se registran ciertos avances para promover la rendición de cuentas en el marco de la implementación del Plan Jefes y Jefas⁵⁹, el programa social de mayor cobertura nacional⁶⁰. En el marco de este programa funciona una Comisión de Tratamiento de Denuncias de los Programas de Empleo (CODEM). La CODEM⁶¹ recibe reclamos y denuncias a través de cuatro canales:

1. Telefónicamente: a través de un Call Center (0800-222-2220)
2. Por escrito: correo postal o por derivaciones internas de otras áreas del Ministerio.
3. Personales: de aquellas personas que se acercan a la Comisión.
4. Otros: la CODEM puede intervenir en casos de los que toma conocimiento a través de la prensa u otras formas de difusión.

Los reclamos y denuncias son directamente realizados ante las oficinas de la CODEM⁶² o por medio de las oficinas de Gerencias de Empleo y Capacitación Laboral (GECAL) presentes en las provincias en todo el país. Las denuncias hacen referencia a irregularidades en los siguientes casos y situaciones: a) el otorgamiento del beneficio del programa, b) el incumplimiento de requisitos, c) la eventual aparición de gestores o intermediarios, d) el incumplimiento de las contraprestaciones, e) faltas graves cometidas por los organismos ejecutores en perjuicio de los beneficiarios, entre otras cuestiones. Las denuncias, las cuales pueden ser anónimas, son ingresadas al sistema mediante un programa informático que las clasifica en las siguientes categorías: 1) extorsión, 2) corrupción, 3) titulares de programas sociales sin requisitos, 4) inscripción irregular, 5) consejos consultivos, 6) contraprestación irregular, 7) proceso de pago irregular y otros. Por extorsión se comprende a aquellas denuncias que refieren a la exigencia de una suma de dinero o de una contraprestación no establecida por la reglamentación del programa para permitir su acceso al beneficio o para su continuidad. Por corrupción se comprende a aquellas denuncias donde el sujeto activo de las conductas extorsivas es un funcionario público.

Cuando estas denuncias implican un delito, la CODEM transfiere las mismas a la Unidad Fiscal Investigación de la Seguridad Social (UFISES), la cual investiga el caso e inicia una investigación preliminar bajo el Código Procesal Penal de la Nación. De los distintos tipos de denuncias señalados más arriba, sólo 4 son considerados como delitos y derivados a la UFISES:

⁵⁹ La implementación del Plan Jefes y Jefas en su primera etapa se caracterizó por su falta de transparencia y escándalos de clientelismo político. A partir de estos hechos, se reformaron y crearon distintos sistemas de rendición de cuentas y de transparencia.

⁶⁰ El programa llegó a tener una cobertura máxima de 2.000.000 de personas. A la fecha de cierre de este artículo (5/08) el programa, con 700.000 titulares sigue siendo el de mayor cobertura nacional.

⁶¹ Ver: www.trabajo.gov.ar/programas/sociales/jefes/codem.htm

⁶² Para ver en detalle el circuito de denuncias: www.siggen.gov.ar/documentacion/res_se_121-03.asp

- a. Corrupción
- b. Extorsión
- c. Inscripción irregular
- d. Contraprestación irregular

LAS TIPOLOGÍAS

La tipología de denuncias presente en las estadísticas que realiza Codem y Ufises para el programa Jefes y Jefas de Hogar en Argentina toma un enfoque distinto de la tipología del Programa Oportunidades en México. Si bien en ambas se puede realizar una distinción entre denuncias duras y quejas o reclamos, la forma en la cuál tipifican las denuncias es distinta.

El programa Oportunidades, como describimos anteriormente, distingue las denuncias según el sujeto que estaría realizando el hecho delictivo haciendo referencia a los principales actores del programa: los vocales del programa, los enlaces municipales, autoridades municipales, el programa en sí mismo, el sector educativo o el sector de salud. Las estadísticas del sistema SAC también especifican cuatro clases de denuncias de núcleo duro: proselitismo, maltrato, demanda de dinero y faenas.

Si analizamos la descripción que el sistema de Codem y Ufises realiza sobre cada denuncia de núcleo duro del programa

Jefes y Jefas que ingresa al sistema también podemos identificar estos cuatro tipos de denuncias: proselitismo, maltrato, demanda de dinero y faenas.

Sin embargo, las estadísticas de las denuncias de núcleo duro publicadas por el sistema sólo muestran la distribución de las denuncias siguiendo una tipología particular: corrupción, extorsión, contraprestación irregular e inscripción irregular. Cuando se denuncia a un funcionario público por maltrato, proselitismo, demanda de dinero, faenas u otra contraprestación no establecida por la normativa del programa Jefes y Jefas de Hogar para acceder al beneficio o continuar gozando del mismo, las denuncias son ingresadas al sistema como denuncias de **corrupción**. Cuando ésta misma denuncia sea realizada sobre personas que no son funcionarios públicos las mismas ingresan al sistema como **extorsión**. Los otros dos tipos de denuncias de núcleo duro en el programa Jefes y Jefas (inscripción irregular y contraprestación irregular) no responden al sujeto que estaría realizando

el hecho delictivo sino que están relacionadas con el tipo de denuncia particular. Cuando la denuncia señala irregularidades producidas en razón de la asignación, el contenido, el cumplimiento y/o la ejecución de la contraprestación ingresan al sistema como **contraprestación Irregular**. Cuando las denuncias refieran al funcionamiento administrativo y operativo del Municipio o Comuna en tanto obstáculo al normal acceso de los postulantes al programa Jefes y Jefas de Hogar se las denomina **inscripción irregular**.

Esta tipología presenta algunos problemas. Las categorías no son excluyentes, por lo cuál es probable observar dos denuncias muy parecidas ingresadas como tipos diferentes. Los mismos funcionarios encargados de ingresar las denuncias al sistema* afirmaron que muchas veces la selección del tipo de denuncia no es clara, y por lo tanto se puede volver discrecional y arbitraria.

* Entrevista con funcionarios de la CODEM y la UFISES.

Elaboración propia en base a entrevistas con funcionarios/as de la CODEM y la UFISES

La UFISES es la unidad del Ministerio Público de la Nación encargada de todos los casos relacionados con delitos implicados en la asignación, distribución e implementación de los planes sociales. El origen de la UFISES está asociado a una exitosa investigación sobre un fraude de 20 millones de dólares a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) a través de la asignación de jubilaciones falsas⁶³. La ANSES es un organismo descentralizado del Ministerio de Trabajo, que administra los fondos de jubilaciones, pensiones y asignaciones

63 Para conocer el caso en más detalle ver: www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-27616-2003-11-02.html

familiares, y el Fondo Nacional de Empleo. El impacto y los resultados de esa investigación llevaron a la creación de la UFISES a través de un convenio firmado (mayo de 2002) entre la Procuración General de la Nación y la Administración Nacional de la Seguridad Social, con el objetivo de optimizar la coordinación de las áreas de investigación preventiva y judicial de ambas instituciones y la creación de mecanismos institucionales que permitan mejorar la eficiencia en la persecución y represión de los delitos contra el sistema público de reparto y los recursos previsionales. La UFISES siguió adelante con las investigaciones sobre cobro indebido de jubilaciones y pensiones y 6 meses después de su entrada en funcionamiento, en medio de numerosas denuncias de clientelismo en la gestión del plan Jefes y Jefas, se amplió su competencias para poder investigar irregularidades en la gestión de ese programa social.

