

Acercando la investigación a las políticas públicas en América Latina

Repensando los roles y desafíos para
los institutos de investigación de políticas

Acercando la investigación a las políticas públicas en América Latina :
repensando los roles y
desafíos para los institutos de investigación de políticas / compilado por
Vanesa Weyrauch. - 1a ed. - Buenos Aires : Fundación CIPPEC, 2009.
288 p. ; 23x15 cm.

ISBN 978-987-1479-14-6

1. Políticas Públicas. I. Vanesa, Weyrauch, comp.
CDD 320.6

ISBN 978-987-1479-14-6

Diseño gráfico: Patricia Peralta

Primera edición: 1000 ejemplares

Impreso en: La Stampa S.A.,

Hipólito Yrigoyen 1189, 2ºB

(1086) Capital Federal.

Junio de 2009.

Fundación CIPPEC

Av. Callao 25, 1º piso

C1022AAA, Buenos Aires, Argentina.

www.cippec.org * infocippec@cippec.org

ÍNDICE

Prólogo 5

Capítulo 1: *Carlos H. Acuña.* Análisis comparativo de cuatro estudios de caso sobre institutos de investigación de políticas (o *think tanks*) en México, Brasil, Ecuador y Uruguay 13

- Marco analítico 18
- Síntesis de los contenidos de los estudios de caso 36
- Análisis comparativo de los estudios de caso 64
- Conclusiones y recomendaciones generales 72

Capítulo 2: *Soc. Viviana Martínez.* ¿Qué impactos ha tenido el proceso de presupuesto participativo de Paysandú en el relacionamiento entre el Gobierno departamental y la sociedad local? 83

Capítulo 3: *Mgr. María Rosa Gamarra.* Impacto de la producción científica del Departamento Intersindical de Estadísticas y Estudios Socioeconómicos (DIEESE) en la implementación de políticas públicas específicas para la protección de la calidad del empleo por el Ministerio de Trabajo del Brasil..... 135

Capítulo 4: *Roberto Arias de la Mora, Alberto Arellano Ríos.* Evaluación externa al Programa de Desarrollo de Núcleos Comunitarios del Gobierno de Jalisco realizada por El Colegio de Jalisco 175

Capítulo 5: *Melania Carrión, Orazio Bellettini.* Ni regalitos ni chantajes a cambio de tu voto: realizando los derechos sociales, económicos y culturales mediante el ataque al clientelismo político en programas sociales en el Ecuador 215

Prólogo

“Lo que pasa más frecuentemente es que un proyecto de investigación contribuye a lo que he denominado “iluminación”. Perfora los mitos antiguos, ofrece nuevas perspectivas y cambia la prioridad en los asuntos públicos. La investigación también sirve para construir capacidades. Se trata de una influencia a largo plazo, en la que aumentan las capacidades de investigación de investigadores, o de instituciones o de países enteros.”
(Carol Weiss)

Por Vanesa Weyrauch

Ya es lugar común reconocer a los procesos de políticas públicas como fenómenos complejos, multidimensionales, y hasta caóticos, en los que interaccionan —y frecuentemente en varios espacios simultáneos— actores estatales y no estatales. En estos procesos intervienen factores de muy diversa índole: i) a nivel contextual, factores económicos, políticos, sociales, y culturales que configuran claramente los tiempos y formas de estos procesos; ii) a nivel organizacional, rasgos como los intereses, recursos e ideas predominantes de la institución; iii) a nivel individual, cuestiones como las motivaciones, capacidades, conocimientos y hasta emociones de las personas que se encuentran y vinculan en espacios de interacción.

Por lo tanto, indagar sobre cómo se puede acercar más y mejor el conocimiento generado por instituciones interesadas en incidir en estos procesos es una tarea ardua, compleja y difícil de transitar, salvo que uno asuma la parcialidad y relatividad de muchos aprendizajes. En este sentido, el investigador de estas temáticas puede encontrar un primer puente común de entendimiento con el funcionario público que debe tomar decisiones reconociendo que el conocimiento con el que cuentan puede ser orientador, pero no determinante del rumbo a seguir.

Esta publicación intenta ser un aporte para la reflexión y el debate en América Latina sobre los roles y los desafíos que enfrentan los institutos de investigación de políticas (IIP) o *think tanks* al intentar acercar el conocimiento que generan a los responsables de las políticas públicas. Se inserta dentro de la iniciativa “Espacios para el compromiso: usando el conocimiento para mejorar las políticas públicas a favor de los pobres”, implementada por CIPPEC en América Latina gracias al apoyo de Global Development Network (GDNet) y del Overseas Development Institute (ODI), a través

de la Red de Políticas basadas en Evidencia¹. El objetivo principal de la iniciativa es usar la gestión del conocimiento para mejorar el vínculo entre investigación y políticas (BRP por sus siglas en inglés de *Bridging Research and Policy*) en América Latina mediante la creación de una comunidad de práctica plural y activa, que incluya tanto a representantes de IIP como a funcionarios públicos interesados en incorporar la evidencia a la toma de decisiones públicas. La idea esencial es promover y profundizar el debate sobre cómo fortalecer el vínculo entre la investigación y las políticas y contribuir a mejorar la forma en la que los actores se comprometen mutuamente para ello. Se basa sobre la convicción de que mejores intervenciones en el uso de la investigación en las políticas pueden conducir a políticas públicas más efectivas en favor de los pobres en la región.

Generar investigación sobre esta temática es una de las variadas estrategias para avanzar en los objetivos arriba planteados. Las evidencias, lecciones y preguntas pendientes que arrojan los estudios de caso y el análisis comparativo incluidos en esta publicación deberían ser puntos de partida para repensar y mejorar las prácticas cotidianas de aquellas personas y organizaciones interesadas en promover el uso de la evidencia en los procesos de políticas públicas. Esto significa que no sólo echan luz sobre cuestiones relevantes para los IIP, sino que también contribuyen con reflexiones oportunas para investigadores en general y para funcionarios comprometidos con mejorar la incorporación de la investigación a la toma de decisiones públicas.

Son cuatro los casos de estudio (en México, Brasil, Ecuador y Uruguay) realizados con el objetivo de identificar, describir y analizar experiencias concretas de interacción entre un IIP y una agencia del Estado para usar investigación y/o evidencia en el diseño, implementación, monitoreo o evaluación de una política social. A continuación, se describen brevemente estos casos:

1. Caso 1: ¿Qué impactos tuvo el proceso de presupuesto participativo de Paysandú, Uruguay, en la relación entre el Gobierno departamental y la sociedad local? Por Viviana Martínez.

Esta investigación tuvo como objetivo identificar los principales aportes que ha tenido el Proyecto del Centro Latinoamericano de Economía Humana, Programa de Desarrollo Local (CLAEH-GDP) en el proceso de

¹ Para más información ver <http://www.ebpdn.org/index.php>.

fortalecimiento de la participación ciudadana en el marco del Presupuesto Participativo (PP) de Paysandú en 2007. El proyecto se realizó dentro del Programa de Desarrollo Local de CLAEH que busca, a través del Presupuesto Participativo (realizado entre 2005 y 2008), un espacio de participación ciudadana. En este caso se utilizó una metodología cualitativa con un diseño de tipo exploratorio. Se recolectaron y analizaron fuentes de información secundaria, se hicieron entrevistas, se realizó la observación participante del proceso de Presupuesto Participativo electivo; y, finalmente, se organizaron talleres de evaluación y diagnóstico. Los actores involucrados fueron los miembros de la sociedad local y del gobierno municipal (representantes de los proyectos, ediles locales y funcionarios). A partir de un análisis de los resultados del proceso del PP, se reflexionó acerca de los avances alcanzados en la elaboración de proyectos sociales que aportan al desarrollo de la comunidad, acerca de la opinión y de la percepción en los avances del proceso. De esta manera, se contribuyó con la generación de conocimiento para que el Gobierno departamental de Paysandú tome decisiones que fortalezcan el proceso del PP y se identificaron líneas específicas de acción que promuevan un mayor involucramiento de la sociedad local en el proceso.

2. Caso 2: El impacto de la producción científica del Departamento Intersindical de Estadísticas y Estudios Socioeconómicos (DIEESE) en la implementación de políticas públicas específicas para la protección de la calidad del empleo por el Ministerio de Trabajo del Brasil. Por María Rosa Gamarra.

Este caso de estudio tuvo como propósito identificar, describir y analizar las experiencias conjuntas entre el DIEESE y el Ministerio del Trabajo del Brasil en lo que respecta a mejores políticas laborales en ese país. Se propuso explicar y ejemplificar el uso de la investigación y/o evidencia en el diseño, monitoreo y evaluación de la protección de la calidad del empleo en Brasil mediante una metodología cualitativa. A partir de entrevistas realizadas a miembros del DIEESE, del Ministerio de Trabajo y del procesamiento de fuentes secundarias de información, el informe analiza la incidencia que tiene esta organización en la identificación de problemáticas a ser resueltas a nivel laboral en Brasil y en el diseño de políticas a implementar por parte del Ministerio de Trabajo. El estudio de este caso hace especial hincapié en la identidad del DIEESE (origen, mandato, circunstancias y trayectoria), en la historia de la iniciativa conjunta entre ambas instituciones y en el contexto nacional como factores relevantes que

permitieron que la investigación influya y sea una herramienta útil a la hora de implementar políticas de trabajo en ese país.

3. Caso 3: Evaluación externa al Programa de Desarrollo de Núcleos Comunitarios del Gobierno de Jalisco, México, realizada por El Colegio de Jalisco (ColJal). Por Roberto Arias de la Mora y Alberto Arellano Ríos.

En esta investigación, que describe la vinculación institucional entre una agencia gubernamental de un ámbito subnacional (Secretaría de Desarrollo Humano del Gobierno de Jalisco) y un centro de investigación y educación superior local (El Colegio de Jalisco), se relata la historia de cómo ambas organizaciones cooperaron para la formulación e implementación del Programa de Desarrollo de Núcleos Comunitarios en Jalisco. El estudio se basó fundamentalmente sobre los factores endógenos y exógenos que llevaron a la colaboración de las dos entidades. La Secretaría de Desarrollo Humano diseñó la política pública y el ColJal se ocupó de las fases de monitoreo y evaluación de los impactos, facilitando y mejorando, así, el proceso de formulación de políticas públicas. Este informe resalta la realidad con la que se enfrentan a la hora de trabajar en conjunto instituciones orientadas a la investigación y las agencias gubernamentales, que ayudan a comprender los problemas en la función pública latinoamericana, y la debilidad institucional que aún persiste en los ámbitos de gobierno subnacionales y que limita las posibilidades que pueden alcanzarse estrechando ambos sectores.

4. Caso 4: Ni regalitos ni chantajes a cambio de tu voto: realizando los derechos sociales, económicos y culturales mediante el ataque al clientelismo político en programas sociales en el Ecuador. Por Orazio Bellettini y Melanie Carrión.

Este estudio analiza la experiencia realizada entre el Grupo Faro y la administración pública para combatir el clientelismo en nueve programas sociales en Ecuador. La investigación incorpora, por un lado, un debate teórico empírico respecto del clientelismo para luego desarrollar la experiencia práctica de este caso en particular de vinculación exitosa entre la investigación de la sociedad civil en la intervención de programas sociales. El estudio, de metodología cualitativa, está basado sobre entrevistas realizadas al equipo del Grupo Faro, a las organizaciones de la sociedad civil, a los administradores de los programas sociales y sobre el análisis de información documentada. Identifica factores internos y externos que explican

el éxito de la iniciativa, como el reconocimiento del Grupo Faro en trabajos de política pública, el trabajo orientado por objetivos, innovador y con un staff multidisciplinario. El contexto en que surgió el proyecto también fue un factor facilitador, ya que fue un momento de crisis política y quiebre de la institucionalidad que pedía una depuración de los programas. Esta crisis trajo consigo una renovación de directores abiertos al cambio. Señala, de todas formas, que más allá de esta coyuntura, no se puede dejar de advertir la falta de voluntad política que muchas veces limita la posibilidad de avanzar en estas experiencias, sin dejar de incentivar a seguir trabajando para generar un puente entre la teoría y la práctica que, sin dudas, mejora la calidad de las políticas públicas.

En todos los casos se apuntó a documentar y analizar la historia de la iniciativa conjunta teniendo en cuenta las siguientes variables:

- Los orígenes de las experiencias (por ejemplo, si se gestó a través de acuerdos formales o informales).
- La/s etapa/s de los procesos de políticas públicas en la que se incidió.
- Las características organizacionales de los actores comprometidos en la experiencia.
- Las características de la evidencia o investigación usada (si surgieron a partir de la demanda del Estado o de la oferta de las instituciones de investigación).
- El objetivo y las metas del trabajo en conjunto.
- Los resultados de la interacción.

En función de estas variables, los casos buscaron: 1) medir y explicar si y cómo el tipo de vínculo generado entre el IIP y la agencia gubernamental afectaron su capacidad o falta de capacidad para incorporar la investigación a la política pública; 2) identificar y analizar los factores endógenos (internos, aquellos bajo el control de los actores) que jugaron un rol clave en el éxito o malogro de la experiencia conjunta; y 3) detectar y analizar los factores exógenos (aquellos externos que están fuera del control de los actores) que o bien facilitaron, o bien obstaculizaron el impacto de la investigación en la política, funcionando como cuellos de botella, riesgos, ventanas de oportunidad, etc.

Sobre la base de estos cuatro estudios, Carlos Acuña elaboró un estudio comparativo en el que apuntó a sistematizar, analizar y enmarcar los principales factores que influyen en los procesos de incidencia de los IIP en políticas públicas en América Latina, para identificar fortalezas y debilidades. Los objetivos específicos de este análisis comparativo fueron:

1. Elaborar un marco teórico.
2. Comparar, analizar y extraer conclusiones sobre la base de los casos de estudio acerca de las variables arriba descriptas.
3. Comparar -ex ante y ex post- si y cómo se generó capacidad para incorporar investigación en políticas públicas.
4. Comparar y analizar los factores endógenos clave en la efectividad o en el fracaso de las iniciativas.
5. Comparar y analizar los factores exógenos que dificultaron o facilitaron el impacto de la investigación en políticas públicas.
6. Extraer conclusiones generales sobre las comparaciones realizadas.

Tal como se señala en el análisis, la heterogeneidad de situaciones y aprendizajes comprendidos en los estudios de caso invoca a la prudencia en cuanto a la elaboración de teorías generales o recetas universales basadas sobre “buenas prácticas” observadas en ciertas experiencias. Por lo tanto, subraya la necesidad de apuntar a la construcción de teorías de rango medio más que a la universalidad en la comprensión de los IIP. Para ello, sugiere colocar el mismo acento que ya existe en comprender y difundir las buenas prácticas en comprender las prácticas fallidas.

Además, plantea que el patrón o tipo de origen de las interacciones entre IIP y Estado incide de manera crucial en la sustentabilidad de sus estrategias, y en la lógica de su organización y comportamiento estratégico. Destaca la necesidad de reconocer que los conflictos e intereses que atraviesan a los IIP indican que no todos están genuinamente abocados a los propósitos que declaman.

Como recomendación final, Acuña propone abandonar a los IIP como el punto de entrada para la comprensión y mejoramiento de la incidencia de la investigación sobre las políticas públicas. Sugiere, en cambio, indagar en la incidencia social sobre las políticas públicas a partir de la capacidad social de generar conocimiento funcional a los gobiernos y los Estados.