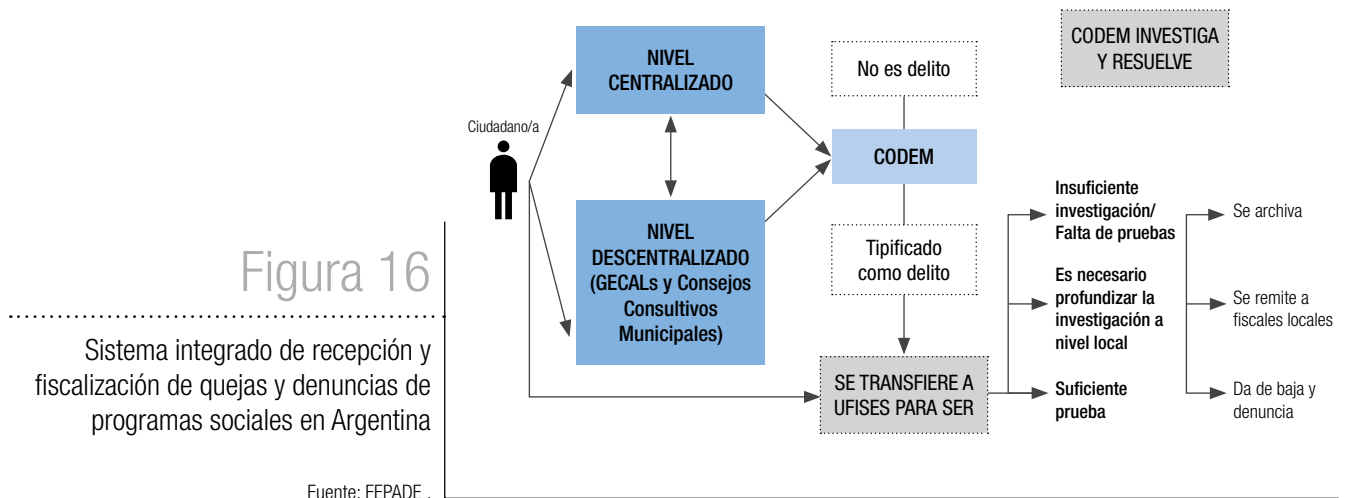
La UFISES, además de recibir las denuncias que le transfiere la CODEM, recibe denuncias directamente de los particulares (en persona y por teléfono) y desarrolla investigaciones propias. Presentada una denuncia a la UFISES, la misma notifica a los Consejos Consultivos del plan Jefes y Jefas, en primera instancia, y a Municipios para corroborar los datos de la misma. Asimismo, realiza entrecruzamientos entre padrones de titulares de programas sociales con la nómina de empleados municipales, policías provinciales, y otros funcionarios públicos para detectar irregularidades.

XXI. MECANISMOS DE RECEPCIÓN DE DENUNCIAS, ARGENTINA (ANÁLISIS ESTÁTICO)

	CODEM	UFISES
Dependencia	Secretaría de Empleo, Ministerio de Trabajo	Ministerio Público Fiscal
Descripción	Recepción de quejas y denuncias sobre el Plan Jefes y Jefas y, desde el 2003 también sobre el Programa de Empleo Comunitario (PEC)	Recepción de denuncias sobre delitos en el Plan Jefes y Jefas y, desde el 2003, de PEC
Organización	Dos niveles geográficos: cuenta con una oficina central pero también recibe e investiga quejas en todas las Gerencias de Empleo provinciales	Centralizado
Principal denunciante	Titulares del Plan Jefes y Jefas	Titulares del Plan Jefes y Jefas
Perfil del denunciante	Ciudadanos en condiciones de pobreza o exclusión	Todo ciudadano, pero principalmente ciudadanos en condiciones de exclusión y pobreza
Formas de recepción de las denuncias	Correspondencia, e-mail, central telefónica, y audiencia.	CODEM, audiencia, e-mail. También realiza investigaciones propias
Porcentaje de denuncias sobre programas sociales sobre el total de denuncias que recibe	99% de las denuncias que recibe son sobre el Plan Jefes y Jefas	Recibe muchas denuncias sobre el Plan Jefes y Jefas y el PEC aunque también recibe denuncias sobre otros delitos de la seguridad social
Competencia de resolución y/o judicialización de las denuncias	Quejas y denuncias regulares del Plan Jefes y Jefas son notificadas a la GECAL o Municipio. Delitos de corrupción y extorsión del Plan jefes y Jefas son derivados a la UFISES	Investiga y construye los casos para presentar al Poder Judicial

La Unidad Fiscal de Investigaciones de la Seguridad Social

Hasta acá, hemos visto un esquema formal y estático del sistema de reclamos y denuncias. A continuación vamos a analizar el funcionamiento del sistema, diferenciando dos niveles del circuito: la entrada y la salida del sistema, y señalando las debilidades y fortalezas de cada uno.



ENTRADA

La entrada del sistema debe tener la capacidad de instalar canales accesibles y seguros para promover la presentación de reclamos y denuncias.

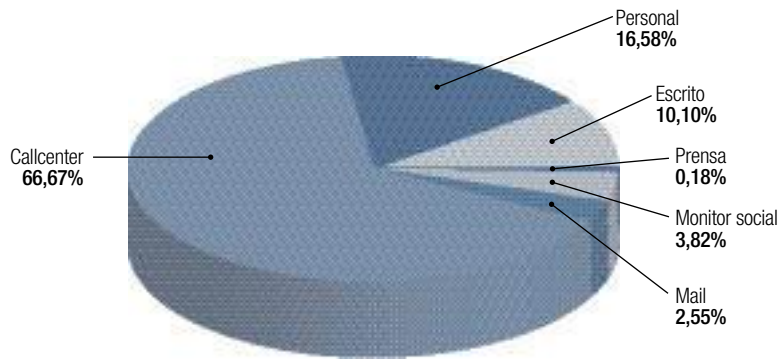
Fortalezas del sistema

Múltiples accesos: una de las fortalezas del sistema es la variedad de canales para recibir denuncias. Las estadísticas desagregadas por tipo de canal coinciden con las recomendaciones que sugiere la literatura especializada en clientelismo político con respecto a la seguridad del denunciante. Así, casi el 70 % de las denuncias se realizan a través de la línea telefónica gratuita, la cual como ya dijimos opera centralizadamente en la órbita del Ministerio de Trabajo. La línea gratuita le permite a las personas que son víctimas del abuso de poder hacer la denuncia ante una instancia gubernamental que no es el gobierno local, el cual la mayoría de las veces es el responsable de esa situación de abuso de poder, por acción u omisión. Cuanto más lejos del ámbito local funcione la agencia pública que recibe la denuncia, mayor es la seguridad y la motivación para el denunciante. En este sentido, las líneas telefónicas gratuitas han demostrado ser, en Argentina y otros países, el instrumento más efectivo para cumplir con este objetivo.

Figura 17

Denuncias y reclamos por origen

Fuente: CODEM.

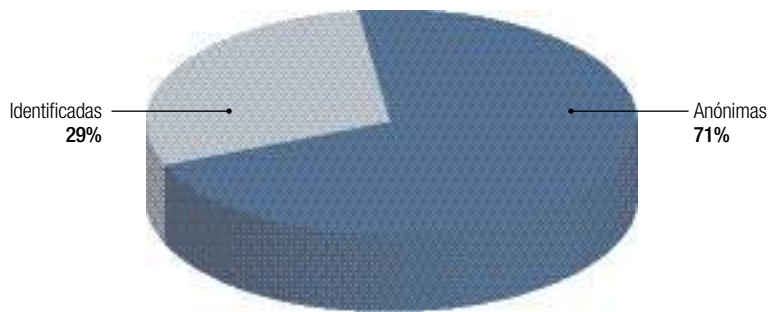


Preservación del anonimato: como ocurre con otras técnicas para investigar hechos de corrupción⁶⁴ dentro de la administración pública, la preservación del anonimato garantiza la seguridad del denunciante, generando la confianza y los incentivos en las personas para pasar a la acción y realizar la denuncia sin temor a las amenazas ni revanchas posteriores. En el caso particular del plan Jefes y Jefas este hecho se comprueba al desagregar las denuncias telefónicas por delitos recibidas por CODEM en anónimas o con identidad conocida.