En síntesis, la publicación arroja luz especialmente sobre los dilemas y desafíos que enfrentan aquellos interesados en mejorar el uso de la investigación en la toma de decisiones públicas, que ciertamente no se acota al universo de los IIP. No obstante, dado el foco de la iniciativa bajo la cual se elaboró este proyecto de investigación y que la incorporación de la evidencia en las políticas es parte constitutiva del ADN de numerosos IIP, esperamos, con esta publicación, aportar al desarrollo de la capacidad de éstos en la región.

Del estudio emergen dos cuestiones que considero clave para el trabajo a emprender en el futuro cercano. En primer lugar, se torna cada vez más

evidente la importancia de enmarcar el puente entre investigación y políticas públicas bajo un análisis y debate profundos de los vínculos más generales entre los IIP y las agencias estatales. En este sentido, será valioso abordar cuestiones como la construcción de confianza, el valor asignado por unos y otros a la investigación versus ideologías, valores o criterios políticos, la existencia de mecanismos o espacios institucionalizados para regular la interacción, y la asimetría en recursos como el acceso a la información.

En segundo lugar, es necesario replantear la cuestión de los plazos para promover y fortalecer los vínculos entre investigación y políticas. Evidentemente, no es lo mismo construir una cultura de utilización de la evidencia en las políticas, o instalar un nuevo tema en la agenda política, que lograr que una pieza específica de investigación traducida en términos de recomendación de política pública provoque una modificación en un proyecto de ley. En esta dirección, el consenso sobre plazos para cualquier objetivo vinculado con un mejor uso de la evidencia en la toma de decisiones se vuelve fundamental para apuntar a una mejor articulación, y manejar con realismo las expectativas, posibilidades y limitaciones.

Por todo esto, con esta iniciativa pensamos continuar transitando este camino, complementando los valiosos hallazgos y problemas detectados en esta investigación con diversas instancias de debate, reflexión y generación de conocimientos prácticos que contribuyan a generar cambios concretos en las prácticas de los IIP. Para ello, también creemos crucial fortalecer una comunidad de práctica genuinamente comprometida con usar el conocimiento para mejorar las políticas públicas en favor del desarrollo con crecimiento y equidad.

ESPACIOS PARA EL COMPROMISO: USANDO EL CONOCIMIENTO PARA
MEJORAR LAS POLÍTICAS PÚBLICAS A FAVOR DE LOS POBRES

Análisis comparativo de cuatro estudios de caso sobre institutos de investigación de políticas (o *think tanks*) en México, Brasil, Ecuador y Uruguay

INFORME FINAL

Responsable:

Carlos H. Acuña

Universidad de San Andrés - CONICET

Buenos Aires, Argentina, mayo de 2009.

RESUMEN EJECUTIVO

Este trabajo es un estudio comparativo sobre los principales factores que influyen en los procesos de incidencia de los *think tanks* sobre las políticas públicas en América Latina. Se basa sobre los resultados de los trabajos de cuatro experiencias exitosas de institutos de investigación de políticas (IIP, o *think tanks*) en México, Brasil, Ecuador y Uruguay, elaborados en el contexto del proyecto “Espacios para el compromiso: usando el conocimiento para mejorar las políticas públicas a favor de los pobres” (GDN – CIPPEC, 2008-2009). Su estructura desarrolla un marco analítico en el que se replantea la noción de IIP/*think tank* recomendando flexibilizar las conceptualizaciones “angostas” sobre estos actores; define las variables necesarias para el análisis y la comprensión del objeto de estudio (instituciones, actores, capacidades, intereses, etc.); y, finalmente, identifica los ejes temáticos que servirán como foco de atención del estudio comparado: orígenes de las experiencias; etapa de las políticas públicas en la que se incidió; características organizacionales de los actores; características de la evidencia/investigación utilizada; objetivo/metast del trabajo conjunto; resultados de la interacción; generación de la capacidad para incorporar investigación en políticas públicas y sus causas; y el papel de factores endógenos y exógenos en dificultar y/o facilitar el impacto de la investigación en políticas públicas. Después de sintetizar los contenidos de cada estudio de caso, el trabajo avanza con el análisis comparativo de la información y conclusiones contenidas en los estudios de caso, destacando los aspectos de homogeneidad y heterogeneidad que presentan, así como sus razones. El estudio comparativo se completa elaborando conclusiones y recomendaciones sobre:

- La necesidad de apuntar a la construcción de teorías de rango medio más que a la universalidad en la comprensión de los IIP/*think tanks*, así como colocar el mismo acento que ya existe en comprender y difundir las buenas prácticas en comprender las prácticas fallidas porque, sin esta diversidad en la explicación de por qué un evento sucede en un caso y no sucede en otro, no hay análisis comparativo que pueda sustentar legítimamente una recomendación de replicación de experiencias entre sociedades.
- Que el patrón o tipo de origen de las interacciones entre IIP/*think tanks*-Estado influye de manera central tanto la sustentabilidad de estas es-

trategias, como también a la lógica de organización y comportamiento estratégico de los IIP/*think tanks*.

- La necesidad de reconocer que no todos los IIP/*think tanks* son bellos, así como los conflictos e intereses que los cruzan.

Como recomendación final, el trabajo propone abandonar a los IIP/*think tanks* como el punto de entrada para la comprensión y mejoramiento de la incidencia de la investigación sobre las políticas públicas. Esta recomendación apunta a indagar la incidencia social sobre las políticas públicas a partir de la capacidad social de generar conocimiento funcional a los gobiernos y los Estados. Los actores y dinámicas de esta incidencia serán variados e incluirán a los IIP/*think tanks*, aunque de una manera no excluyente de otros actores y más ajustada a los diversos procesos históricos que presenta esta incidencia en nuestras distintas las sociedades.

1. INTRODUCCIÓN

Este trabajo persigue el objetivo¹ de realizar un estudio comparativo que sistematice, analice y enmarque los principales factores que influyen los procesos de incidencia de los *think tanks* en políticas públicas en América Latina, para identificar fortalezas y debilidades.

Se basa en los resultados de los trabajos sobre cuatro experiencias exitosas de institutos de investigación de políticas (IIP o *think tanks*) en México, Brasil, Ecuador y Uruguay, elaborados en el contexto del proyecto “Espacios para el compromiso: usando el conocimiento para mejorar las políticas públicas a favor de los pobres” (GDN – CIPPEC, 2008-2009).

Su estructura de desdobra en cinco Capítulos. A partir de esta breve Introducción, el Capítulo II desarrolla el marco analítico en el que se sustenta el estudio. De esta manera, se revé la noción de IIP o *think tanks* para, en un segundo paso, especificar los contenidos y variables necesarios para el análisis y, finalmente, identificar los ejes temáticos que servirán como foco de atención del estudio comparado.

El Capítulo III sintetiza esquemáticamente y, en base a la estructura analítica desarrollada en el Capítulo previo, la información brindada por los cuatro estudios de caso:

- *¿Qué impactos ha tenido el proceso de presupuesto participativo de Paysandú en el relacionamiento entre el gobierno departamental y la sociedad local?*; realizado por Viviana Martínez (Montevideo, diciembre de 2008).
- *El impacto de la producción científica del DIEESE en la implementación de políticas públicas específicas para la protección de la calidad del empleo por el Ministerio de Trabajo del Brasil*; realizado por María Rosa Gamarra (La Paz, enero de 2009).
- *Evaluación externa al Programa de Desarrollo de Núcleos Comunitarios del Gobierno de Jalisco realizada por El Colegio de Jalisco*; realizado por Roberto Arias de la Mora y Alberto Arellano Ríos (Jalisco, noviembre de 2008).
- *Ni regalitos, ni chantajes a cambio de tu voto: Realizando los derechos sociales, económicos y culturales mediante el ataque al clientelismo político en programas sociales en el Ecuador*; realizado por Orazio Bellettini y Melanie Carrión (Quito, diciembre de 2008).

¹ Este objetivo general, así como los objetivos específicos del trabajo, están establecidos en el apartado 2, pág. 3, de los términos de referencia para la producción de este estudio comparativo (GDN – CIPPEC, enero de 2009).

Por otra parte, es en el Capítulo IV, y en base a la misma estructura analítica, que se despliega el análisis comparativo de la información y conclusiones contenidas en los estudios de caso.

Finalmente el Capítulo V aporta conclusiones a partir del análisis comparativo de los casos, así como conclusiones generales y recomendaciones sobre los principales factores que influyen los procesos de incidencia de los *think tanks* en políticas públicas en América Latina, a partir de las fortalezas y debilidades identificadas durante el desarrollo del trabajo.

2. MARCO ANALÍTICO

En este Capítulo se desarrolla el marco analítico en el que se sustenta el estudio. Como se dijo en la Introducción, se estructura en tres apartados: el primero revé la noción de IIP o *think tanks*; el segundo define los contenidos y variables que constituyen el marco analítico para el análisis comparativo; y, finalmente, el tercero identifica los ejes temáticos que servirán como foco de atención del estudio comparado.

2.1 Institutos de investigación de políticas (IIP): replanteando (¡una vez más!) su carácter

Es una práctica reiterada (a veces molesta) en los trabajos sobre IIP/*think tanks* iniciar la elaboración realizando aclaraciones y tomando posición sobre el significado de esta categoría de actores sociopolíticos. Este trabajo no es una excepción y la razón es clara: no hay acuerdo sobre los límites de inclusión/exclusión que caracterizan a esta categoría, lo que implica ineludiblemente una debilidad de los modelos causales que apuntan a comprender su funcionamiento e impacto, así como a recomendar estrategias para fortalecer su aporte al mejoramiento de la legitimidad, eficacia y eficiencia de las políticas públicas.

La realidad, de manera irreverente, muestra tanto rebeldía frente a las casillas y conceptos con los que pretendemos disciplinarla (al menos, teórica-metodológicamente), como una autonomía determinada por las variadas condiciones y procesos históricos que forjan a estos actores en cada sociedad (en línea con lo argumentado por Stone, 2004 –citado por Uña 2006: 180-).

En este contexto, este apartado aporta algunas definiciones para, después, identificar problemas o debilidades y, finalmente, optar por la alternativa que parece más conducente para encarar a los IIP/*think tanks* como objeto de estudio.

IIP/*think tanks* tienden a ser considerados aquellos institutos de investigación, organizaciones de la sociedad civil y privadas que, sin fines de lucro, producen información y conocimiento con el objeto central de influir en algún aspecto el proceso de las políticas públicas (Abelson 2006; Uña 2006; Uña, Lupica y Strazza 2009). De esta manera, serían organizaciones sin fines de lucro “que estudian temas de política pública con el fin de hacer llegar sus conclusiones al sistema de decisiones públicas” (Ducoté 2006: 222)². Por ello, “... los *think tanks* son considerados como un actor informal³ de creciente relevancia en el *policy making process*” (Abelson 2006, citado por Uña 2009: 8), en definitiva actores políticos (Braun, Chudnovsky, Ducoté, Weyrauch, s/f: 8-9).

Lo que destaca de esta primera aproximación es que se considera a los IIP/*think tanks* actores tanto de la producción de información/conocimiento, como del diseño e implementación de estrategias para, contando con el producto/recurso del conocimiento especializado, influenciar políticas. Al menos dos son los presupuestos detrás de esta concepción: la noción de actor, en primer lugar, sugiere racionalidad en el sentido de que, dada cierta distribución de recursos políticos, institucionales, económicos e ideológicos, éstos se comportan persiguiendo la realización de sus intereses/objetivos, estableciendo una relación medios/fines. Por otra parte, en segundo lugar, la condición de actor también implica imputar a los IIP/*think tanks* capacidad de acción estratégica, lo que significa capacidad de identificar intereses, definir objetivos en función de ellos, diseñar un curso de acción para alcanzar estos objetivos y contar con relativa autonomía para implementar dicho curso de acción.

En síntesis, reconocer a los IIP/*think tanks* como actores, ineludiblemente implica imputarles altos grados de autonomía estratégica.

² Para una comprensión del proceso histórico de la relación entre los “saberes expertos” y la política, ver, entre otros, Abelson (2002b), Brunner (1996), Camou (2006), Coser (1965), De León (1999), Haass (2002), McGann (2002), Stone (1996) y Weiss (1977).

³ La categorización de “informal” apunta a diferenciar a estos actores de aquellos que formalmente (esto es, de manera institucionalizada por las leyes y reglamentaciones vigentes en el contexto del régimen político) cumplen la función de influir/decidir/implementar y sostener el proceso de la hechura de políticas públicas (partidos políticos, poderes gubernamentales, etc.).

De no contar con esa autonomía, deberían ser considerados “agentes” o “recursos organizacionales” que, aunque producen conocimiento y colaboran en la influencia de políticas públicas, lo hacen por cuenta de otro sujeto (individual o colectivo) que es quien, efectivamente, goza de la condición de actor (en otras palabras, quedando los IIP/*think tanks* en el lugar de “agentes” o “recursos” del que decide estratégicamente en qué se tratará de influir –la prioridad-, para qué –el interés/objetivo- y cómo –el curso de acción-). Obviamente, de no imputar a los IIP/*think tanks* la condición de actores la comprensión de su funcionamiento e impacto demandaría identificarlos como sujetos “portadores” de una lógica que no les es propia y, consecuentemente, llevaría a “correr” el foco analítico hacia sus espaldas, donde se encuentran sus mandatarios y, por ende, la lógica que, en última instancia, mueve y da forma a su comportamiento.

Este reconocimiento de la condición de autonomía como clave para los IIP/*think tanks* se presenta con claridad en aquellas definiciones que acentúan, no sólo la condición de organización de la sociedad civil sin fin de lucro de estos actores que producen conocimiento con el objetivo de influir políticas públicas, sino también su necesaria independencia con respecto a estructuras gubernamentales, partidos políticos y grupos de interés (empresariales o sindicales) (Stone, 1996). De hecho, en el listado de lo que es considerado fuera de la regla de inclusión en la categoría, otros estudios destacan a las universidades (como Braun, Chudnovsky, Ducoté y Weyrauch, s/f: 15-16) y/o centros de estudios que pertenecen a ellas, por una doble razón: por una parte, estos centros no gozarían de autonomía estratégica al estar enmarcados en ámbitos institucional-organizacionales que los trascienden y en los que la decisión sobre prioridades de investigación, obtención y distribución de recursos económicos y humanos, así como las estrategias de difusión e influencia, se encuentra, en gran medida, fuera de su control (y recae sobre autoridades universitarias con capacidad de controlar o, al menos, acotar significativamente, el accionar de estos centros). Por otra, el principal objetivo de las universidades es el de la enseñanza y la investigación y no el de la influencia política, por lo que aunque la producción de sus estructuras, departamentos o centros de investigación muestren impacto sobre el contenido de las políticas públicas, esto no sería condición suficiente para considerarlos *think tanks*. A lo sumo, serían un importante semillero de profesionales o expertos donde, de manera personal, algunos de ellos sí aspiran a in-

fluir en las políticas públicas con su investigación⁴. Es más, se debería contemplar que, dentro de mínimos parámetros de respeto de derechos y valores, una propiedad deseable de la condición de una universidad y su dinámica de investigación y formación, es la de cobijar y fomentar el debate entre diversas líneas teórico-metodológicas, una propiedad que necesariamente atenta contra la eficiencia y eficacia del objetivo de influir en las políticas públicas porque, frecuentemente, este tipo de pluralismo académico conlleva a preferencias (y recomendaciones) de política contradictorias.