Figura 18

Denuncias anónimas e identificadas

Fuente: CODEM.



Flexibilidad y adaptación a la demanda: la entrada del sistema fue modificada y corregida a medida que el sistema se probaba y las llamadas por denuncias se incrementaban con relación al número de reclamos. Frente a esta situación, la entrada del sistema priorizó la recepción de denuncias, derivando los reclamos a los municipios o a las GECAL. Adicionalmente, dado que se había

⁶⁴ Ver por ejemplo la Convención Inter-Americana contra la Corrupción, artículo 13, inciso 2: "Cada Estado parte adoptará medidas apropiadas para garantizar que el público tenga conocimiento de los órganos pertinentes de lucha contra la corrupción mencionados en la presente Convención y facilitará el acceso a dichos órganos, cuando proceda, para la denuncia, incluso anónima, de cualesquiera incidentes que puedan considerarse constitutivos de un delito tipificado con arreglo a la presente Convención".

verificado que muchas llamadas eran para conocer las fechas y la efectiva liquidación del pago del plan, se habilitó con este fin una opción en línea en el sistema (marcando 1), sin operador, para poder averiguar ese y otros datos automáticamente. Esta simple medida de corrección descongestionó el acceso al sistema.

Debilidades del sistema

Alto subregistro de llamadas: uno de los principales desafíos de los canales telefónicos gratuitos es lograr equilibrar la oferta y la demanda. Cuando se diseña un mecanismo de recepción de denuncias por teléfono es necesario proyectar la demanda potencial del sistema para prevenir la congestión de llamadas y mantener un bajo nivel de subregistro. La tasa de subregistro sobre el total de llamados es un dato esencial para diseñar indicadores de desempeño y evaluar el sistema. Existen dos tipos de subregistro, uno por saturación de las líneas telefónicas y otro por falta de información de los titulares programas sociales. En otras palabras, están los/as usuarios/as del sistema que tratan de entrar y no lo logran, y están los/as potenciales usuarios/as del sistema que no lo conocen. El primer tipo de subregistro puede ser diagnosticado a través de la empresa que provee el servicio telefónico. Pero el segundo tipo es más difícil de medir. La forma más directa de conocer este dato es a través de la realización de encuestas a los propios titulares de programas sociales. Pero este tipo de encuestas no las realiza el estado en Argentina. Sin embargo, es posible conocer esta información a través de monitoreos independientes. En el caso argentino, la instalación de una línea gratuita alternativa y gestionada por una ONG⁶⁵, permitió conocer que uno de los principales reclamos de los/as titulares de planes sociales era la dificultad para ingresar a la línea gratuita gestionada por el Ministerio de Trabajo y la falta de información. Este tipo de monitoreos externos pueden ser utilizados como indicadores o “proxis” del grado de accesibilidad del sistema.

Para el caso Argentino, si bien la entrada al sistema por vía telefónica funciona como el principal canal de acceso, los datos existentes sugieren que el subregistro de llamadas podría ser alto. Por lo tanto, deberían tomarse una serie de medidas para ampliar la entrada al sistema vía telefónica. Estas medidas se vinculan fundamentalmente a un mejor gerenciamiento del “call center”: la cantidad adecuada de líneas, la cantidad de operadores, el tiempo promedio de atención por llamado, la amplitud del horario de atención, la existencia de protocolos para la atención al público, entre otros factores, son los principales arreglos institucionales que se recomienda revisar. Lo recomendable sería empezar con un diagnóstico en base a la opinión de los usuarios del sistema y otros indicadores objetivos de desempeño para después pasar a las correcciones necesarias.

Débil descentralización: Una forma de ampliar la entrada del sistema estaría asociada a una estrategia de descentralización de la recepción de reclamos y denuncias a través de agencias que ocupen un espacio intermedio entre los municipios y el gobierno central. En el caso argentino este esquema se formaliza

.....
⁶⁵ Ver informe: www.prociudadaniasocial.org.ar/MainForm.aspx

a través de las Gerencias de Empleo y Capacitación Laboral. Las GECAL son agencias desconcentradas dependientes del Ministerio de Trabajo y se ubican en las capitales provinciales. En teoría, las GECAL son los organismos que reciben en primera instancia las denuncias y reclamos de su jurisdicción. Sin embargo, este esquema formal de descentralización en el circuito de recepción de denuncias opera de manera ineficiente ya que la mayoría de las GECAL carecen de recursos humanos y económicos para cumplir con esta función⁶⁶. En la práctica los funcionarios de las GECAL carecen de capacitación para la gestión de las denuncias y tienden a subregistrar la información en el sistema informático de denuncias que opera en red con CODEM. Los resultados de esta deficiencia se pueden apreciar cuando analizamos el total de denuncias que entran al sistema: sólo el 2 % entra por las GECAL, mientras el restante 98 % lo hace centralizadamente a través de la CODEM.

SALIDA

Fortalezas del sistema

Unidad especializada de investigación: la UFISES es una unidad de investigación especializada en delitos contra la seguridad social. Este tipo de delitos incluye varias prácticas vinculadas a la corrupción y extorsión en la asignación de jubilaciones, pensiones y programas sociales. Esta especialización le permitió a la UFISES desarrollar nuevas técnicas de investigación aplicadas a la corrupción y clientelismo en la gestión de programas sociales. Desde su creación en mayo de 2002, la UFISES recibió más de 5.000 casos e investigó irregularidades en coordinación con la CODEM que causaron la baja de más de 16.321 planes sociales. Sin embargo, estos resultados están asociados a una técnica de investigación que se vincula a la creación de la UFISES como unidad de investigación contra el fraude en la asignación de jubilaciones falsas. Este tipo de investigación se basan fundamentalmente en el cruce de datos informáticos sobre la historia y situación laboral de las personas y la asignación de jubilaciones y pensiones. Siguiendo esta misma técnica la UFISES descubrió fraudes masivos en la asignación de programa sociales a funcionarios municipales, fuerzas policiales y otros funcionarios públicos. Esta tendencia a desarrollar las investigaciones sobre la base de cruces de datos sugiere que la UFISES es más eficiente en la investigación del desvío de planes sociales a personas no elegibles que en la investigación de casos individuales de extorsión y clientelismo contra los/as titulares. Siguiendo esta lógica, la UFISES concentró su estrategia en lograr dos objetivos fundamentales: 1) dar de baja programas sociales asignados irregularmente; y 2) recuperar las sumas de dinero entregadas.

Financiamiento autónomo: Si bien la UFISES se ubica en la órbita del Ministerio Público Fiscal, se financia con recursos asignados por la ANSES. El tema del financiamiento nunca es una cuestión menor en los órganos de control cuando se trata de tener la capacidad de contratar recursos humanos idóneos

.....

⁶⁶ Ver a modo de ejemplo informe de SIGEN: www.sigen.gov.ar/documentacion/informes_redfederal/jefesmendoza.pdf. Para analizar más informes usar buscador con la palabra GECAL en auditoria ver: www.sigen.gov.ar

e infraestructura básica. Se trata de un atípico caso de hibridez institucional en el cual una fiscalía federal recibe financiamiento de una agencia pública de otra jurisdicción para cumplir con un objetivo adicional para la que fue creada, en el marco de un acuerdo formal suscrito por la Procuraduría General de la Nación, el Ministerio de Trabajo y la ANSES. A priori, parecería comprobarse que este arreglo institucional le ha dado a la UFISES hasta ahora, en el corto plazo, mayor autonomía y capacidad de gestión. Sin embargo, para garantizar la estabilidad y sustentabilidad de la UFISES en el largo plazo sería conveniente fortalecer la institucionalidad de este arreglo, el cual hasta ahora ha resultado ser efectivo, pero no por eso menos precario en términos institucionales en el largo plazo.