Estas miradas “angostas” sobre los límites de los IIP/*think tanks* enfrentan tensiones con definiciones más “amplias” sobre su carácter, con algunas de las clasificaciones usuales, así como con la inclusión de algunos de los estudios de caso considerados en este análisis. Por ejemplo, clasificaciones usuales como las de Uña (2006 y 2009) que consideran tipos posibles de IIP/*think tanks* a centros académicos, centros de investigación privados, fundaciones políticas y grupos de *advocacy*, dejan de lado la restricción referida a centros académicos, de investigación privados o fundaciones de partidos políticos. Posiciones más eclécticas, como la de Prat (citado en Uña, 2006: 181), explícitamente consideran que el fin último de los *think tanks* es “...influir en la toma de decisiones públicas por dos motivos que no se autoexcluyen: la acumulación de recursos de poder que representa para éstos lograr imponer las propias ideas, y por otra parte, *la satisfacción de los objetivos de un tercero, ya sea un partido o un sector empresarial*” (lo destacado en cursiva es mío), dejando explícitamente de lado la condición de autonomía en la definición de los objetivos de la organización y debilitando inevitablemente su condición de actor). Finalmente, criticando lo que denominamos la visión “angosta” de los IIP/*think tanks*, Garcé (2006) en línea con Stone (2005), argumenta que esta noción refleja la tradición “anglo-americana” sobre *think tanks* y poco tiene que ver con la dinámica

⁴ Un claro ejemplo en este sentido es el Departamento de Economía de la Universidad de Chicago que, con consistencia teórico-metodológica neoclásica, hizo punta en la producción de información y teoría con particular impacto desde la crisis nekeynesiana a partir de la segunda mitad de la década de los años setenta y, particularmente, durante las décadas de los años ochenta y noventa. Este impacto fue no sólo teórico-académico sino de clara influencia en el entendimiento, diagnósticos, diseño e implementación de estrategias públicas de los organismos multilaterales y gobiernos a nivel global. Es más, algunos de sus más reconocidos integrantes actuaron como directos asesores del diseño e implementación de políticas a diversos gobiernos. Sin embargo, a pesar de reunir las condiciones de un centro de producción de información y teoría, no constituir un centro con fines de lucro, así como mostrar su producción fuerte impacto sobre el *policy making*, más allá del comportamiento de algunos de sus integrantes como asesores políticos, el hecho de que su principal objetivo institucional se centrara efectivamente en la educación y la producción de conocimiento, impiden considerarlo un *think tank*.

que los caracteriza en el resto de las regiones del mundo. Desde esta posición, una organización debe ser definida como *think tank* si cae dentro de uno de cinco subtipos: 1) ONG; 2) centros de investigación universitarios, 3) centros de investigación gubernamentales o financiados por el Estado; 4) relacionados con corporaciones o el sector empresarial; y 5) generados por políticos o partidos.

A esta altura debería quedar claro, más allá del (des)acuerdo que mantenemos con las diversas nociones de IIP/*think tanks* en pugna, que la aproximación botánica (esto es, predominantemente clasificatoria de quién está “adentro” y quién “fuera”) hacia diversos tipos de actores no sirve de mucho como punto de partida analítico. En todo caso, la clasificación sobre quién es qué, debería resultar parte del punto de llegada.

En este contexto, mi propuesta para contar con una noción de IIP/*think tanks* más acorde al necesario equilibrio entre parsimonia teórica y una realidad “indisciplinada”, es acentuar como punto de partida analítico funciones⁵ y propiedades en vez de nombres y apellidos de actores. **Específicamente, propongo considerar como IIP/*think tanks* a, 1) actores colectivos; 2) formalmente institucionalizados; 3) sin fines de lucro; 4) cuya función organizacional dominante, formalizada o de hecho, sea la influencia de políticas públicas; 5) influencia ejercida a través de la producción y trasmisión de conocimiento; 6) transmisión cuyo foco puede incluir a diversos actores pasibles de pesar directa o indirectamente sobre la forja e implementación de políticas (ya sea actores gubernamentales, paragubernamentales, sociales o la ciudadanía en general).** Este formato de definición, si bien parece no diferenciarse demasiado de algunas que ya vimos, sí lo hace en términos de las implicancias teórico-metodológicas de sus supuestos:

1. Al hablar de “actores colectivos” indicamos una alta autonomía (aunque siempre relativa al contexto histórico-social en el que el actor se ve inmerso), más allá de que estén o no insertos en instituciones más abarcativas, lo que implica la posibilidad de incorporar centros de investigación (en universidades públicas o privadas o, inclusive, con predominante

⁵ Se debe destacar que acentuar la función predominante que se desarrolla, como criterio para identificar el carácter de la organización/actor, no implica asumir una lógica funcionalista y abandonar la causal para el análisis propuesto. Reconocer que las organizaciones y actores cumplen funciones no conlleva la necesidad de una mirada teleológica de los procesos sociales, en la que un “todo” o estructura macrosocial determina, con una lógica biológica y sin dejar margen para el accionar estratégico de actores en la historia, el cumplimiento de funciones para responder a necesidades sistémicas (en última instancia, independientes de la conciencia de los sujetos y determinantes de sus comportamientos).

- financiamiento gubernamental o estatal), fundaciones empresarias, sindicales o de partidos políticos, siempre y cuando la organización muestre capacidad de acción estratégica lo que, como ya establecimos, significa capacidad de actuar con significativa autonomía para identificar intereses, definir objetivos en función de ellos, diseñar un curso de acción para alcanzar estos objetivos y contar con relativa autonomía para implementar ese curso de acción. En este sentido, resulta contingente a los diversos procesos históricos, políticos y organizacionales si este tipo de centros y/o fundaciones alcanza o no la condición de actor o la capacidad de autonomía a la que nos referimos, o simplemente queda en el plano de “agentes” o “recursos” de un tercero (estatal, gubernamental, universitario, empresarial, político o sindical). Por ello, tanto estos centros o fundaciones podrán o no constituir IIP/*think tanks* dependiendo de que alcancen o no condición de actor y no en función estricta del “tipo ideal” de organización que sugieren nombres como “centros académicos”, “fundación empresarial”, etcétera.
2. Al indicar en los puntos 2) y 3) que estén formalmente institucionalizados como sin fines de lucro se establece como doble condición su constitución como organización con reglas escritas, positivas y claras de inclusión/exclusión y funcionamiento (lo que obtura la posibilidad de considerar como IIP/*think tanks* a acciones colectivas sin una organización formal y relativamente estable que les dé sustento), así como su distanciamiento del objetivo del lucro como motor de su origen y desarrollo.
 3. Tercero, que los puntos 4) y 5) referidos a que “la función organizacional dominante, formalizada o de hecho, sea la influencia de políticas públicas a través de la producción y transmisión de conocimiento”, si bien ratifica una condición central de todo IIP/*think tank* (como es la de influir políticas públicas a través de la producción y transmisión de conocimientos), la incorporación de la posibilidad de que sea “de hecho” implica nuevamente desestimar las propiedades del “tipo ideal” (por ejemplo, “universidad”) para reconocer que lo relevante lo constituye la función que efectivamente se despliega y si la misma resulta dominante sobre la lógica que rige a la organización. En otras palabras, si bien como se dijo arriba, el “tipo ideal” de una universidad indica que su carácter atenta contra el de un IIP/*think tank*, este punto permite admitir en el análisis de procesos históricos espacial y temporalmente situados, que una universidad de hecho mute su carácter sin modificar su condición formal de universidad, hacia la lógica organizacional de un IIP/*think tank*. Esta mutación alude a la inevitable consecuencia de que una universidad

devenida de hecho en IIP/*think tank* necesariamente violará los principios de pluralismo y excelencia académica implícitos en la búsqueda del debate entre posturas teórico-metodológicas diversas, y hasta en pugna, en su seno. En este contexto, se debe notar que la argumentación no obtura la posibilidad de que un subsistema o actores colectivos internos de una universidad (un centro de estudios o programa de posgrado, por ejemplo) alcance capacidad de acción estratégica autónoma y desarrolle acciones de influencia sobre políticas públicas en cualquiera de las etapas que constituyen estos procesos. En estos casos, de no mediar una modificación organizacional en el sentido de tornarse esta función de incidencia política el objetivo dominante de la organización (abandonando las tradicionales –y seguramente fundantes– funciones de enseñanza e investigación con sentido en sí mismas), el desarrollo de esta actividad de incidencia no permitiría considerar a ese centro o posgrado como un IIP/*think tank*. Por otra parte, de verificarse efectivamente una modificación organizacional en la dirección de que predomine el objetivo de incidir sobre políticas sobre las funciones académicas “tradicionales”, se reproduciría la “mutación” del carácter de este actor de uno académico a uno político⁶.

4. Finalmente, el punto 6) destaca que la influencia sobre las políticas públicas no necesariamente se debe entender como un accionar o transmisión lineal de ideas entre el IIP/*think tank* y tomadores de decisiones gubernamentales o quienes implementan políticas desde el Estado, sino que es un proceso que admite tanto caminos indirectos de influencia política sobre el gobierno y/o el Estado (a través de otros actores influyentes o el propio electorado), como caminos “corridos” a niveles de agregación superiores y menos tangibles del accionar político cotidiano (por ejemplo, actuando sobre los paradigmas que dan forma al pensamiento o “ambiente ideológico” de los tomadores de decisiones, de los expertos que los asesoran, de grupos o clases sociales específicos o de la ciudadanía en general).

⁶ También aquí corresponde aclarar que no se sugiere ni considera al ámbito académico como discreto, divorciado de las ideologías, compromisos o luchas políticas. Esta diferenciación apunta a destacar que, más allá de la (muchas veces deseable) superposición entre los procesos políticos y los académicos, la lógica de estos últimos demanda espacios de debate, intercambio y pluralidad de ideas para los procesos de formación e investigación, que necesariamente se ven acotados en actores colectivos políticos (para los que resulta esencial reducir los márgenes de debate y heterogeneidad de pensamiento internos, particularmente al momento de decidir e implementar una estrategia política común –acontecimiento central/estratégico para el accionar político y disruptivo del carácter de ámbitos y accionar de actores académicos-).

En síntesis, más que un listado estableciendo reglas de inclusión/exclusión a partir de “tipos ideales de organización” (OSC, fundación de..., centro de investigación, universidad, etc.), los IIP/*think tanks* deben ser considerados como aquellos actores políticos que reúnen las seis condiciones funcionales enumeradas en la definición. En este sentido, es esperable que la composición del conjunto constituido por IIP/*think tanks* varíe en cada sociedad en función de los procesos histórico-sociales específicos que las caracterizan (por ejemplo, en una incluyendo a universidades o fundaciones de partidos políticos y en otra no porque las universidades son lo que “deberían ser” y, simplemente, los partidos políticos no cuentan con IIP/*think tanks* en sus estructuras).

Es a partir de esta noción de IIP/*think tank* que avanzamos hacia una metodología para su análisis.

2.2 IIP y su incidencia política: cómo analizarlos⁷

La lógica de organización e incidencia de los IIP/*think tanks* es una lógica enmarcada por la relación en general entre actores políticos y los procesos de forja de políticas públicas, por lo que debe ser entendida con las categorías propias de todo proceso político.

Las etapas de las políticas públicas usualmente definidas como composición de la agenda, la formulación de alternativas de acción, las decisiones de gobierno, la implementación de esas decisiones, la evaluación del proceso y sus impactos, y los futuros cursos de acción (Tamayo Sáez, 1997) son momentos críticos objeto de disputas de las que participan distintos actores (entre los que se encuentran los IIP/*think tanks*). Cada uno de estos tiene diversos intereses y está dotado de ciertos recursos de poder y de diversas concepciones ideológicas. Además, la interacción entre estos actores está sujeta a reglas. Las instituciones, formales e informales, constituyen la organización social del poder político: ofrecen a los distintos sectores afectados por las decisiones de política distintas probabilidades de resolver sus problemas de acción colectiva y alcanzar la condición de actor y, a los actores constituidos, distintas probabilidades de realizar sus intereses.

En pocas palabras, puede afirmarse que las variables político-institucionales dan cuenta del marco de distribución de poder y reglas de juego en que tiene lugar la disputa entre los actores que inciden (o pretenden incidir) sobre

⁷ Apartado basado sobre Acuña y Repetto (2009).

las políticas (dado que el foco de este estudio comparativo está en el marco del accionar de IIP/*think tanks* “a favor de los pobres”, de ahora en más los ejemplos y referencias se ligarán con la reducción de la pobreza como foco de la cuestión). Por tanto, la disputa política sobre la política contra la pobreza debe ser explicada en función del sistema de instituciones políticas que organizan el gobierno de esta política y las estrategias de los actores involucrados, determinadas por sus percepciones, sus intereses y sus capacidades.

Las decisiones de política contra la pobreza resultan de la interacción estratégica entre los actores individuales y colectivos intervinientes. Para comprender/explicar por qué pasó lo que pasó, es necesario comprender/explicar por qué los actores hicieron lo que hicieron. Y esta intencionalidad sólo es explicable a partir de la comprensión de la forma en que las instituciones o incentivos influyen sobre el actor. Una misma estructura institucional puede resultar en comportamientos diversos en función de otros incentivos (instituciones o juegos) en los que el actor puede estar simultáneamente envuelto con sus intereses, capacidades e ideología.

Por lo expuesto, es evidente que las instituciones, los actores y la forma en que se articulan para forjar comportamientos, demandan una atención específica.

- **Instituciones**⁸. Entendemos a las instituciones como el conjunto de reglas que estructuran los incentivos para los intercambios y el accionar de los actores. Las instituciones, o reglas, pueden ser formales (definidas como derecho positivo o regulaciones) o informales (el entendimiento compartido sobre cómo algo funciona cuando no está cubierto por las reglas formales o cuando las contradice). Las reglas formales no creíbles usualmente están acompañadas por efectivas reglas informales. Cuando no lo están, reina el caos o la anomia. El comportamiento en la vida real rara vez resulta de uno u otro tipo de regla, incentivo o institución: en los hechos tiende a reflejar variantes mezclas de institucionalidad formal e informal, por lo que la aproximación al análisis de los efectos de la institucionalidad si bien demanda partir de espacios institucionales específicos (por ejemplo, el espacio que rige y contiene las relaciones dentro del Ejecutivo o las interjurisdiccionales entre Ejecutivos, etc.), también demanda como punto de llegada el entendimiento de la lógica integral que resulta de las contraposiciones y

⁸ Basado sobre argumentos de Acuña y Tommasi (2000).

hasta contradicciones de incentivos que se disparan desde los espacios específicos y que, en definitiva, es la que materializa la influencia de las instituciones sobre el comportamiento de los actores.

Las instituciones apuntan a resolver tanto problemas de coordinación como conflictos distributivos. Los actores toman en cuenta las acciones de otros actores para elaborar sus estrategias. Los intereses y las decisiones de gobierno son afectados por reglas/instituciones que operan en distintos niveles. La forma en que estas distintas reglas interactúan estructura el conjunto de opciones y probabilidades de éxito diferenciales que enfrentan los actores cuando planifican e intentan implementar estrategias. Este ámbito institucional estructura el problema relacionado con las reformas institucionales que apuntan a mejorar la producción de políticas sociales.