Debilidades del sistema

No incorpora la perspectiva de género: a diferencia del programa Oportunidades, que por diseño es asignado sólo a mujeres, el plan Jefes y Jefas es asignado en un 75% a mujeres como consecuencia de la feminización de la pobreza⁶⁷. Sin embargo, ni la UFISES ni la CODEM están preparados para recibir ni tratar denuncias vinculadas con distintos tipos de violencia de género: psicológica, física y sexual.

Escasos recursos: Si bien más arriba nos referimos al financiamiento autónomo, no afirmamos que sea suficiente. De hecho, el fiscal federal a cargo de la UFISES trabaja “pro bono”, dado que no ha dejado de desempeñarse como fiscal federal; por la mañana cumple con sus funciones como fiscal federal y por la tarde ejerce en la UFISES. Este punto merece una revisión de la organización de la UFISES. Teniendo en cuenta el impacto que han generado las investigaciones de la UFISES debería pensarse en reforzar su capacidad de gestión asignando un fiscal tiempo completo. La fiscalía además cuenta con pocos recursos humanos para realizar la tarea que se le asignó. La fiscalía cuenta con un grupo de 25 jóvenes profesionales, muchos de ellos son todavía estudiantes de derecho.

Baja tasa de denuncias: Si tomamos la cantidad de planes Jefes y Jefas asignados desde la creación del programa y la comparamos con la cantidad de denuncias presentadas ante la Justicia, se podría argumentar que en la Argentina no existe el clientelismo político o que se trata de un fenómeno marginal. Sin embargo, como ocurre con los controles epidemiológicos (Hevia 2007), una tasa de denuncias muy por debajo de lo proyectado sugiere que se trata de un fenómeno de subregistro, antes que la eliminación del problema. El número de denuncias presentadas por la UFISES a la Justicia representan menos del 0,1 % sobre el total de titulares de programas sociales del plan Jefes y Jefas.

.....

⁶⁷ La feminización de la pobreza es más que un concepto económico sobre la falta de ingresos de las mujeres en comparación con los varones. Este concepto también toma en cuenta la mayor vulnerabilidad social de las mujeres frente a los riesgos sociales y el abuso de poder producidos por la desigualdad de género

Adicionalmente, del total de denuncias presentadas por la UFISES ante la Justicia, ninguna produjo todavía una sentencia. Este hecho podría sugerir que la salida del sistema no debería basarse en una estrategia de persecución penal. Frente a esta nula capacidad/voluntad del sistema de justicia para recibir casos de clientelismo en programas sociales debería poder abrirse una nueva agenda de investigación para identificar e implementar nuevas formas de sanción más blandas, efectivas, disuasorias y rápidas, que no sean necesariamente sanciones basadas en la lógica de la persecución penal.



CONCLUSIÓN

Terminamos de analizar dos de los sistemas más desarrollados de rendición de cuentas aplicados a la gestión de programas sociales focalizados. Estos dos experimentos funcionan como un laboratorio institucional debido a que estamos frente a dos sistemas de rendición de cuentas diseñados específicamente para atacar el problema del clientelismo político en la gestión de programas sociales. Desde este punto de vista, la experiencia mexicana y argentina son dos de las experiencias comparadas más interesantes para analizar y sacar conclusiones.

En los dos casos se buscó desarrollar una entrada amplia y fluida al sistema a través del uso intensivo de distintos canales de comunicación; con el objetivo de promover el acceso de los/las denunciantes al sistema y generar la suficiente confianza para que las personas presenten reclamos y denuncias.

Sin embargo, la salida del sistema invirtió la dinámica y generó el resultado opuesto. Sólo un porcentaje ínfimo y marginal, menos del 1 %, de las denuncias que entraron al sistema volvieron a aparecer en la salida, y las pocas que llegaron hasta esa etapa, fueron rechazadas por los jueces. En consecuencia, el número de causas judiciales iniciadas por clientelismo que recibieron una sentencia fue hasta ahora, tanto en valores absolutos como relativos, prácticamente nula.

Si comparamos la relación entre la cantidad de denuncias del núcleo duro que entraron al sistema, con la cantidad de sentencias dictaminadas por los tribunales de justicia penal vamos a comprobar la incapacidad del sistema para responder a las denuncias por corrupción y clientelismo político.

	MEXICO PROGRAMA OPORTUNIDADES	ARGENTINA PROGRAMA JEFES Y JEFAS
# DE TITULARES	5,000,000	1,500,000
# DE RECLAMOS (2005-2006)	28,314	12,151
# DE RECLAMOS DEL NÚCLEO DURO (RND)	2,413	435
% DE RND SOBRE TOTAL DE TITULARES	0,048%	0,029%
% DE RND SOBRE EL TOTAL DE RECLAMOS	8,52%	3,58
# DE RND QUE RECIBIERON SENTENCIA	7	3

Fuente: elaboración propia en base a datos oficiales de la FEPADE y UFISES.

Esta particular forma de “entrada ancha” y “salida angosta” produce el efecto de un embudo, o sea: entran cientos de denuncias por día, miles por mes, pero se investiga y se sanciona un porcentaje mínimo. Para que este efecto embudo suceda tiene que operar un mecanismo en alguna parte del proceso que reduzca el flujo de denuncias, transformando el caudal inicial de denuncias en un conjunto mínimo de investigaciones que al final del proceso ni siquiera recibirán una sentencia judicial.

Cuando uno compara en detalle la operación de los dos sistemas, descubre que en los dos casos el embudo empieza a reducirse cuando los hechos denunciados son interpretados y tratados como “delitos penales”, o sea, cuando se activa la persecución penal. En ambos casos, el sistema de rendición de cuentas se diseñó exclusivamente en base a la verificación de la existencia de un delito y la posibilidad de perseguirlo penalmente. Si nos concentramos en este efecto embudo, surge naturalmente la pregunta sobre la efectividad y conveniencia de la persecución penal como mecanismo exclusivo para sancionar las prácticas clientelares en la gestión de los programas sociales focalizados.

Desde el punto de vista de los estudios sobre desarrollo humano y la lucha contra la pobreza, el sistema penal se ha mostrado más decidido a criminalizar a las personas en situación de pobreza antes que a perseguir los delitos contra ellas (HDR, 2002). Estos hechos estarían asociados al fenómeno de la criminalización de la pobreza (Wacquant, 2001), proceso por el cual se usa el sistema penal como un instrumento para controlar la inseguridad social que producen las políticas neoliberales de desregulación y ajuste estructural económico. Este fenómeno se ejemplifica en varios países de la región, entre ellos la Argentina, a través de la política de la criminalización de la protesta social. En estos casos el Estado detiene y procesa judicialmente a las personas y movimientos sociales que reclaman en espacios públicos por más y

mejores programas sociales focalizados (CELS, 2005). O sea que, paradójicamente, los programas sociales y el sistema judicial se focalizarían en las mismas personas o grupos. Pero con una diferencia fundamental, mientras los primeros lo hacen (al menos en teoría) para redistribuir los recursos y enfrentar la pobreza; el segundo lo hace para reprimirlos, controlarlos y procesarlos judicialmente.

Los dos casos estudiados en este capítulo confirman empíricamente las debilidades y restricciones del sistema penal para enfrentar el clientelismo político y señalan así una nueva agenda de investigación. En el marco de esta nueva agenda se vuelve necesario el desarrollo de nuevas técnicas de investigación, y la aplicación de sanciones alternativas a la estrategia penal frente a las prácticas clientelares. El flujo de información sin precedentes generado por el uso intensivo del líneas telefónicas gratuitas y otros canales de comunicación seguros y económicos instalados en la entrada del sistema, permite identificar e individualizar con precisión a diferentes actores, múltiples conductas y distintos espacios geográficos como nunca antes se había logrado en la gestión de programas sociales con amplia cobertura nacional.