Reglas o instituciones, formales o informales, pueden ser clasificadas en función del nivel de su dominio. Reglas de primer nivel, R1, tienen que ver con resultados o contenidos específicos como, por ejemplo, la disminución del desempleo a través de un Plan de Empleo Transitorio. El Plan, aprobado por diversos Ministerios, organismos multilaterales de financiamiento y rubricado por el Congreso en la Ley de Presupuesto, establece las condiciones de elegibilidad individual y regional, así como las condiciones y recursos para su implementación. En equilibrio, la regla es tomada como dada: los actores maximizarán sus intereses implementando estrategias en función de sus recursos, ideología, intereses y la estructura de opciones definida por las reglas más creíbles. Por lo tanto, potenciales beneficiarios pueden aprovechar o no el Plan, aceptarlo con reservas, etc., y los excluidos aceptar su condición. El equilibrio de la regla puede ser alterado por diversos actores: los excluidos pueden demandar su inclusión por diversos medios individuales (consideración de excepción) o colectivos (demanda de reformulación de los criterios de elegibilidad); actores políticos, como gobernantes regionales, también pueden desafiar el equilibrio, demandando la inclusión de las jurisdicciones bajo su control, etcétera. Diferentes estrategias dominantes resultarán en el logro o frustración del objetivo y en resultados sociales óptimos o sub-óptimos. Reglas R1 estructuran las opciones para las estrategias de los actores y determinan resultados específicos en relación con temas puntuales.

Las reglas de segundo nivel, R2, determinan a aquellas reglas que determinan resultados específicos (a las de nivel R1). Una ley que identifica los tomadores de decisiones y la forma en que éstos deciden las reglas de menor nivel, por ejemplo, el papel del Legislativo y las áreas del Ejecutivo

responsables del diseño, aprobación y ejecución del Plan de Empleo Transitorio mencionado, cae dentro de la categoría de R2 formal. La inclusión de Gobernadores oficialistas o de ONG ligadas con la Iglesia Católica, en la decisión del formato y naturaleza del Plan, constituye un ejemplo de R2 informal (asumiendo, por supuesto, que el caso no es el de una sociedad con formal predominancia católica en los asuntos de gobierno).

Las reglas de tercer nivel, R3, son aquellas que gobiernan las de menor nivel (R2) que determinan las de todavía menor nivel (R1) que inducen resultados específicos. Reglas R3 definen quién y cómo se hacen las reglas en términos generales (esto es, más allá de asuntos específicos). En este sentido, instituciones de nivel R3 definen los procesos de participación política y decisoriales a nivel social. Estas reglas definen la naturaleza del régimen político. Ejemplos de R3 formales son, obviamente, las Constituciones.

Finalmente es de destacar que las reglas, y su contenido en la vida real, son políticamente contingentes en relación con procesos anclados históricamente y que no necesariamente respetan “tipos ideales” o clasificaciones lógicas como la presente. En otras palabras, mientras algunas sociedades muestran reglas R3 que incluyen fuertes componentes R2 o, inclusive, de R1⁹, otros casos muestran leyes de nivel R2 que incorporan la constitución/organización de agencias de regulación o control para cualquier futura decisión específica de menor nivel que pueda resultar de ella. No es que las instituciones siguen una rígida lógica organizacional por niveles o capas interconectadas como las arriba descritas y que las instituciones concretas no mezclan niveles. Nuestro argumento es que todo funcionamiento institucional demanda una división jerárquica de funciones, que puede ser pensada en términos de niveles R1, R2 y R3. Es más, y de mayor relevancia para nuestra discusión, el reconocimiento de esta jerárquica división de funciones no sólo ayuda a comprender la forma en que funcionan las instituciones, sino también afecta el comportamiento y estrategias de los actores, un aspecto central para analizar la factibilidad y probabilidad de éxito de las políticas de combate a la pobreza y su institucionalidad.

⁹ Por ejemplo, la Constitución brasileña de 1988 pretende regular hasta las tasas de interés. Otro ejemplo de niveles “mezclados” en función de contingencias políticas domésticas se ve en la comparación de la relación entre la legislación doméstica y los pactos internacionales. Mientras que en el caso argentino la Constitución de 1994 coloca a estos pactos como determinantes de la legislación local y, por tanto, en un nivel que podemos considerar R4, la citada Constitución brasileña establece que en caso de conflicto debe predominar el contenido de la legislación local, ubicando a los pactos internacionales en un nivel R2 o, dependiendo del asunto en cuestión, hasta en un R1.

- **Actores.** En el gobierno y gestión de las políticas de reducción de la pobreza intervienen múltiples actores. Su identificación varía de acuerdo con la dimensión del sistema que se esté analizando y la etapa de la política que se necesite comprender. Ya definimos a los actores como sujetos individuales o colectivos con capacidad de acción estratégica, lo que implica la capacidad de identificar intereses, definir objetivos en función de ellos, diseñar un curso de acción para alcanzarlos y contar con relativa autonomía para implementar este curso de acción.

Los actores que inciden en el Gobierno o las políticas no están circunscriptos al ámbito estatal. Los representantes políticos, tomadores de decisiones y gerentes públicos tienen una posición fundamental en los procesos de diseño, decisión e implementación de políticas contra la pobreza. No obstante, en esos procesos intervienen otros actores. En general, estos últimos son organizaciones que representan a categorías de individuos en términos de su rol dentro del sistema ligado con la pobreza (los propios pobres, partidos políticos fuera del ámbito gobierno-estatal, IIP/*think tanks*, organizaciones de la sociedad civil, sindicatos, organismos multilaterales de desarrollo, etcétera).

No todos los grupos afectados por una decisión de políticas contra la pobreza se constituyen como actores. La condición de actor requiere de la capacidad de elaborar e implementar estrategias colectivas. Algunos grupos, aunque tengan intereses en juego en el contenido de una decisión, no alcanzan esa condición. El alcance del estatus de actor está condicionado, a su vez, por el contenido de las reglas y las capacidades de organización que desarrollan los diversos grupos sociales. Explicar la naturaleza del actor y la lógica de su comportamiento demanda incorporar tres elementos al análisis: i) sus intereses; ii) sus recursos/capacidades; y iii) sus ideas/entendimiento.

El problema de los intereses

La noción de interés es una de las más complejas en nuestras disciplinas. El objetivo de estas líneas no es resolver la cuestión, sino apuntar algunos de los problemas más complejos y definir la forma en que este trabajo propone “administrarlos”.

Una primera, y tradicional, definición de interés es aquella que nos sugiere que el interés es lo que el actor dice que es su interés. La ventaja de esta visión “pluralista” de los intereses es que nos brinda importantes pistas sobre parte de las causas del comportamiento de los actores. El interés

“subjetivo” es, en definitiva, el que mueve al actor en una dirección y no en otra. Como veremos más abajo, desde este punto de vista, la noción de interés como variable codeterminante de las conductas y estrategias está estrechamente ligada con la ideología o percepción subjetiva del actor.

Los problemas inmediatos que enfrenta esta definición de interés son aquellos que ponen en cuestión la autonomía del actor como mejor juez de sus intereses: a) actores objeto de políticas sociales que no cuentan por su condición con suficiente capacidad de definir sus intereses en forma autónoma (infantes, enfermos mentales, etc.); b) “intereses” de tal complejidad que demandan la intervención de expertos para establecer las relaciones causales (por ejemplo, actores que ven sus intereses de salud afectados por el deterioro de la capa de ozono, y por tanto por causas imperceptibles para sus sentidos o comprensión inmediata, sólo podrán desarrollar un comportamiento eficaz para defenderlos a partir del asesoramiento, recomendaciones o ejercicio de la autoridad de aquellos que cuentan con la capacidad de establecer las complejas relaciones entre rayos ultravioletas, capa de ozono y condición de la piel, esto es, los expertos).

La segunda definición de interés es, entonces, aquella que apunta a todo aspecto ligado al bienestar del actor, más allá de que éste lo reconozca como tal (más allá de lo que el actor dice que es). El reconocimiento de los aspectos “objetivos” de los intereses de los actores, esto es, aquellos aspectos fuera del reconocimiento “subjetivo” del actor, abre una riesgosa puerta a la intervención autoritaria por parte de aquellos que “conocen” mejor los intereses de los actores que los actores mismos. Sin embargo, es claro que si bien los aspectos subjetivos de los intereses son claves para dar cuenta de comportamientos, los aspectos objetivos también son claves para dar cuenta de lo que, efectivamente, le pasa al actor.

La tensión entre estas dos concepciones de interés, está en el centro de algunos de los dilemas y desafíos de las políticas de combate a la pobreza: ¿cómo se articula el conocimiento de los expertos y los IIP/*think tanks* con el de los grupos sociales pobres?; ¿la “participación” comunitaria tiene por objeto incorporar el conocimiento de los actores de la sociedad civil en el proceso de diagnóstico, diseño e implementación de las políticas sociales o, en su defecto, su objeto es el aprendizaje y “apropiación” por parte de estos actores de ciertos conocimientos y tecnologías para la solución de sus problemas? En un claro problema de agencia, los agentes destinados a resolver los problemas de información sobre los “verdaderos” (i.e., objetivos) intereses de un principal necesitado, ¿son sus representantes políticos (los que, quizás, sufren los mismos problemas de información que sus representados

por ejemplo sobre el impacto del deterioro de la capa de ozono)?, ¿son los expertos?, ¿son los IIP/*think tanks*?, ¿o enfrentamos un doble problema de agencia en el que los expertos y IIP/*think tanks* actúan como agentes del principal (los pobres...) y, simultáneamente, agentes de los políticos (que también cumplen el papel de agentes de los pobres, aunque con diversa función que los expertos)?

Muy probablemente, las respuestas a estas preguntas varíen en función del desarrollo tecnológico y del ordenamiento político en cada sociedad, así como en función del tipo de bien social a proveer, y de la instancia o fase dentro del ciclo global de una política social. Aquí vemos un ejemplo sobre la dificultad de buscar recetas universalmente válidas en su contenido: ¿la participación comunitaria en el diagnóstico y decisión de una política social es positiva en todo momento y lugar, o resulta conveniente establecer articulaciones entre esta participación y el papel de diversos agentes (entre los que se destacan los IIP/*think tanks*), en función de diversos temas y momentos del proceso de una política social?

Una última complicación: los intereses (objetivos y subjetivos) de grupos sociales que no alcanzan la condición de actor, a) ya sea por no contar con recursos para resolver sus problemas de acción colectiva (situación en la que los intereses pueden ser reconocidos por los afectados y, sin embargo, no resulta en impacto político ni como demanda), b) ya sea por no reconocer sus intereses comunes afectados (situación que nos retrotrae a planteos anteriores). De centrar el análisis de intereses ligados a las políticas sociales sólo en los actores (esto es, en los que han resuelto problemas de acción colectiva y, de alguna forma, perciben un interés común como afectado), se deja de lado a aquellos que, muy probablemente, deban constituir con mayor urgencia el foco de la acción política de combate a la pobreza.

Frente a estas complicaciones, la propuesta es aproximación es ecléctica: para enfrentar la compleja discusión sobre el significado de la categoría de “interés” se propone una aproximación que incorpora diversas dimensiones: a) es necesario contemplar en el análisis lo que los actores dicen que son sus intereses, para poder explicar conductas (noción subjetiva de interés); b) es necesario contemplar en el análisis lo que los expertos definen como interés de un grupo o actor social, porque permite proyectar posibles consecuencias más allá de que éstas sean percibidas o no por el propio actor (noción objetiva de interés), y permite explicar conductas de expertos y, a veces, de representantes políticos; c) es necesario contemplar en el análisis los intereses sociales que no se expresan ni en comportamientos ni en la

emergencia de actores, porque constituye un requisito central de la equidad de las políticas contra la pobreza.

La relevancia de los recursos y capacidades

La cuestión de los recursos/capacidades con los que cuentan los actores, aunque inmersa en una matriz analítica común, muestra aristas algo diferentes al momento de analizar actores sociales y actores estatales. En el caso de los sociales, la facultad de organizarse y desplegar estrategias puede estimarse tomando en cuenta cinco parámetros: a) la capacidad de negociación (es decir, la posibilidad de influir en las instancias reales de formulación y gestión de las políticas a partir de los recursos políticos y económicos que se posean); b) la capacidad para descifrar el contexto (esto es, la posibilidad de acceder a la mayor cantidad y calidad de información esencial durante todo el proceso de la política pública); c) la capacidad de representación (en el caso de los actores sociales, esto refiere a la disponibilidad de un liderazgo capaz de expresar con legitimidad a quienes conforman su “base” de sustentación; en lo que refiere a los actores estatales, refiere al respaldo legal y político que ampara su accionar administrativo); d) la capacidad de movilización social (posibilidad de presionar a los otros involucrados a través de la magnitud del número –y sus formas de expresión– en ciertos momentos y lugares); y e) la capacidad de acción colectiva (esto es la posibilidad de conjurar el problema del *free-rider*). De todas estas capacidades, obviamente destacan la a) y b) en relación con las funciones y accionar de los IIP/*think tanks*.

La disputa por la política contra la pobreza no suele darse entre actores aislados, sino conformados en alianzas o coaliciones. Ellas permiten que se potencien los recursos que cada actor posee por sí mismos. En la disputa política, la capacidad de los grupos para conformarse como actores sustantivos depende de su capacidad para cultivar los tipos de recursos señalados más arriba o de aliarse con actores que disponen de ellos.

Por otra parte al encarar el análisis de actores estatales, es necesario identificar las capacidades de quienes intervienen en el plano nacional en las acciones para la reducción de la pobreza (Ministerios, Secretarías o el formato específico que adopten), así como el modo en que repercuten en los procesos de gestión concretos de las políticas y programas destinados a enfrentar esta problemática. Entre las capacidades se destacan tres: a) política; b) presupuestal; y c) organizacional.

Por “capacidad política” entendemos a la fuerza relativa que posee la/s instancias con responsabilidades de gobernar y coordinar el sistema

de combate a la pobreza, lo cual implica fijar objetivos, movilizar ciertos recursos, llevar adelante acciones y liderar procesos de coordinación. Dado que los componentes del combate a la pobreza son varios, este requisito de capacidad política puede recaer como responsabilidad necesaria en una única unidad política (Ministerio, Secretaría, etc.) o una pluralidad de unidades que comparten (y/o compiten por) los recursos destinados a enfrentar la pobreza. Esto implica, cualquiera sea el caso, prestar atención tanto a la autoridad formal que emana de la institucionalidad del sistema político como a los aspectos informales que permiten conformar coaliciones, sean éstas de apoyo u oposición.

Por “capacidad presupuestal” se entiende la relación entre la dotación de recursos económico-financieros que el Ministerio o área de acción social obtiene en la distribución del presupuesto a fin de llevar adelante sus tareas y los problemas sociales que deberá enfrentar con esos recursos.

Por “capacidad organizacional” se interpreta el modo en que la definición de roles y funciones, de los procedimientos administrativos y de los recursos humanos permite, o no, hacer frente a los problemas de gestión que tiene el área social que se esté analizando. Implica, entre otros aspectos, la posibilidad de procesar información pertinente para la toma de decisiones públicas en materia social. En esta última dimensión de la capacidad estatal, un elemento central está asociado a las reglas que regulan al conjunto de la administración pública, en aspectos tales como el reclutamiento de los agentes, su capacitación, la estructura de incentivos que enmarca su accionar, etcétera.

La relación entre estas capacidades de gestión y la dinámica política vuelve a surgir como central al evaluar la calidad de las políticas sociales, al considerar que la ausencia de burocracias eficientes muestra una estrecha relación con la preponderancia de la lógica de intercambio político que invade la gestión pública social. El círculo vicioso de la política de la gestión social se reproduce por los avances de la política partidaria sobre las áreas sociales que debilitan la constitución de un cuerpo administrativo capacitado y eficiente, debilidad que, a su vez, evita la presencia de un cuerpo burocrático cuyos intereses e ideología podrían limitar, justamente, el avance y la predominancia de una lógica política cortoplacista, cambiante y clientelista en el manejo de la política de reducción de la pobreza.

Las dimensiones asociadas con lo económico y lo organizacional son tratadas por la metodología propuesta como restricciones del proceso político-institucional de diseño, decisión e implementación de políticas reducción de la pobreza (dado el foco en la dimensión político-institucional que caracteriza a este trabajo).

El papel de la ideología (ideas/entendimiento)

Además de caracterizarse por ciertos intereses y poseer determinados recursos/capacidades, los actores intervinientes diseñan e implementan sus estrategias guiados por mapas cognitivos. Se trata de aquellas ideas e identidades que ordenan sus prioridades, sensibilizan sobre estados del mundo deseables y promueven ciertos cursos de acción en detrimento de otros a través de la provisión de una explicación sobre cómo funcionan, podrían y deberían funcionar, las relaciones sociales. En este sentido, la política contra la pobreza está condicionada por la ideología de quienes se constituyen en líderes políticos, portavoces de actores colectivos, IIP/*think tanks*, así como por la ideología o “sentido común” que predomina en la sociedad. En este marco de análisis la ideología da cuenta del modelo de pensamiento que, combinando valores, identidad, cultura y (des)conocimiento, lleva al actor a suponer que un comportamiento dado resultará en un estado de cosas deseable. Sin la comprensión de la ideología de los actores, no se puede explicar sus comportamientos. La relación entre intereses y comportamiento está mediada por la ideología: los intereses orientan el comportamiento solamente si son reconocidos en el plano de su ideología o entendimiento.

- **Articulando instituciones y actores para explicar comportamientos y su impacto**

Sintetizando lo expuesto hasta aquí, el análisis de las decisiones e implementación de política de reducción de la pobreza y su relación con IIP/*think tanks* debe considerar:

- a. El **marco institucional** en el que tiene lugar la interacción, definiendo las **reglas formales e informales**.
- b. Los **actores participantes** definidos a partir de sus *intereses, recursos/capacidades e ideología*.
- c. Las características de los **grupos sociales en situación de pobreza** con restricciones para resolver sus problemas de acción colectiva y, por ende, con dificultades para constituirse como actores participantes, así como de su relación con diversos agentes que cumplen la función de representación de sus intereses (desde gobernantes, políticos en general, hasta IIP/*think tanks*).

Es en la forma específica que adopta la articulación entre instituciones y actores en cada sociedad, que se cristaliza su historia, capacidades, características y la naturaleza de “su” pobreza.

Hasta aquí se han establecido algunas distinciones analíticas para comprender cada momento de las políticas contra la pobreza. Sin embargo, los procesos concretos de gobierno y coordinación de estas políticas son dinámicos y caracterizados por la multiplicidad de intereses que tiene cada actor. Los actores que inciden sobre estas políticas, incluyendo a los IIP/*think tanks*, despliegan comportamientos simultáneos en diversos espacios o arenas de política. En este sentido, el proceso de las políticas públicas puede representarse como una articulación de múltiples espacios institucionales en la que las acciones de cada actor en cada espacio afecta su posición en el resto de los tableros en los que está desplegando acciones. Si bien no todos los actores juegan en todos los espacios o ámbitos institucionales, todos los actores participan en más de uno y, lo que es relevante para esta perspectiva, piensan en más de uno de estos ámbitos de juego o lucha política antes de desplegar comportamientos estratégicos. En otras palabras, las estructuras de incentivos que enfrentan en forma simultánea los actores son complejas y diversas.

2.3 A qué se le prestará atención para analizar los estudios de caso

El análisis comparativo de la información sistematizada sobre los cuatro estudios de caso, mostrará como foco a las cuestiones y ejes establecidos en los términos de referencia del proyecto¹⁰, esto es, orígenes de las experiencias; etapa de las políticas públicas en la que se incidió; características organizacionales de los actores; características de la evidencia/investigación utilizada; objetivo/metas del trabajo conjunto; resultados de la interacción; generación de la capacidad para incorporar investigación en políticas públicas y sus causas; y, finalmente, el papel de factores endógenos y exógenos¹¹ en dificultar y/o facilitar el impacto de la investigación en políticas públicas.

¹⁰ En los puntos 2, 3, 4 y 5 del apartado 2.2 “Objetivos Específicos”, pág. 3, en los “Términos de Referencia para la Producción de un Estudio Comparativo” de los estudios de caso llevados adelante en el marco del proyecto Espacios para el compromiso: usando el conocimiento para mejorar las políticas públicas a favor de los pobres, GDN-CIPEEC, Buenos Aires, Enero 2009.

¹¹ Entendiéndose por “endógeno” a aquellos factores estratégicos internos a la organización que facilitaron el vínculo con las políticas públicas, así como por factores “exógenos” aquellos elementos externos a la organización, fuera de su control estratégico, que facilitan o dificultan la capacidad de incidencia política de los IIP/*think tanks*.

3. SÍNTESIS LOS CONTENIDOS DE LOS ESTUDIOS DE CASO

Este Capítulo constituye una síntesis, en partes casi una radiografía, de los estudios de caso, dado que se asume que la información desagregada se encuentra a disposición del lector, así como que los rasgos más salientes en función del análisis comparativo se destacarán de manera estilizada en el próximo Capítulo (IV. Análisis comparativo de los estudios de caso).

Por otra parte, cabe destacar que, en lo posible, se tratará de respetar los puntos destacados de los estudios de caso, de manera textual en sus afirmaciones.

Finalmente, se debe notar que la forma de exponer los casos no será homogénea en términos de extensión por apartado o información que pueda superponer criterios diversos. La razón para ello es doble: primero, esta síntesis se ajusta a la diversidad no sólo de la naturaleza de los casos, sino también a la diversidad de características y acentos que muestran los análisis comparados; y segundo, en los diversos relatos de los casos se articulan de manera distinta las variables analíticas (como por ejemplo el grado de uso y desagregación del corte exógeno/endógeno), por lo que estas diferencias se terminan respetando y reproduciendo en lo que sigue.

3.1 CASO 1: ¿Qué impactos ha tenido el proceso de presupuesto participativo de Paysandú en el relacionamiento entre el Gobierno departamental y la sociedad local?¹²

3.1.1 Orígenes de la experiencia

Esta experiencia fue financiada por el Banco Mundial (BM) y contó con aceptación formal por parte del Gobierno Departamental de Paysandú (GDP), habiéndose elevado en 2008 formalmente al GDP las recomendaciones elaboradas en tres informes que se realizaron en el marco del Proyecto ejecutado durante el 2007.

Puntualmente, en el año 2007 el Programa de Desarrollo Local del Centro Latinoamericano de Economía Humana (PDL-CLAEH) implementó un proyecto con financiación del Programa de Pequeñas Donaciones del Banco Mundial que tuvo como eje central el Presupuesto Participativo de Paysandú como un espacio de promoción de la participación ciudadana,

¹² Realizado por Viviana Martínez (Montevideo, diciembre de 2008).

poniendo énfasis en los aspectos vinculados al acceso a la información pública en relación al proceso y a los mecanismos de rendición de cuentas vinculados a su gestión.

Para el diseño y la implementación del Proyecto, el PDL-CLAEH trabajó de forma coordinada con el Gobierno Departamental de Paysandú –GDP– dado que el Presupuesto Participativo es una de las herramientas de gestión que implementa desde el año 2005.

En este contexto, el estudio de caso se refiere al trabajo conjunto entre PDL-CLAEH y el GDP, aunque es de notar que esta relación contó con antecedentes al momento de su realización, que permitieron establecer los vínculos originales entre CLAEH y el GDP (como la implementación del Diploma en Desarrollo Regional y Local en Paysandú por parte del CLAEH-UCUDAL en 1998).

3.1.2 Etapa de las políticas públicas en la que se incidió

El tipo de incidencia sobre el accionar público se dio predominantemente en la etapa de evaluación y monitoreo de dinámicas de trabajo. Si bien se puede considerar que parte de los objetivos y tareas proyectados originalmente incluían aspectos de implementación, dado que se contemplaban actividades de capacitación a miembros de OSC y del sector estatal, éstas resultaron esporádicas con los primeros y nunca se pudieron concretar con los últimos, lo que ilustra la mayor dificultad relativa que presenta incidir en la implementación con respecto a la intervención en el plano de la evaluación/monitoreo.

3.1.3 Características organizacionales de los actores intervinientes

PDL – CLAEH: El Centro Latinoamericano de Economía Humana, con una trayectoria de más de 50 años, es un centro universitario con fuerte y reconocida trayectoria de investigación y enseñanza de carreras de grado y posgrado. Su historia lo liga al movimiento de economía y humanismo. Como institución se presenta como “independiente de todo estado, partido, iglesia o corporación”. En este contexto es que se considera una institución privada, orientada al interés público, que ha desarrollado múltiples capacidades interdisciplinarias, articulando y acumulando conocimiento relacionado con desarrollo local, salud, educación, políticas sociales, gobierno, democracia, integración, historia, cultura, patrimonio, comunicación, empresas y derechos humanos.

Por otra parte, es una institución de nivel nacional con presencia regional (contando con tres sedes, Montevideo, Regional Noreste –Tacua-rembó- y Punta del Este –Maldonado-) e internacional.

Su enseñanza incluye el dictado de un Diploma en Gestión Local del Desarrollo, área desde la que además se desarrolla consultoría y asistencia técnica y en la que se inserta el Programa de Desarrollo Local responsable de la experiencia en cuestión.

Gobierno Departamental de Paysandú: Es la Intendencia del Departamento que cubre las localidades de Paysandú, Tambores, Quebracho y Guichón. Desarrolla desde 2005 la experiencia de Presupuesto Participativo (PP) a nivel de las citadas localidades (regidas por Juntas locales). A partir de la edición 2007 del PP, cuenta con una Comisión de Seguimiento, un instrumento creado por el GDP a partir de una iniciativa ciudadana surgida en talleres realizados por el PDL-CLAEH.

Con respecto al PP, el GDP muestra disparidad de capacidades y de disposición entre ediles (representantes políticos, que tienden en general a mostrar desconfianza hacia estos espacios de participación/representación “paralelos” al de los ámbitos parlamentarios) y los funcionarios estatales locales (en general, con mayor disposición a articular su labor con prácticas como las del PP). Por otra parte, se observa una fuerte dependencia de las Juntas locales en relación con la estructura central.

El GDP sufre de débiles capacidades para el accionar local, por lo que en el PP 2006-2010 creó la Dirección de Descentralización que tiene a su cargo la Unidad de PP y la Unidad de Formación Ciudadana (esta última pendiente de estructuración). Como es de esperar, las políticas municipales adolecen de falta de sistemas de monitoreo y evaluación de los planes, programas y proyectos que implementan.

En este contexto gobierno-estatal el BIRF aprueba el financiamiento para una actividad de apoyo del PDL-CLAEH con el objeto de fortalecer el monitoreo y evaluación del funcionamiento del PP en Paysandú.

3.1.4 Características de la evidencia/investigación utilizada

La investigación se fundamenta en un estudio de caso que se realizó en la ciudad de Paysandú y en las localidades de Tambores y Quebracho, en el marco del PP del GDP. La metodología de la investigación es cualitativa. El diseño es de tipo exploratorio y, finalmente, el relevamiento de información se realizó mediante la utilización de diversos instrumentos: recolección y

análisis de fuentes de información secundaria; entrevistas semiestructuradas a actores de la sociedad local y de gobierno; observación participante del proceso de PP electivo en Tambores y Quebracho; y realización de talleres de evaluación y diagnóstico con participación de involucrados.

3.1.5 Objetivo/metas del trabajo conjunto

En primer proyecto realizado en 2007 persiguió como objetivo “fortalecer la participación ciudadana en el proceso de Presupuesto Participativo que se encuentra implementando el Gobierno Departamental de Paysandú a través de la generación de mecanismos alternativos de participación y de instrumentos diversos de cabildeo acordes a las necesidades y expectativas de los ciudadanos comunes”. Durante 2008, se persiguieron como objetivos específicos:

1. Sistematizar el proceso de PP 2007 de acuerdo con los criterios establecidos en el proyecto anterior.
2. Identificar los principales avances que se han dado en los acuerdos generados entre sociedad local y gobierno departamental en el marco de la edición 2007 y 2008 del PP.
3. Contribuir a generar conocimiento que permita al Gobierno departamental fortalecer el proceso de PP en curso.
4. Identificar líneas específicas de acción que promuevan un mayor involucramiento de la sociedad local en el proceso.

3.1.6 Resultados de la interacción

El proyecto parte de distintos niveles de intervención:

- Diagnóstico institucional del PP en sus primeros dos años de gestión.
- Capacitación a ediles locales del Gobierno departamental y a las organizaciones sociales y ciudadanos interesados en el PP.
- Relevamiento de opinión ciudadana y actores intervinientes en el proceso para mejorar los procesos de información pública y rendición de cuentas.

Por otra parte, se destacan tres niveles de incidencia identificados al finalizar la intervención:

1. ***En la gestión del PP por parte del GDP:*** los siguientes son los aportes del Proyecto al proceso de Presupuesto Participativo que lleva adelante el GDP:
 - Contribución a la sistematización de la información existente sobre las dos ediciones realizadas del Presupuesto Participativo (2005-2006).
 - Identificación de las principales fortalezas y desafíos del PP, en la visión de los distintos actores: organizaciones sociales, funcionarios municipales, ediles locales, mandos medios, gabinete de Gobierno, medios de comunicación local, entre otros.
 - Fortalecimiento de las capacidades de los secretarios y ediles locales de las ocho Juntas Locales acerca del rol que deben cumplir en el Presupuesto Participativo a nivel local.
 - A partir de la definición del Gobierno departamental de realizar dos experiencias pilotos de Presupuesto Participativo Electivo en dos Juntas Locales de interior del departamento, se contribuyó en la capacitación a ediles locales, secretarios y funcionarios de las Juntas de Tambobres y Quebracho acerca de metodologías para la implementación del Presupuesto Participativo.
 - Generación de información relevante acerca de la opinión de los ciudadanos involucrados en el proceso y de aquellos que lo desconocen, como herramienta fundamental para la toma de decisiones.

2. ***En el cumplimiento de los objetivos propuestos por el Proyecto:*** según el objetivo central del proyecto, las distintas actividades realizadas contribuyeron a fortalecer la participación ciudadana en el proceso de PP, lo cual se vio reflejado en:
 - Fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones sociales y ciudadanos comunes para participar comprometidamente en el proceso del PP, tanto en lo que refiere a las herramientas básicas de formulación de proyectos de desarrollo como a las estrategias de vinculación con el Gobierno departamental.
 - Generación de información relevante acerca de las necesidades y expectativas de los ciudadanos comunes acerca de los sistemas de rendición de cuentas que esperan del Gobierno y que están dispuestos a llevar adelante como organizaciones sociales hacia su comunidad.
 - Definición de aspectos claves para evaluar de forma participativa el proceso, definiendo estrategias consensuadas entre los actores locales y el Gobierno departamental (Ej. Comité de Seguimiento del PP).