Una correcta interpretación y gestión de esta información permitiría implementar diversas estrategias persuasivas⁶⁸ contra el clientelismo político teniendo en cuenta: 1) la identidad y el cargo o función pública de los actores individualizados, 2) la concentración desproporcionada de altas tasas de denuncias en determinadas regiones, provincias o municipios, y 3) el impacto y la influencia de los ciclos electorales y otras circunstancias de la coyuntura política.

Para entender mejor esta propuesta vamos a analizar un ejemplo concreto: si una alta tasa de denuncias estuviera asociada a un mismo funcionario del programa social a nivel de una agencia desconcentrada, una simple rotación del funcionario a otra función o jurisdicción sería una medida administrativa efectiva, simple y rápida para evitar el abuso de poder de esa persona. Si ese mismo funcionario público, en cambio, perteneciera a la jurisdicción municipal, la entrega de la información al alcalde o intendente debería generar un cambio a nivel local en función de evitar un costo político mayor, en caso de que, por ejemplo, la información sea publicada a través de los medios de comunicación.

Otro ejemplo a tener en cuenta es el caso brasilero del programa Bolsa de Familia, el cual creó y puso en operación un equipo propio de investigación a partir de las 10,000 llamadas diarias que recibe el centro de llamadas del Ministerio de Desarrollo Social y Combate contra el Hambre. Este equipo⁶⁹ de investigación, con capacidad técnica y flexible en su operación, se traslada a los municipios en donde se concentran las mayores tasas de denuncias para investigar las causas y realizar entrevistas, tomando medidas concretas para

.....

68 Para analizar ejemplos de este tipo de estrategias ver: U4 brief (2004) "The impact of information and accountability on hospital procurement corruption in Argentina and Bolivia".

69 Entrevista con Rosani Cunha (2007),

garantizar la seguridad de los/las denunciantes y aplicando o recomendando a la autoridad municipal la solución más efectiva, teniendo en cuenta las circunstancias de cada caso.

Finalmente, no estamos sugiriendo que la práctica de nuevas formas y estrategias para garantizar los derechos sociales de los/as titulares de los programas sociales frente al abuso de poder sean incompatibles o contradictorias con el modelo tradicional de persecución penal. Por el contrario, creemos que tradicionalmente los gobiernos en América Latina han desarrollado políticas sociales en base a una supuesta contradicción e incompatibilidad entre estas dos opciones, prefiriendo e insistiendo en la exclusividad del sistema penal como mecanismo para resolver este tipo de conflictos sociales.

En síntesis, el objetivo de este capítulo es promover un nuevo debate sobre la necesidad de desarrollar estrategias innovadoras en base a la aplicación de medidas administrativas más flexibles, sanciones blandas, y al uso estratégico de la información pública, como medidas persuasivas para garantizar los derechos sociales de los/as titulares de programas sociales frente al clientelismo político y la corrupción.

Descorriendo el velo del poder: el sistema de rendición de cuentas del Programa Familias en Acción en Colombia⁷⁰

Una mirada superficial al sistema de rendición de cuentas del programa Familias en Acción cuenta y describe una experiencia aparentemente exitosa. El sistema de “quejas y reclamos” se presenta como un componente esencial en el desarrollo del programa, los folletos explicando el sistema se obtienen fácilmente desde la página web y un equipo de personas se ocupa, de manera exclusiva, a la atención del sistema y la capacitación de los actores locales para recibir y procesar las quejas y reclamos. Los funcionarios del sistema se enorgullecen de haber recibido *muchas pocas* quejas y reclamos en los últimos meses⁷¹ atribuyéndolo a los esfuerzos realizados en perfeccionar los procesos del programa social.

Sin embargo, un análisis un poco más profundo deja entrever, fácilmente, la razón que se esconde tras la recepción de tan pocas quejas y reclamos. Un sistema de rendición de cuentas en programas sociales que no incorpore un análisis de las asimetrías de poder entre funcionarios públicos y titulares/potenciales titulares de programas sociales deja el camino libre para el abuso de poder de los funcionarios locales en la manipulación de los programas sociales. Si los funcionarios locales son los encargados de recibir

y procesar las quejas, entonces el velo del sistema se extiende a la “entrada” del sistema (ver Casos de Capítulo 3) limitando y obstaculizando la efectividad del sistema como un mecanismo de exigibilidad de los derechos sociales que el programa dice querer satisfacer.

A primera vista, dos problemas básicos en el diseño del sistema podrían explicar la baja recepción de quejas y reclamos. La primera es muy obvia: el único mecanismo habilitado para procesar quejas y reclamos es la vía escrita mediante un formulario estandarizado, ya que no existe un call-center habilitado para recibir quejas y reclamos. Con más de un tercio de titulares analfabetas, es fácil predecir que este procedimiento tiene el potencial de desalentar a las titulares e inhibir la presentación de sus quejas y reclamos.

El segundo problema puede ser más grave: el primer responsable de recibir las quejas y reclamos de las titulares es el Enlace Municipal. La justificación que daban en el programa era que el Enlace Municipal era la persona que tenía mayor conocimiento sobre la implementación del programa a nivel local y que podía resolver los problemas presentados con mayor eficacia. Teniendo en cuenta el análisis temático de las denuncias realizadas en Argentina y México, se destaca el alto porcentaje de denuncias efectuadas contra los actores locales que tienen trato diario con los titulares y pueden utilizar su poder relativo para amenazar, maltratar, cobrarles dinero o realizar proselitismo. Este dato no parece ser ajeno en Colombia tampoco. Los datos del spot check describen que las mujeres

titulares que no presentan quejas y reclamos no lo hicieron porque tienen miedo de perder el subsidio y porque “el Enlace Titular se molesta”. Es más, del total de titulares que presentaron una queja o reclamo, un 19,6% afirmaron que el Enlace Municipal no registró la queja. En cuanto a la eficiencia de los Enlaces Municipales para solucionar las quejas o reclamos (es decir, darles salida), una encuesta realizada en el año 2005 muestra que sólo el 9.1% de los reclamos fueron solucionados por el Enlace Municipal.

Como hemos visto, es esencial que el diseño de los circuitos de entrada de un sistema de rendición de cuentas en programas sociales tenga en cuenta las asimetrías de poder. Sin tomar en cuenta la distribución desigual del poder es muy probable que los sistemas de quejas y reclamos caigan en una retórica puramente discursiva anulando la exigibilidad de los derechos sociales y vaciándolos de todo contenido normativo.

⁷⁰ Basado en entrevistas personales a funcionarios del Programa Familias en Acción en el año 2005 y el documento “Spot Checks” - Familias en Acción. Este cuadro analiza la situación del sistema hasta el año 2005. También toma en cuenta los datos obtenidos de los Informes a la Banca Multilateral de 2005 y 2006. No existen datos del 2007 ya que los informes de este año elimino la sección referente a datos de quejas y reclamos.

⁷¹ Basado en entrevistas personales con los funcionarios del Programa Familias en Acción.

El ABC para adaptar, corregir y replicar:

Entrada del sistema

1) Definir con precisión las distintas tipologías

Se pueden distinguir dos categorías principales de reclamos. La primera tiene que ver con las **quejas** operativas del programa, es decir, todos aquellos reclamos que tienen que ver con fallas en la operación y/o implementación del programa. Estas no generan, necesariamente, una presunción de delito o están vinculadas a prácticas de clientelismo o corrupción. La segunda categoría incluye todos los reclamos que pueden estar describiendo un posible delito, ya sea por maltrato, por solicitudes de dinero, amenazas o la exigencia de ciertas actividades como condición para acceder a los programas. A este tipo de reclamos los llamaremos **denuncias, o denuncias de “núcleo duro”**.