- Definición de espacios y temáticas concretas para trabajar de forma articulada entre los vecinos de Quebracho y Tambores con la Junta Local como referente institucional del Gobierno en el territorio.
3. **En el medio local:** de manera indirecta el Proyecto y a través de las distintas actividades (fundamentalmente las relacionadas con recolección de información, diagnóstico y encuesta), se lograron sinergias entre actores locales que se interesaron en el proceso y accedieron a ser canalizadores de información. Seguramente, éste es uno de los resultados no medibles del Proyecto que facilitaron la ejecución, y que de mediar estrategias de relacionamiento planificadas podrán fortalecer el proceso de PP. A su vez, la encuesta de opinión pública realizada en la ciudad de Paysandú, además de cumplir con lo previsto en el Proyecto, permitió sensibilizar y, en algunos casos, informar acerca del proceso.

La evidencia de estudio de caso permite considerar que el *nivel de incidencia* que ha tenido la intervención a partir de las recomendaciones realizadas *ha sido baja en términos generales*. Sin embargo, se debe tener presente algunos aspectos que se reconocen de forma indirecta o por la vía de los hechos por parte del equipo de Gobierno y fundamentalmente de la sociedad local. Es decir, muchos cambios introducidos en el PP, son parte de los asuntos debatidos y profundizados con las autoridades de gobierno y con los ciudadanos en las distintas instancias de intercambio que se han tenido a lo largo del proceso. Entre éstos se destacan:

- Mayor nivel de consolidación de las organizaciones sociales que presenten propuestas.
- Se identifica un mayor nivel de incidencia en las localidades de Tambores y Quebracho.
- Se reconoce, por parte del Gobierno departamental, la *validez que tiene la intervención de CLAEH* no sólo por la mirada externa sobre el proceso sino también por la legitimación que le da frente a otros actores de gobierno y otras experiencias similares de la región.
- Algunas decisiones prácticas sobre el PP así como en la gestión administrativa pueden ser identificadas en el marco de la intervención.

Se debe tener presente, por otra parte, que las intervenciones realizadas por PDL-CLAEH, tanto en el marco de la investigación como de la intervención anterior, proporcionaron insumos valiosos desde distintas perspectivas al GDP:

- En la intervención se aportó sistematización del proceso a través del diagnóstico; conocimiento de la opinión ciudadana a través de la encuesta; y capacidades locales a través de talleres temáticos.
- La investigación permite generar conocimiento a partir de la revisión del proceso, pero a su vez promueve un espacio de evaluación colectiva con una metodología específica, que aporta sistematización y conocimiento desde los principales actores del proceso.

3.1.7 Generación de la capacidad para incorporar investigación en políticas públicas y sus causas

En relación con las capacidades instaladas, el estudio considera que son tres las destacables: confianza; articulación; y flexibilidad. Sin embargo, y dado que estas tres capacidades son necesarias pero no suficientes para sustentar un proceso de fortalecimiento institucional como el perseguido, el trabajo acentúa la necesidad de continuar operando sobre los desafíos enfrentados con convicción, decisión y voluntad política.

El principal aprendizaje social que ha generado la experiencia ha sido la posibilidad de que los vecinos organizados gestionen proyectos con financiación pública, a través de un proceso de formulación, ejecución y rendición de cuentas.

3.1.8 El papel de factores endógenos y exógenos en dificultar y/o facilitar el impacto de la investigación en políticas públicas

Factores endógenos facilitadores:

- Alta legitimidad de la organización en el territorio y frente a los tomadores de decisiones del Gobierno departamental.
- Buena capacidad de generar proyectos con financiación externa para incidir en el proceso.
- Equipo de trabajo consolidado y conocimiento específico para la intervención.
- Buena capacidad de convocatoria de la organización.
- Propuesta de trabajo flexible con respecto a las necesidades del Gobierno.
- Alto nivel de confianza con el equipo de trabajo avalado por el cumplimiento de todos los acuerdos a lo largo del proceso de intervención.

Factores endógenos bloqueadores:

- Escasos recursos financieros para generar un proceso de largo plazo.

- Distancia geográfica que dificulta la presencia permanente en el territorio.

Factores exógenos facilitadores:

- Buena imagen del PP de Paysandú en el país y en la región.
- Alto nivel de consolidación en la agenda pública de las experiencias de PP a nivel de los gobiernos, la ciudadanía y de la academia en general.

Factores exógenos bloqueadores:

- Múltiples actores interviniendo en el territorio en la temática.
- Escasa capacidad del Gobierno para mejorar los sistemas de comunicación, información y rendición de cuentas en el marco del PP.
- Escasa capacidad del Gobierno para instrumentar cambios en el gabinete que permitieran transformar el proceso del PP en una estrategia de gobierno.
- Débil profesionalización de la gestión del PP.

3.2 CASO 2: El impacto de la producción científica del DIEESE en la implementación de políticas públicas específicas para la protección de la calidad del empleo por el Ministerio de Trabajo del Brasil¹³

3.2.1 Orígenes de la experiencia

En los orígenes de la experiencia encontramos antecedentes de una relación que se remonta a los años sesenta y setenta, aunque se profundiza después de la dictadura militar desde 2004, por medio de proyectos de varios años de duración y basados en un asesoramiento técnico para la generación de información y desarrollo de metodologías, por lo que el DIEESE (Departamento Intersindical de Estadísticas y Estudios Socioeconómicos) queda colocado en una posición de proveedor de experticia para la labor y funciones del Ministerio de Trabajo. La evidencia del fortalecimiento de la relación se da con la implementación del PCDA (Programa de Capacitación de Dirigentes y Asesores Sindicales). También es de destacar en la relación del DIEESE/MTE la participación del primero en el Foro

¹³ Realizado por María Rosa Gamarra (La Paz, enero de 2009).

Nacional del Trabajo (2004-2005) que contó con la participación de 600 representantes de los trabajadores, Gobierno y empleadores. El Foro Nacional del Trabajo tenía por objetivo promover la democratización de las relaciones de trabajo, por medio de la adopción de un modelo de organización sindical basado sobre la libertad y autonomía. La participación del DIEESE tuvo como objeto apoyar el trabajo de articulación de las centrales sindicales y prestarles asesoramiento.

3.2.2 Etapa de las políticas públicas en la que se incidió

Las funciones que cumple el DIEESE son variadas en los diferentes proyectos conjuntos con el MTE, aunque están principalmente orientadas al acompañamiento de procesos mediante la provisión de datos e información relevante, la asesoría y formación de los trabajadores en su afán de habilitarlos efectivamente para participar en el diálogo social sobre temas que les interesan. En este sentido, el DIEESE asume un rol de apoyo muy activo en sus pasos iniciales del ciclo de políticas (definición del problema, construcción de alternativas). Más allá de esta consideración, también se destaca la evaluación de resultados de políticas, así como –aunque en menor medida–, influencia en la implementación, fundamentalmente a través de la formación de cuadros sindicales y funcionarios estatales, que participarán no sólo en la definición, sino también en la operacionalización de programas y políticas en el día a día.

3.2.3 Características organizacionales de los actores intervinientes

DIEESE (Departamento Intersindical de Estadísticas y Estudios Socioeconómicos). El DIEESE es un órgano del Movimiento Sindical Brasileño destinado a la producción y difusión de conocimiento e información sobre el trabajo que, con un enfoque multidisciplinario, utiliza métodos científicos al servicio de los intereses de la clase trabajadora (sin perjuicio de la diversidad de posiciones y enfoques sindicales). Fundado en 1955 para desarrollar investigaciones que fundamentasen las reivindicaciones de los trabajadores, actualmente cuenta con 262 funcionarios (entre equipo técnico y administrativo, con más de 200 profesionales técnicos de alto nivel) y cuenta como afiliados a 521 entidades sindicales en las diferentes regiones del Brasil. El DIEESE apoya al movimiento sindical sin contar con mandato autónomo y su actuación no es neutra, dado que el objeto de la institución es la producción de información y conocimiento sistemáticos, aunque con la

expresa finalidad de la defensa del movimiento sindical y los intereses de sus miembros. Por otra parte, es una entidad sin fines de lucro de alcance nacional (algo particularmente importante en un país con la extensión geográfica del Brasil y donde existe gran diversidad material y cultural), que cuenta con 17 oficinas regionales. Finalmente, a lo largo de sus 50 años de historia, la institución conquistó credibilidad nacional e internacional (es reconocida por organismos multi y bilaterales que han financiado incluso algunos de sus proyectos) como institución de producción técnico/científica. Actúa en las áreas de asesoría, investigación y educación.

La dirección/gobierno del DIEESE es ejercida por tres instancias:

- Dirección Sindical Nacional, responsable de la orientación política, por las directrices de planificación y por el presupuesto.
- Dirección Ejecutiva, también sindical, que acompaña y evalúa la ejecución de la planificación.
- Dirección Técnica, compuesta por expertos que ejecutan la planificación de las demás Direcciones y coordina los trabajos de los diversos equipos.

Entre sus debilidades, se destacan la económico-financiera y la gestión del cambio (porque la institución ha sufrido un rápido e intenso crecimiento, que no ha sido asimilado internamente en la misma medida por todas sus áreas). La paradoja que se plantea en este sentido es que una de sus fortalezas, su fuerte cultura organizacional, se constituye en una debilidad al momento de requerirse flexibilidad en un contexto de cambio.

Ministerio de Trabajo y Empleo del Brasil: La historia del MTE comienza el año 1912 cuando se constituye la Confederación Brasileira del Trabajo (CBT), durante el Cuarto Congreso Operario Brasileiro. La Confederación tenía la función de promover un programa de largo plazo de reivindicaciones laborales. Como respuesta mediata a esta reivindicación, potenciada como “amenazada” por los sucesos de 1917 en Rusia y la ola de violentos conflictos sociales post Primera Guerra Mundial en Europa Occidental, se creó el Departamento Nacional del Trabajo en 1918. La creación del Ministerio de Trabajo, Industria y Comercio data de 1930 (presidencia de Getúlio Vargas). Esta institución cambió de nombre y estructura organizativa varias veces hasta que, finalmente, en 1999 pasó a ser denominado Ministerio de Trabajo y Empleo. El MTE cuenta con diferentes Comisiones y Consejos y es el Administrador del Sistema Público de

Empleo, Trabajo y Renta. Tiene a su cargo la inspección del trabajo. Además, cuenta con una Secretaría Nacional de Economía Solidaria y también con el Sistema Nacional de Información sobre Economía Solidaria.

En el plano de las relaciones de trabajo, esta entidad del Gobierno se ocupa de la asistencia y homologación de contratos de trabajo, mediación, registro de convenciones y acuerdos colectivos de trabajo, trabajo doméstico y trabajo temporal, combate de la discriminación en el trabajo, contribución sindical, Comisión de Conciliación Previa, y tiene un Catastro Nacional de entidades sindicales.

Siendo una de las prioridades del actual Gobierno del PT la reforma sindical y del trabajo, se creó el año 2003 un Foro Nacional del Trabajo (FNT), al que se hizo referencia más arriba y se encuentra coordinado por la Secretaría de Relaciones de Trabajo.

3.2.4 Características de la evidencia/investigación utilizada

El tipo de productos que predominan en la relación DIEESE/MTE es la producción de información/bases de datos laborales para la toma de decisiones, así como el desarrollo de metodologías analíticas para el análisis de información y mejor diseño del accionar público. A estas características de la producción que sostiene la incidencia del DIEESE, se deben agregar las estrategias de formación y transferencia de estos conocimientos, tanto a miembros del movimiento sindical como a funcionarios públicos. Esta dinámica de producción y transmisión de conocimiento es de fuerte carácter técnico multidisciplinario.

3.2.5 Objetivo/metás del trabajo conjunto

El DIEESE es parte del movimiento sindical brasilero, y apoya, desarrolla y recomienda propuestas para los trabajadores y para toda la sociedad. Como parte de su mandato constitucional, el MTE está realizando una serie de esfuerzos para la concertación social en torno a las cuestiones del Trabajo y de los Sindicatos. Lo realiza, por ejemplo, a través del Foro Nacional del Trabajo que se constituye en un espacio público legitimado para la discusión y encarrilamiento de las Reformas Sindicales y del Trabajo y de la afirmación del Diálogo Social. En este contexto, el trabajo realizado en conjunto entre el DIEESE y el MTE es muy amplio y varía en intensidad de acuerdo con el ajuste de la agenda sindical y de las agen-

das gubernamentales. Sin embargo, en el periodo de análisis enfatizado (2004/2007), se destacan dos proyectos:

- *La investigación de empleo y desempleo (PED)*, en el que se persiguieron los objetivos de proporcionar asistencia técnica permanente a la ejecución de investigaciones regionales, perfeccionar la divulgación mensual del Sistema PED, construir la política de acceso y disponibilidad de los indicadores y microdatos del PED, incorporar la investigación Mensual de Ocupación y Desempleo (PMOD) al Sistema PED, generar articulación institucional y Gestión del Sistema PED, y realizar investigaciones piloto en áreas especiales con la metodología PED.
- *La calificación social y profesional*, a través de la cual se apuntó a la elaboración de metodologías para la construcción de diagnósticos, metodologías para la elaboración de propuestas de naturaleza social y económica y metodologías para la calificación social que tienen como principal eje de acción la construcción de instrumentos que puedan subsidiar la intervención calificada de actores y/o grupos sociales en espacios y temas considerados esenciales para un proceso de desarrollo sostenible.

3.2.6 Resultados de la interacción

En el tema de la *calificación profesional*, la labor conjunta apunta fuertemente a la apertura de espacios de discusión; al análisis y reflexión, involucrando a un gran número de actores sociales pertenecientes al sector de los trabajadores, de los empleadores y del Estado.

Además, las experiencias analizadas sobre la negociación colectiva de calificación profesional han logrado articularse con el mecanismo de Implementación de la Agenda Nacional de Trabajo Decente en el Brasil.

Sin embargo, el impacto fundamental es uno indirecto y, por lo tanto, difícil de medir. La información producida por el DIEESE para el MTE es valiosa para el Gobierno en la elaboración de políticas relacionadas al trabajo. El DIEESE se constituye en una de las fuentes más confiables de información para varios temas, en los que el MTE no ha desarrollado medios propios de producción. Tampoco hay otras instituciones que sean tan representativas como el DIEESE (por la amplia presencia sindical de sus socios) en cuestiones relacionadas con el trabajo, la remuneración, la calidad de vida de los trabajadores, la distribución de la renta, entre otros.

Finalmente, es también necesario hacer referencia al impacto que se deriva de la capacitación de los gestores públicos. Como ya se indicó, el DIEESE actúa en la calificación de participantes de espacios tripartitos

con bastante frecuencia y ha logrado, con ello, respetabilidad, credibilidad y reconocimiento más allá del Movimiento Sindical.

3.2.7 Generación de la capacidad para incorporar investigación en políticas públicas y sus causas

La primera capacidad instalada institucionalmente que ilustra el estudio de caso es la constitución de un eje articulador de las políticas públicas, económicas y sociales, con una gestión de información basada en evidencias (dado el destacable resultado alcanzado por la experiencia de trabajo conjunto entre el DIEESE –con una producción técnico/científica de peso, sistematizada y disponible para una difusión más amplia– y el MTE, que se desenvuelve en un periodo de particular importancia para la gerencia social en el Brasil).