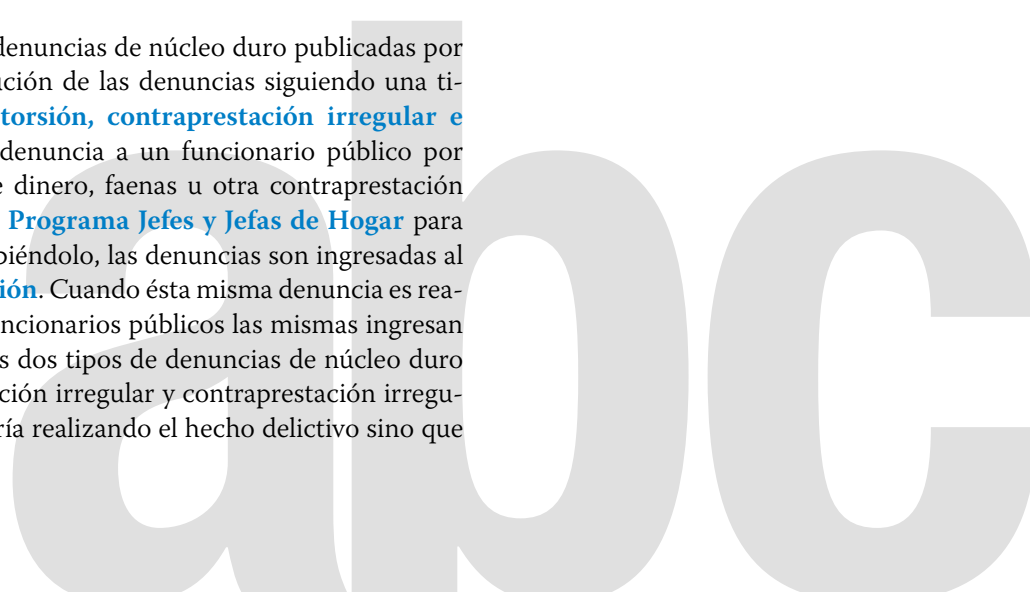
En este sentido, la tipología de denuncias presente en las estadísticas que realiza el **Programa Jefes y Jefas de Hogar en Argentina** toma un enfoque distinto de la tipología usada por el **Programa Oportunidades en México**. Si bien en ambas experiencias se puede realizar una distinción entre denuncias duras y reclamos operativos, la forma en la cuál tipifican las denuncias es distinta en ambos casos.

El **programa Oportunidades** distingue las denuncias según el *sujeto* que estaría realizando el hecho delictivo denotando los principales actores del Programa: **los vocales del programa, los enlaces municipales, autoridades municipales, el programa en sí mismo, el sector educativo o el sector de salud**. Al mismo tiempo, además de diferenciar a los posibles sujetos denunciados, las estadísticas del sistema de recepción de denuncias mexicano también especifican cuatro clases de denuncias de núcleo duro: **proselitismo, maltrato, demanda de dinero y faenas**.

Si analizamos la descripción que el sistema de recepción de denuncias realiza sobre cada denuncia de núcleo duro del **Programa Jefes y Jefas** que ingresa al sistema también podemos identificar estos cuatro tipos de denuncias.

Sin embargo, las estadísticas de las denuncias de núcleo duro publicadas por el sistema sólo muestran la distribución de las denuncias siguiendo una tipología particular: **corrupción, extorsión, contraprestación irregular e inscripción irregular**. Cuando se denuncia a un funcionario público por maltrato, proselitismo, demanda de dinero, faenas u otra contraprestación no establecida por la normativa del **Programa Jefes y Jefas de Hogar** para acceder al subsidio o continuar recibéndolo, las denuncias son ingresadas al sistema como denuncias de **corrupción**. Cuando ésta misma denuncia es realizada sobre personas que no son funcionarios públicos las mismas ingresan al sistema como extorsión. Los otros dos tipos de denuncias de núcleo duro en el Programa Jefes y Jefas (inscripción irregular y contraprestación irregular) no responden al sujeto que estaría realizando el hecho delictivo sino que

¿Cómo identificar los elementos básicos que deben incluirse en un sistema de rendición de cuentas teniendo en cuenta las asimetrías de poder?



están relacionadas con el tipo de denuncia particular. Cuando la denuncia señala irregularidades producidas en razón de la asignación, el contenido, el cumplimiento y/o la ejecución de la contraprestación ingresan al sistema como **contraprestación Irregular**. Cuando las denuncias se refieren al funcionamiento administrativo y operativo del Municipio en tanto obstáculo al acceso normal de los postulantes al **Programa Jefes y Jefas de Hogar** se las denomina **inscripción irregular**.

Para el caso argentino, esta tipología ha presentado algunos problemas durante la implementación del programa. Las categorías no son excluyentes, por lo cual es probable observar dos denuncias muy parecidas ingresadas con tipologías diferentes. Los mismos funcionarios encargados de ingresar las denuncias al sistema del **Programa Jefes y Jefas** afirmaron que muchas veces la selección del tipo de denuncia no es clara, y por lo tanto se vuelve discrecional y arbitraria.

Las experiencias mexicana y argentina nos enseñan que tipificar las irregularidades es una parte clave del proceso en el diseño de cualquier sistema de recepción de denuncias. Lo central y fundamental es poder identificar y diferenciar con claridad a los diferentes actores denunciados, al mismo tiempo que se debe evitar definiciones ambiguas que faciliten superposición de conductas y sujetos.

2) Incluir la perspectiva de género frente a la violencia contra las mujeres.

Tomando en cuenta el hecho de que los programas sociales de transferencias en efectivo condicionadas está focalizado en mujeres (como madres) en situación de pobreza y es implementado en ambientes institucionales patriarcales, resulta fundamental incorporar la perspectiva de género para poder incentivar la recepción de denuncias asociadas al clientelismo cruzado con la violencia de género: psicológica, física y sexual. Al mismo, para que el sistema ofrezca respuesta concretas a estas denuncias es esencial que los equipos de trabajo tengan una sólida perspectiva de género incorporada a la gestión del sistema.

3) Accesibilidad

Un sistema de denuncias debería contar con varios canales para recibir reclamos, tanto a nivel central como descentralizado o desconcentrado. En términos generales el programa debería establecer una estructura operativa mínima que garantice la recepción de denuncias a través de cuatro canales:

1. **Telefónicamente:** a través de un Call Center *gratuito*.
2. **Por escrito:** correo postal (email/Fax) o por derivaciones internas de otras áreas o agencias.
3. **Personales:** de aquellas personas que se acercan al programa a nivel centralizado o descentralizado.
4. **Otros:** el Defensor del Pueblo, etc.

La Comisión de Tratamiento de Denuncias de los Programas de Empleo (CODEM), en el caso del Programa Plan Jefes y Jefas; y el Sistema de Atención Ciudadana (SAC), en el caso del Programa Oportunidades han seguido este modelo de entrada.

4) Seguridad y protección de la identidad de los/as denunciantes

Las estadísticas desagregadas por tipo de canal en el caso mexicano y argentino coinciden con las recomendaciones que sugiere la literatura especializada en clientelismo político con respecto a las estrategias para abordar la seguridad y los incentivos del denunciante. Así, en ambas experiencias comparadas la mayoría de las denuncias se realizan a través de la línea telefónica gratuita. La línea gratuita le permite a las personas que son víctimas del abuso de poder hacer la denuncia ante una instancia gubernamental que no es el gobierno local, el cual por lo general es la causa o la locación desde donde se ejercen las prácticas de abuso de poder, por acción u omisión. Así, cuanto más distante, física y simbólicamente, funcione la agencia pública que recibe la denuncia formulada desde el ámbito local, mayor será la sensación de seguridad y los incentivos para motivar la denuncia de las personas que son víctimas del clientelismo y la corrupción.