El DIEESE ha alcanzado credibilidad, tanto a nivel nacional como internacional y se ha constituido en una fuente fiable de información y producción de conocimiento para el Ministerio de Trabajo en el Brasil. La trayectoria del DIEESE, la relación con el MTE y los resultados conjuntos alcanzados, deben ser reconocidos como resultados de un largo proceso y, para su justa apreciación de impacto, parece pertinente el uso de enfoques sistémicos con el objeto de incorporar tanto el reconocimiento de productos inmediatos y tangibles como aquellos mediatos e intangibles (como la forja de redes de confianza, intercambio y debate sostenidas tanto en una clara institucionalidad formal como informal).

3.2.8 El papel de factores endógenos y exógenos en dificultar y/o facilitar el impacto de la investigación en políticas públicas

Factores endógenos

Primero, el DIEESE muestra un fuerte sentido de cohesión en torno de los requerimientos concretos de los sindicatos en la lucha por la reivindicación de los trabajadores. Por ello, el primer factor endógeno a destacar es el de la “identidad”.

Un segundo factor endógeno observado es el carácter intersindical (que cuenta con socios de diferentes tendencias políticas, con diferentes concepciones de mundo y diversas identidades partidarias) que ha derivado en una especialización de su trabajo con una alta diversidad y pluralismo en el desarrollo de la producción de conocimiento colectivo y, simultáneamente, acuerdos participativos.

Respecto de la organización del DIEESE, un tercer factor relevante es que la entidad cuenta con una doble dirección. Por un lado, está la Dirección Sindical y, por el otro, la Dirección Técnica. La primera es en realidad la dirección política de esta organización y también su responsable jurídica. Esta característica le otorga fortaleza por contar con la doble legitimidad de un conocimiento sistemático y, simultáneamente, representativo de intereses sociales fundamentales.

Factores exógenos

En los últimos años ha habido una evidente ampliación de la participación de los movimientos sociales en el Brasil y en particular del movimiento sindical que participa activamente en una amplia agenda de discusión sobre políticas públicas. Éste es un marco de actuación muy importante para este estudio de caso, pues en las décadas de los ochenta y noventa se dieron varias experiencias de participación social, incluyendo órganos de carácter consultivo y deliberativo hasta iniciativas más amplias, con mayor influencia sobre la implementación de acciones gubernamentales. Tanto en el ámbito local como en el ámbito nacional, son muchos los casos de este tipo de participación que pueden involucrar desde decisiones sobre inversiones específicas hasta proposiciones de regulación más completas.

Por otra parte, los cambios que se dan actualmente por el proceso de globalización han mostrado que la economía brasileña no tiene la capacidad plena de absorber la creciente fuerza de trabajo, porque existen todavía desempleo, condiciones de trabajo precarias, caída de los ingresos reales, concentración de la renta, etcétera. Esto ocasiona que el tema del trabajo se considere como una alta prioridad a diferentes niveles y que tanto los trabajadores, como el Gobierno y los empleadores participen de la discusión sobre posibles soluciones en espacios creados para el efecto y donde el DIEESE cumple varias funciones de articulación. Las oportunidades para el DIEESE están vinculadas con este contexto de la relevancia para la sociedad de la temática del trabajo.

Por otro lado, las amenazas que se ciernen sobre la institución están vinculadas precisamente con su dependencia directa del movimiento sindical, ya que si la participación de éste disminuye o surgen fracturas internas, esto afectaría directamente a la institución. También se asumen como riesgos cierta inestabilidad política en el Brasil y una potencial tendencia a su incremento, el aumento de proyectos de plazo limitado (más de 50% del presupuesto actual del DIEESE) y la consecuente rotación de personal.

3.3 CASO 3: Evaluación externa al Programa de Desarrollo de Núcleos Comunitarios del Gobierno de Jalisco realizada por El Colegio de Jalisco¹⁴

3.3.1 Orígenes de la experiencia

A principios del año 2004, la Secretaría de Desarrollo Humano (SDH) del Estado de Jalisco estableció contacto con el Programa de Estudios Aplicados de El Colegio de Jalisco (ColJal), con el propósito de invitarlos a participar en el diseño y ejecución de la evaluación del Programa de Desarrollo de Núcleos Comunitarios (PDNC). Esta iniciativa persigue coordinar los esfuerzos de diseño e implementación de diversos programas sociales (de distintos sectores y niveles jurisdiccionales como el estatal o el federal) de manera focalizada en un territorio. En un principio, el interés de la SDH por propiciar este tipo de acercamiento con el ColJal estuvo motivado por un factor exógeno de tipo legal y programático: los requisitos de los programas de financiamiento de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) federal, que incluyen la evaluación externa de todo proyecto que reciba fondos de SEDESOL. Con el objeto de responder a ese requisito la SDH contactó y solicitó los servicios del ColJal. Por otra parte, también jugaron factores endógenos en los orígenes de la relación, dado que el PDNC contaba con singular coherencia en la que se valoraba la evaluación sistemática para su mejoramiento: fue diseñado por una sola dependencia y contaba con una metodología de investigación y trabajo, así como con un equipo capacitado en políticas y programas sociales.

3.3.2 Etapa de las políticas públicas en la que se inició

Definidos por los requisitos establecidos para la recepción de financiamiento de la SEDESOL, esta intervención se centra en la etapa de evaluación/monitoreo.

3.3.3 Características organizacionales de los actores intervinientes

Colegio de Jalisco (ColJal): El ColJal es una institución académica que, desde su fundación hace 26 años, ha dedicado sus esfuerzos a

¹⁴ Realizado por Roberto Arias de la Mora y Alberto Arellano Ríos (Jalisco, noviembre de 2008).

desarrollar un trabajo educativo a nivel superior, de investigación y difusión cultural en el Occidente de México. A través de su Programa de Estudios Aplicados en Gobierno Local y Regional, ha consolidado un proyecto educativo con el objetivo de contribuir a la actualización y formación de profesionales de diversas disciplinas, en distintas materias indispensables para el buen desempeño del gobierno y la administración pública. Como parte de estos esfuerzos, se han ofrecido diplomados relacionados con políticas y gestión pública. Desde 2003, el ColJal dicta la Maestría en Gobierno y Administración Pública Municipal y Estatal, con el propósito de impulsar una mayor descentralización de la enseñanza y la investigación en México, a través de la generación de conocimiento útil para el desarrollo regional y municipal, que contribuya a fortalecer un modelo federalista más equilibrado.

La Secretaría de Desarrollo Humano del Gobierno del Estado de Jalisco (SDH): La SDH surge en 2002 con el objetivo de responder a la necesidad de contar con un órgano de control/coordinación/operación de los programas sociales a nivel del estado de Jalisco. Por otra parte, varios factores exógenos favorecieron que el planteamiento inicial que dio origen a la iniciativa de creación de la SDH prosperara: en primer término, se encuentra la insuficiencia percibida ante la existencia de una Secretaría orientada al desarrollo social en el ámbito federal que venía operando diversos programas sociales bajo un esquema de poca participación efectiva por parte de los estados de la República. En segundo término, la experiencia del estado de Guanajuato que sirvió de ejemplo para configurar la iniciativa para Jalisco y que más tarde se convertiría en una oleada entre los estados de la República, donde se comenzó a generalizar la experiencia de descentralización de la política social. En tercer lugar, se observa el impulso por la visión del desarrollo humano que se venía alentando desde el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

En definitiva, la Secretaría de Desarrollo Humano es la Dependencia responsable de planear, diseñar, coordinar y ejecutar las políticas de desarrollo integral de las personas y de los grupos en los que se integran. Sus características institucionales básicas fueron estructuradas a partir de tres pilares: la Dirección General de Desarrollo Social; la Dirección General de Participación Social; y el tercero la Dirección General de Política Social. El equipo de trabajo conformado fue relativamente compacto y se nutrió preferentemente de profesionales con un perfil caracterizado por su juventud y sólida formación académica.

3.3.4 Características de la evidencia/investigación utilizada

Las técnicas utilizadas para el relevamiento de información fueron la auditoría de procesos, observación directa, entrevistas y la realización de encuestas (por medio de cuestionarios semi-estructurados) a la población beneficiaria. Las fuentes de este relevamiento de datos se centraron en documentación oficial, actores e informantes del estado y la sociedad, la dinámica de comportamiento de los actores participantes y una muestra representativa de la población beneficiaria del PDNC en cada comunidad. De esta manera, la lógica analítica de la evaluación y del conocimiento transmitido fue tanto cuali como cuantitativa, así como multidisciplinaria.

3.3.5 Objetivo/metas del trabajo conjunto

Los objetivos del monitoreo/evaluación del ColJal se estructuraron en tres periodos. El primero (2004-2005), a su vez, se desdobló en tres etapas: en la primera, se persiguió evaluar el perfil de las localidades y el PNDC; la segunda apuntó a describir el proceso de instrumentación; y, por último, se buscó completar la evaluación propiamente dicha del impacto. El segundo periodo, durante 2005, se basó sobre un estudio con el objetivo de confeccionar una línea de base para poder determinar las variaciones en las condiciones socioeconómicas de las localidades objetivo, a través de mediciones sucesivas que fueran programadas a futuro. Finalmente, el tercer periodo de colaboración, a partir de 2007, se centró en el objetivo de incorporar un componente de valoración social que complementaría al informe de ejecución del PDNC. En este contexto, se fijaron como objetivos específicos:

1. Analizar la percepción sobre la situación económica y social que tuvieron los individuos entrevistados.
2. Analizar si las obras o acciones realizadas en la localidad incidían sobre la percepción que tienen los beneficiarios del Gobierno en general.
3. Medir el nivel de conocimiento e identificación del PDNC en las localidades núcleo.
4. Medir la incidencia de cambios ocurridos en la calidad de vida de los informantes y/o su familia, derivados directa o indirectamente de las obras y acciones del PDNC.
5. Estimar el nivel de participación social activa de los informantes en el PDNC, así como su disposición futura a participar en programas de Gobierno.

3.3.6 Resultados de la interacción

La interacción en la primera etapa se caracterizó por tensiones: las autoridades insistieron en restringir la verificación únicamente a la ejecución de obras y acciones financiadas con recursos de SEDESOL. Estos condicionamientos coincidieron con un ánimo de reserva y la cautela imperante entre el personal de la dependencia que se concretó en no informar sobre el programa más allá de lo financiado con recursos federales. En otras palabras, el único incentivo para cooperar que tuvo la SDH con la evaluación del ColJal parecía estrictamente exógeno en un principio.

En la segunda etapa se incrementaron las dificultades y resistencias para acceder a información por parte de los evaluadores. Empero, lo notorio de este ejercicio de cooperación y acercamiento institucional, fue el reconocimiento por parte de los especialistas del ColJal del innovador diseño del PDNC. No obstante, las prácticas burocráticas de las cinco instancias ejecutoras fueron diversas: desde la colaboración plena por parte de los funcionarios del organismo público descentralizados de la Comisión Estatal del Agua hasta la resistencia y no colaboración de la entrega de información de la Secretaría de Desarrollo Rural (SEDER).

Finalmente, en la tercera etapa de este primer proyecto de colaboración, surgió con mayor claridad el valor y funcionalidad de los contenidos de la evaluación, lo que resultó determinante para aminorar las resistencias enfrentadas hasta entonces. De esta manera, el cambio de percepción de los funcionarios de la SDH terminó por consolidarse con los resultados obtenidos por la tercera y última etapa. Sin embargo, el haber entregado los resultados de la evaluación externa del PIE a la SEDESOL en los plazos acordados no se tradujo en recursos adicionales para la continuación del PDNC para el año 2005¹⁵.

Pese al entorno antes descrito, la SDH decidió mantener la colaboración con el ColJal durante el año 2005. El propósito fue realizar un estudio sobre el perfil socioeconómico de las 31 localidades que recibieron apoyos del PDNC durante el año 2004. Además de los resultados cuantitativos derivados de la encuesta, se llevó a cabo un ejercicio de análisis del PDNC

¹⁵ El trabajo y el análisis técnico no resultaron suficientes para darle continuidad o mejoría a un programa que daba en apariencia buenos resultados. El factor determinante de explicación para que un programa gubernamental se diseñe, implemente y continúe, independientemente de su viabilidad técnica o no, es de otro tipo. La razón habría estado en una lucha política que se generó dentro del Partido de Acción Nacional (PAN) en relación con las candidaturas presidenciales de las próximas elecciones.

a la luz de los resultados y observaciones obtenidas durante el levantamiento de la misma, en el que participaron tanto los investigadores responsables del estudio como el personal a cargo del trabajo de campo. Como resultado de esa sesión de trabajo, se identificaron las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas del programa.

Durante 2006 hubo un enfriamiento de la relación en el contexto de las elecciones nacionales y el cambio de autoridades de la SDH. Pasado el proceso electoral los nuevos funcionarios responsables del PDNC volvieron a establecer contacto con los evaluadores del ColJal para llevar a cabo un tercer estudio que, a diferencia del realizado en 2005 y como ya se dijo en el apartado referido a “objetivos y metas”, se orientó a la integración de un componente de valoración social que complementaría al informe de ejecución del PDNC. El periodo de evaluación comprendió los años 2003 a 2006 y se comenzó a integrar con miras al proceso de entrega recepción del Gobierno de Jalisco.

3.3.7 Generación de la capacidad para incorporar investigación en políticas públicas y sus causas

Este estudio de caso ilustra las tensiones en la relación entre los centros de investigación académica y las agencias gubernamentales, relaciones muchas veces mediadas por redes y relaciones que no necesariamente están apoyadas por mecanismos institucionales cuyas reglas propicien relaciones formales sólidas. Estas redes de contactos entre actores, alrededor o junto a las instituciones son de amistad o relaciones profesionales que trascienden o palian las limitaciones provenientes de la burocratización de las administraciones públicas cuando éstas persiguen que las políticas sociales respondan a criterios mínimos de racionalidad. En este sentido, el caso muestra múltiples limitaciones y oportunidades que suelen presentarse en el desarrollo de iniciativas conjuntas entre instituciones orientadas a la investigación y las agencias gubernamentales. Particularmente, en el caso se observa cómo la estrecha vinculación y colaboración sostenida entre autoridades y analistas de políticas, más allá de la naturaleza antes descrita, se convirtió en el factor clave para que las políticas sociales respondan a mínimos criterios técnicos que atenúen su usual fuerte carga política.

Aunque el caso podría presentarse como una experiencia exitosa de vinculación entre una agencia gubernamental y un centro de investigación, sobre todo en la fase de colaboración profesional y endógena, también quedan al descubierto los principales problemas y limitaciones con los que

generalmente se enfrentan las administraciones públicas latinoamericanas: a) el fuerte peso de la política partidista sobre el proceso de formulación de políticas públicas; b) el vínculo entre una agencia subnacional y un centro de investigación fue iniciado por imperativos externos antes que de manera endógena.; c) los actores gubernamentales reconocen en el discurso la importancia, el valor y utilidad de la evaluación externa, cuyos alcances van más allá de cuestiones programáticas y operativas y realmente contribuyen a medir el impacto social, pero escasean los mecanismos institucionales que la obliguen o promuevan; y d) todo lo anterior incide en que las políticas sociales y los programas gubernamentales no puedan resistir a “los cambios de gobierno”. Esto repercute en que las políticas no se institucionalicen y se reinventen, se cambie su contenido, y se desperdicie la experiencia previa, entre otros muchos problemas.