5) Preservación del anonimato

Como ocurre con otras técnicas para investigar hechos de corrupción¹ dentro de la administración pública, la preservación del anonimato garantiza la seguridad del denunciante, generando la confianza y los incentivos necesarios en las personas para realizar la denuncia sin temor a las amenazas ni revanchas posteriores. Con este fin, el sistema debe ofrecer la opción a la denunciante para preservar su identidad y mantener su anonimato a lo largo de toda la investigación.

6) Campaña de difusión pública

La experiencia comparada ha demostrado que para que estos sistemas de denuncias funcionen de manera efectiva deben ser difundidos y sostenidos a través de intensas campañas de difusión pública, a través de medios gráficos y audiovisuales, garantizando información completa sobre cómo funciona el sistema y transmitiendo seguridad y confianza a las potenciales víctimas de las prácticas clientelares y de la corrupción. El caso mexicano ha demostrado ser la experiencia que más ha confiado en este tipo de estrategias para intentar generar un cambio cultural frente al clientelismo político.

Salida del sistema

Buscando una alternativa a la persecución penal

La salida del sistema presenta varios desafíos importantes. Por un lado, se encuentran los desafíos relacionados con la investigación de los casos. Los sistemas analizados muestran una variada combinación de estrategias institucionales. En términos generales, se observa una mayor efectividad en los

1 Convención Inter-Americana contra la Corrupción, artículo 13, inciso 2: "Cada Estado Parte adoptará medidas apropiadas para garantizar que el público tenga conocimiento de los órganos pertinentes de lucha contra la corrupción mencionados en la presente Convención y facilitará el acceso a dichos órganos, cuando proceda, para la denuncia, incluso anónima, de cualesquiera incidentes que puedan considerarse constitutivos de un delito tipificado con arreglo a la presente Convención".

sistemas que promueven un tipo de investigación especializada en clientelismo en la gestión de programas sociales focalizados. El caso de la UFISES resulta una experiencia paradigmática.

Otro desafío del circuito de salida es la aplicación efectiva de sanciones. A primera vista identificamos dos desafíos centrales. El primero tiene que ver con el sesgo de los sistemas de justicia en general contra los grupos marginados. En este contexto, se vuelve prioritario la aplicación de sanciones alternativas a la sanción penal.

El segundo desafío se relaciona con los marcos jurídicos en los que están insertos este tipo de sistemas. Una paradoja de los sistemas penales es que tienden a subestimar el valor probatorio de las denuncias anónimas. Así, mientras las personas que son víctimas de clientelismo necesitan proteger su identidad para sentirse más seguras, el sistema penal tiende a no procesar ni investigar estas denuncias por considerar que los datos no son suficientemente confiables.

abc

Bibliografía

- Alexy, R., (2000) “Derechos Sociales Fundamentales”, en “Derechos Sociales y Derechos de las Minorías”, UNAM, Editorial Porrúa.
- Alianza Cívica (2006) “Índice de Transparencia y Alianza Cívica, Observación del Proceso Electoral Federal 2006”, México.
- Alsop, R. (2005) “Power, Rights, and Poverty. Concepts and Connections”, The World Bank.
- Anderson, M., (2003) “Access to justice and legal process: making legal institutions responsive to poor people in LDCs.”, Institute of Development Studies, Brighton, Sussex
- Auyero, J. (2001) “La Política de los Pobres: las prácticas clientelistas del Peronismo.”, Ediciones Manantial, Buenos Aires.
- Avritzer, L. (2006) “Democracia Local y Política Deliberativa en Brasil”. En “Democratización, Rendición de Cuentas y Sociedad Civil: Participación Ciudadana y Control Social”. Isunza E., Olvera, A. coordinadores. CIE-SAS; Universidad Veracruzana; Cámara de Diputado; y Editorial Porrúa.
- Baden, S. (2000) “Gender, Governance and the Feminization of Poverty”, Women and Political Participation: 21st Century Challenges, New York: UNDP.
- CEPAL (2004) “¿Derecho a la inclusión o paz social? Plan Jefes y Jefes de Hogar Desocupados”, Argentina, CEPAL.
- CEPAL (2005) “Panorama Social de América Latina”, Santiago de Chile. CEPAL.
- CELS (2003) Centro de Estudios Legales y Sociales; “Plan Jefes Y Jefes: Derecho Social o beneficio sin derechos?”, Argentina.
- CEPAL (2005), Arriagada I. (Editora) “Aprender de la experiencia: El capital social en la superación de la pobreza”. CEPAL.
- Cleaver, E., (1999) “Paradoxes of participation: a critique of participatory approaches to development”, Journal of International Development, 11(4).
- Cornia, A., and Sanjay R., (2001) “The Impact of Adjustment-related Social Funds on Distribution and Poverty.”. Helsinki: UNU/WIDER.
- Cornwall, A. and Brock, K., (2005) “Beyond Buzzwords: “Poverty Reduction”, “Participation” and “Empowerment” in Development Policy”, United Nations Research Institute for Social Development.
- Chambers, R. (1992) “Rural Appraisal: Rapid, Relaxed and Participatory.” Institute of Development Studies Discussion Paper 311. Sussex, United Kingdom: IDS.
- Chambers, R. (1994) “The origins and practice of Participatory Rural Appraisal (PRA)”, World Development, Vol.22, No.9.
- Chant, S., (2003) “New contributions to the analysis of poverty: methodological and conceptual challenges to understanding poverty from a gender perspectiva”, CEPAL
- Dion, M., (2000) “The Political Economy of Social Spending: The Mexican Solidarity Program, 1988-1994”. Department of Political Science, University of North Carolina at Chapel Hill.
- Escobar, C., (1994) “Clientelism and Social Protest: Peasant Politics in Northern Colombia” en RONIGER L.; GÜNES-AYATA, A., “Democracy, Clientelism and Civil Society”, London.
- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – FLACSO, (2002)

“Evaluación de los Niveles de Participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en los Consejos Consultivos y la Capacidad de Aprovechamiento de los Recursos Locales”.