Al final, el caso presentado ofrece diversas pistas que nos ayudan a comprender los problemas en la función pública latinoamericana. Particularmente, ilustra sobre cómo se establecen, operan y se desenvuelven en la práctica los vínculos con los centros de investigación, sobre todo en el ámbito subnacional, que probablemente difiere sustancialmente del ámbito nacional. En este sentido, la realidad sociológica mostrada en el este estudio de caso ofrece múltiples evidencias sobre las condiciones de debilidad institucional que aún persisten en los ámbitos de gobierno subnacionales y que limitan fuertemente las posibilidades y potencialidades que pueden alcanzarse a través de una vinculación más estrecha entre la investigación aplicada y el proceso de formulación de políticas públicas.

3.3.8 El papel de factores endógenos y exógenos en dificultar y/o facilitar el impacto de la investigación en políticas públicas

Lo endógeno y exógeno en el Colegio de Jalisco: los esfuerzos institucionales desplegados por el ColJal durante los años recientes a favor de la profesionalización del servicio público en el estado de Jalisco y sus municipios abrieron una importante ventana de oportunidad a la paulatina incorporación de profesionales e investigadores orientados a los estudios aplicados en el ámbito del gobierno y la administración pública municipal y estatal.

Esta tendencia, que ha venido consolidándose durante los últimos años, constituyó, en su momento, el principal factor endógeno que propició la convergencia de intereses institucionales entre el ColJal y la SDH, concretada en el ejercicio de evaluación externa del Programa de Núcleos Comunitarios.

En este sentido, un factor exógeno al ColJal que resultó fundamental para iniciar la vinculación inicial con la SDH fue el imperativo normativo expresado por las Reglas de Operación del PIE que establecen como un requisito indispensable la evaluación externa de los programas sociales que reciben financiamiento público a través de dicho programa federal. Sin embargo, también habría que subrayar la incidencia que tuvieron los resultados de la primera evaluación externa practicada por los académicos del ColJal, como un factor endógeno que resultó determinante para sostener la vinculación con la SDH por lo menos durante los dos siguientes años.

Lo endógeno y lo exógeno en la Secretaría de Desarrollo Humano: en relación con los factores endógenos, y sobre la base de lo ya expresado, en primer término se destacan tanto la motivación inicial como la estrategia que se decidió implementar para la creación de la SDH en un primer momento, y la posterior formulación de la política social. En segundo lugar, encontramos las características institucionales propias de la SDH y la posterior integración de un equipo de trabajo que contribuyeron a dar una clara orientación y un sólido soporte a las primeras tareas institucionales emprendidas por parte de la SDH. Finalmente, habría que destacar el estilo personal de dirección mostrado por el primer titular de la SDH como un factor endógeno que resultó estratégico para asegurar la consecución de los objetivos institucionales. Este factor aparece como crucial en la conformación de una mística de trabajo orientada por una “visión compartida” entre el titular de la dependencia y su equipo de trabajo.

Por otra parte, habría que destacar algunos factores exógenos a la SDH, que influyeron en sus estrategias e incentivaron su colaboración con el ColJal: en primer lugar, se observa el peso determinante de la normativa federal que impone la evaluación de programas para ser receptor de fondos de la SEDESOL a nivel estadual. En segundo lugar, y de orden sociodemográfico, se presenta la dispersión poblacional imperante en las zonas rurales de Jalisco y el desafío que plantea a los programas y políticas sociales en Jalisco. Un tercer factor exógeno, ya citado, son las experiencias desarrolladas en otros estados de la República, particularmente en el estado de Guanajuato, a su vez enmarcadas en ideologías/nociones en torno al desarrollo humano desarrolladas y transmitidas por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. En cuarto lugar, el papel del objetivo de llevar adelante una diferenciación política partidista, terminaron por conformar una coyuntura favorable a la creación de la SDH. Finalmente, como quinto factor exógeno de influencia de las estrategias de la SDH, se observan

los ciclos electorales. Estos mostraron un impacto de paralización de la relación de colaboración y de las actividades de evaluación, así como, de la mano de los recambios de gobierno y de funcionarios en la propia SDH, actuaron como fuente de incertidumbre y amenaza sobre el sostenimiento de la relación de colaboración entre el ColJal y la SDH.

3.4 CASO 4: Ni regalitos, ni chantajes a cambio de tu voto: realizando los derechos sociales, económicos y culturales mediante el ataque al clientelismo político en programas sociales en el Ecuador¹⁶

3.4.1 Orígenes de la experiencia

En un proceso de inestabilidad política y económica iniciado a fines de la década de los años noventa, las estrategias clientelares en el gobierno del coronel Lucio Gutiérrez (2003 – 2005) comenzaron a desplegarse con gran intensidad y generaron una alta percepción social de corrupción en el gobierno. La salida del gobierno de Lucio Gutiérrez abrió una ventana de oportunidad en una sociedad que acababa de presenciar generalizadas prácticas de manipulación de los programas sociales a favor de un partido político. Con estos antecedentes, la Fundación para el Avance de las Reformas y Oportunidades (Grupo FARO), identificó oportunidades de clientelismo en algunos programas sociales y comenzó a trabajar conjuntamente con dos de ellos para su mejora: Aliméntate Ecuador y Maternidad Gratuita. Esta experiencia de trabajo impulsó la iniciativa que analiza este estudio de caso y que apuntó a combatir el clientelismo electoral en los programas sociales (tanto a propósito de las elecciones del 2006, como en general el clientelismo político post proceso electoral).

En mayo del año 2005, a un mes de la caída del gobierno de Gutiérrez, Grupo FARO inicia un proceso de evaluación de nueve programas sociales con el objetivo de *“poner en agenda de estos programas el tema de transparencia y la prevención del clientelismo político”*, considerando que un momento de mayor impacto sería las elecciones presidenciales del 2006. La iniciativa de combate al clientelismo político en los programas sociales contempló dos

¹⁶ Realizado por Orazio Bellettini y Melanie Carrión (Quito, diciembre de 2008).

principales momentos: a) suscripción del Acuerdo de Transparencia;¹⁷ y, b) monitoreo del Acuerdo de Transparencia.¹⁸

3.4.2 Etapa de las políticas públicas en la que se incidió

El objetivo general perseguido por la estrategia de incidencia se centra en la etapa de fijación de agenda pública, con la intención de colocar el problema del clientelismo político en los programas sociales de Ecuador. Se apuntó no sólo a los beneficiarios de estos Programas sino, con una intención más amplia de reforma e impacto político, también a la ciudadanía y los medios en general. Por otra parte, las acciones llevadas adelante avanzaron hacia la etapa de evaluación/monitoreo, ya que se realizaron y difundieron los resultados de mediciones por Programa social y comparativas. Finalmente, la estrategia mostró también aspectos, aunque de menor intensidad que los anteriores, de acción sobre la implementación de los propios programas (por ejemplo, diseñando herramientas de difusión de información y aumento de transparencia, así como incentivando su uso por parte de los Programas).

¹⁷ El 14 de julio del 2006 luego de un proceso de lobby con los directores de los programas sociales realizado por el Grupo FARO, los coordinadores de los nueve programas sociales, Grupo FARO, cinco organizaciones de la Sociedad Civil (Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio (FEPP); Participación Ciudadana (PC); Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental (CEDA); Centro de Planificación y Estudios Sociales (CEPLAES); Coalición Acceso y Youth Employment Summit. Yes-Ecuador) y, como testigos de honor el Contralor General del Estado; el Ministro de Bienestar Social, el Ministro de Economía y Finanzas, el Ministro de Educación y cultura y el Secretario Técnico del Frente Social, suscribieron lo que se denominó “Acuerdo de compromiso para la transparencia y protección de fondos públicos de programas sociales en campaña electoral”. El Acuerdo establecía que, en representación de las organizaciones de la sociedad civil firmantes, la Fundación para el Avance de las Reformas y Oportunidades (Grupo FARO) se comprometía a elaborar un “documento evaluatorio de los resultados de este acuerdo, al finalizar las elecciones presidenciales del 2006”. Grupo FARO comprometía su trabajo profesional, técnico, apartidista, honesto, imparcial y transparente. Por su parte, los programas sociales se comprometían a “no permitir que ningún funcionario público, ni organización que trabaje directamente con los programas sociales en la presentación de los servicios, utilice los recursos públicos destinados al programa, con fines políticos en campaña electoral de 2006, a través de [una serie] de medidas.

¹⁸ De esta manera, Grupo FARO aprovechó una “ventana de oportunidad” que se abrió con un nuevo Gobierno, más interesado en incorporar administradores técnicos en los programas que lo que había ocurrido durante la gestión del gobierno de Gutiérrez. En este escenario, en el año 2006, con apoyo del Fondo de la Alianza por la Transparencia (PTF) empieza un proceso de trabajo conjunto con Aliméntate Ecuador (AE), a través del monitoreo del uso transparente de los fondos del programa y promoviendo el fortalecimiento de la participación ciudadana. Esta experiencia previa y otras de trabajo con la Operación Rescate Infantil (ORI) y el Programa de Maternidad Gratuita (PMG) fueron capitalizadas para lograr la incorporación de otros programas a la iniciativa de combate al clientelismo político. A eso se suma que Grupo FARO había logrado posicionarse como un centro de políticas públicas especializado en temas de transparencia.

3.4.3 Características organizacionales de los actores intervinientes

Grupo FARO: Grupo Faro es una organización de la sociedad civil que apoya a la ciudadanía, al sector empresarial y a las instituciones públicas, para que participen activamente en la propuesta, implementación y fiscalización de las políticas públicas locales y nacionales, con el fin de lograr un Estado Ecuatoriano más eficiente, equitativo, incluyente y democrático. El Equipo de Grupo FARO está conformado por un grupo multidisciplinario de profesionales, técnicos, académicos e investigadores, lo que sin duda permite la incorporación de variados saberes. Grupo FARO es una organización de la sociedad civil cuyo trabajo consiste en la investigación, diseño, análisis y evaluación de políticas públicas.

9 Programas sociales: Bono de Desarrollo Humano (BDH); Nuestros Niños (ahora FODI); Operación de Rescate Infantil (ORI); Programa de Alimentación Escolar (PAE); Programa Aliméntate Ecuador (AE); Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE); Sistema de Incentivos a la Vivienda Urbano-Marginal y Rural (SIV); Programa de Maternidad Gratuita (PMG); y Programa de Alimentación y Nutrición (PANN 2000).

3.4.4 Características de la evidencia/investigación utilizada

El monitoreo del cumplimiento de los objetivos perseguidos empleó distintas herramientas de investigación social: observación participante, entrevistas en profundidad y análisis cuanti y cualitativo de la información. Probablemente lo más innovador en el monitoreo del Acuerdo de Transparencia fue generar un *ranking* de compromiso del acuerdo entre los programas participantes.¹⁹

En el caso analizado, tres fueron las fuentes de evidencia utilizada por Grupo FARO: a) los estudios e investigaciones mencionadas en donde se destacaban experiencias previas de combate al clientelismo; b) las propias investigaciones y evaluaciones que la organización realizó con nueve de los programas sociales; y, c) la experiencia de trabajo previo con la administración pública que había acumulado Grupo FARO.

¹⁹ Un *ranking* constituye un incentivo al generar competencia entre instituciones; sin embargo, en este caso su escasa difusión como mecanismo para presentar los resultados del cumplimiento del Acuerdo no permitió mayor incidencia de la medida, aunque entre algunos programas se haya percibido cierta competencia.

3.4.5 Objetivo/metras del trabajo conjunto

El trabajo entre Grupo FARO y los nueve programas sociales se enmarcó, como objetivo y al que ya se hizo referencia, en la intención de poner en agenda de estos programas el tema de transparencia y la prevención del clientelismo político.

En el marco de este objetivo general, se persiguieron tres objetivos específicos: sensibilizar e informar a las y los funcionarios públicos sobre el clientelismo en programas sociales; realizar una campaña de difusión masiva sobre la firma del convenio y las consecuencias del clientelismo en las y los beneficiarios; y 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).

3.4.6 Resultados de la interacción

Para el año 2006, Grupo FARO había logrado posicionarse como una organización líder y pionera en la promoción de la transparencia y la rendición de cuentas en la administración pública. A esto se suma el reconocimiento público de su imparcialidad, aspectos que le otorgaron legitimidad y permitieron abrir espacios en el Estado como contraparte para facilitar procesos de mejoramiento e innovación en las prácticas institucionales.

Los aportes teóricos y los estudios empíricos de clientelismo en los programas sociales realizados en otros países visibilizaron algunas características que Grupo FARO encontró en el caso ecuatoriano al evaluar los programas sociales: la invisibilización de la problemática del clientelismo en los programas sociales, los límites en el acceso a la información y difusión; débil participación de los actores ciudadanos beneficiarios de los programas sociales e inexistencia o ineficacia de mecanismos de reclamo en los programas. Los resultados de la labor llevada adelante muestran indicios de la contratara de estos problemas:

- La visibilización del clientelismo en los programas sociales.
- Ampliación de los límites en el acceso a la información y difusión de programas sociales.
- Fortalecimiento de la participación ciudadana en la gestión de los programas sociales.
- Establecimiento de mecanismos para recibir y procesar reclamos.
- Difusión de los programas sociales como derechos ciudadanos.

- Inclusión en la agenda pública de los programas sociales del tema del clientelismo político y la necesidad de combatirlo a través de estrategias específicas
- Promoción de la cultura de transparencia y rendición de cuentas.
- Incentivación del cumplimiento de la LOTAIP (Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información).

Por otra parte, los resultados del *ranking* elaborado muestran una correlación importante: los programas mejor calificados en el cumplimiento del acuerdo, son aquellos que han tenido fuertes antecedentes de corrupción, manejo clientelar o manipulación. Al explorar las motivaciones que tuvieron los administradores de los programas sociales para participar en la iniciativa, los entrevistados manifestaron, entre otros, el interés de demostrar los cambios que las nuevas administraciones estaban realizando para transparentar la gestión de los programas y uso de los recursos público y, la necesidad de recuperar la legitimidad perdida por los escándalos de corrupción. Por último, el *ranking* muestra que los programas con menores calificaciones en el cumplimiento tenían menores incentivos para participar en la iniciativa (por ejemplo, el programa de Maternidad Gratuita había venido trabajando en transparencia con Grupo FARO y contaba con los “comités de usuarias” como mecanismos de participación y veeduría social).

3.4.7 Generación de la capacidad para incorporar investigación en políticas públicas y sus causas

Más allá de los resultados alcanzados, en relación con la instalación de capacidades, el estudio de caso muestra límites y lecciones aprendidas sobre las dificultades vinculadas con la construcción y mantenimiento intertemporal de capacidades. La experiencia de combate al clientelismo en los programas sociales en principio puede ser calificada como exitosa, aunque en un contexto de destacables limitaciones.

- **Incidencia institucional.** En el momento de ejecución de la iniciativa, ésta tuvo incidencia y logró colocarse en la agenda de los programas sociales, se advierte sin embargo, que no logró institucionalizarse en todos ellos.
- **Incidencia en actores locales.** El clientelismo político y