- Ferrajoli, L., (1997) “Derecho y Razón”, Trotta, Madrid
- Florini, A., (1999) “Does the Invisible Hand Need a Transparent Glove?”
- The Politics of Transparency”, Carnegie Endowment for International Peace.
- Fowler, A., (1998), “Non-governmental organizations in Africa: achieving comparative advantage in relief and micro-development”, IDS Discussion Paper #249, Brighton: IDS.
- Fox, J., (2005) “Empowerment and Institutional change: Mapping “Virtuous Circles” of State-Society Interaction”. En “Power, Rights, and Poverty. Concepts and Connections”, The World Bank.
- Fox, J., (1992) “The politics of food in Mexico State: power and Social Mobilization” Ithaca: Cornell Univ. Press.
- Fox, J., (1994) “The Difficult Transition from Clientelism to Citizenship: Lessons from Mexico.” World Politics 46, no. 2.
- Fung, A. (2006) “Democratizing the Policy Process”, Oxford Handbook of Public Policy. Ed. Michael Moran, Martin Rein, and Robert E. Goodin. Oxford University Press.
- Fung, A., Graham, M., Weil, D., and Fagotto. E., (2003) “The Political Economy of Transparency: What Makes Disclosure Policies Sustainable?”, KSG Faculty Research Working Papers Series RWP03-039, October 2003.
- Fung, A., Graham. G., and Weil, D., (2002) “The Political Economy of Transparency: What Makes Disclosure Policies Sustainable?”, Institute for Government Innovation, Occasional Paper.
- Gay, R., (1997) “Between clientelism and universalism, reflection of popular politics in urban Brasil”, en Auyero, J. y otros, ¿Favores por votos?, 1997, Ed. Losada, Buenos Aires.
- Goetz, A. y Jenkins, R., (2002) “Voice, Accountability and Human Development: The Emergence of a New Agenda”, Human Development Report 2002, UNDP.
- Gruenberg y Urizar (2005) “Manual anticlientelar para la fiscalización y control parlamentario de los fondos sociales”, Guatemala.
- Grupo FARO (2005) Informe “Combate al Clientelismo: Fortaleciendo la ciudadanía y los programas sociales en Ecuador”. Quito, Ecuador.
- Grupo FARO (2006) Informe “Ciudadanos en acción: Promoviendo Programas Sociales Libres de Clientelismo”, Quito, Ecuador.
- Hulme, D., and Edwards, M., (1997) “NGOs, States and Donors: Too Close for Comfort?”, Basingstoke: Macmillan.
- IDS (2005) “Gender and Governance”, Gender Working Group.
- INDEC (2006) “Encuesta Condiciones de Vida”, Ecuador.
- Kaufmann, A., Bellver, A., (2005) “Transparenting Transparency: Initial Empirics and Policy Applications”, World Bank, WDC.
- Levitsky, S., (2003) “Transforming Labor-Based Parties in Latin America: Argentine Peronism in Comparative Perspective”, Nueva York: Cambridge University Press.
- Ley de Desarrollo Social (2004), 20 de Enero de 2004, Art. 3, Inciso IX.
- O’Donnell, G., (1992) “Transitions, Continuities, and Paradoxes”, in Scott Mainwaring, Guillermo O’Donnell and Samuel Valenzuela (eds.).
- O’Donnell, Guillermo. (1993) “On the State, Democratization and Some

- Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at Some Postcommunist Countries,” *World Development*, vol.21, no.8, pp.1355-69.
- O'Donnell, G., (1994) “Some Reflections on Redefining the Role of the State,” in Colin I. Bradford, Jr.(ed.).
 - OIT (2005) “Protección social en Argentina: Financiamiento y cobertura 1990-2003”.
 - Oyen, E. (2003) “Producción de la Pobreza: Un Enfoque Diferente para Comprender la Pobreza” FLACSO, Guatemala.
 - Robinson, J., and Verdier, T., (2001) “Political economy of clientelism,” working paper. University of Berkeley.
 - Robinson, M., and White, G., (1997), “The role of civic organisations in the provision of social services”, *Research for Action* #37, Helsinki: Wider.
 - Schady, N., (1999) “Seeking Votes: The Political Economy of Expenditures by the Peruvian Social Fund (FONCODES), 1991-95”. World Bank.
 - Schneider, A. and Goldfrank, B., (2002) “Budgets and Ballots in Brazil: Participatory Budgeting from the City to the State”, *Institute of Development Studies*, working paper 149.
 - Schneider, A., and Zuniga/Hamlin, R., (2005) “Governance hybrids: Pro-Poor, Rights-Based Approaches in Rural Peru” *IDS Working Paper* 240, England.
 - Sen, A., (1999) “Development as Freedom” Random House, NY.
 - Serrano, R., Parker, A. (2000). *Promoting Good Local Governance through Social Funds and Decentralization*, Washington DC and New York: World Bank, and UN Capital Development Fund.
 - SIEMPRO, (2003) “Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados: impacto y características de los beneficiarios”. Buenos Aires.
 - Stiefel, M., and Wolfe, M., (1994), “A Voice for the Excluded. Popular Participation in Development: Utopia or Necessity?” Geneva/London: UNRISD/Zed Books.
 - Stirrat, R. L., (1996) “The new orthodoxy and old truths: participation, empowerment and other buzz words”, in Bastien and Bastien (eds.), *Assessing Participation: A Debate From South Asia*, Delhi: Konark.
 - Tendler, J., (2000) “Why are social funds so popular”, in: *Local dynamics in an Era of Globalisation*. Yusuf W, Evenett (eds) World Bank. Washington DC.
 - Torres, P., (2002) “Votos, Chapas y Fideos: Clientelismo Político y Ayuda Social”, *Editorial de la Campana.*, La Plata, Argentina.
 - Trotta, M., (2003) “Las metamorfosis del clientelismo político”, *Editorial Espacio*, Buenos Aires.
 - UNDP (2002) “Human Development Report”, New York: UNDP.
 - Wacquant, L., (2001) “The penalisation of poverty and the rise of neo-liberalism”, *European Journal on Criminal Policy and Research*.
 - Weil, D., (2002) “The Benefits and Costs of Transparency: A Model of Disclosure Based Regulation” *Boston University School of Management / John F. Kennedy School of Government*, Harvard University.
 - Weingrod, A. (1997) “Patronage and power” en Schmidt, W. y otros, “Friends, followers and factions”, 1997, California University Press, California.
 - Woost, M., (1997) “Alternative vocabularies of development? ‘Community’ and ‘participation’ in development discourse in Sri Lanka”, in Grillo, R., and Stirrat, R., (eds), *Discourses of Development: Anthropological Perspectives*, Oxford/New York.

Sobre los autores

Christian Gruenberg

Abogado recibido en la Universidad de Buenos Aires; miembro del Colectivo para la Diversidad y, de Lesbianas y Feministas por la Descriminalización del Aborto. Estudió políticas públicas en el Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile y en la Escuela de Gobierno de la Universidad de Harvard.

En los últimos 10 años trabajó en la implementación de estrategias de transparencia en procesos licitatorios; financiamiento de la política; asignación de subsidios al sector privado; y gestión de programas sociales focalizados.

Actualmente trabaja en el mismo campo de las políticas públicas pero desde una perspectiva feminista, con el objetivo de desnaturalizar el sesgo androcéntrico y la violencia heteropatriarcal que atraviesa el diseño y la implementación de políticas públicas.

Victoria Pereyra Iraola

Estudió la Licenciatura en Relaciones Internacionales de la Universidad de San Andrés y está terminando la tesis para la Maestría en Diseño y Gestión de Políticas y Programas Sociales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

Es miembro de la Asociación Civil Mujeres al Oeste. Durante los últimos años, ha trabajado en proyectos sobre transparencia, rendición de cuentas y evaluación de programas y políticas sociales para distintas organizaciones sociales y organismos internacionales en más de 10 países en América Latina.

“Pocas veces existe un dialogo directo y una colaboración activa entre quienes diseñan e implementan políticas públicas y quienes trabajan en derechos humanos. Un mayor trabajo en conjunto vendría sin lugar a beneficiar en último término a los titulares de las políticas sociales. El gran aporte de este Manual es que los autores, con experiencia tanto en políticas públicas como en derechos humanos, nos presentan un marco conceptual didáctico y práctico que permite monitorear las condiciones institucionales de transparencia, participación y rendición de cuentas, que son tres principios fundamentales de derechos humanos que todo programa social debe tener en cuenta.

Este Manual ha sido una herramienta de gran utilidad en mi trabajo de evaluación para conocer y verificar si los programas sociales de algunos países en estudio estaban o no en conformidad con los principios de transparencia y acceso a la información, participación y rendición de cuentas. Asimismo, me ha permitido mantener siempre a la vista la perspectiva de género, que es crucial para no sólo erradicar la extrema pobreza sino también para dar cumplimiento con las normas y principios de derechos humanos.

Estoy convencida que este Manual no sólo es un gran aporte a la discusión y el análisis de los programas sociales focalizados, sino que además puedo garantizar que es de gran utilidad práctica y permitirá a funcionarios públicos, organizaciones no gubernamentales, académicos y órganos de derechos humanos evaluar el cumplimiento por parte de los programas sociales focalizados con los principios y normas de derechos humanos.”

Fragmento del prólogo de Magdalena Sepúlveda Carmona, Experta Independiente de Naciones Unidas sobre la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza.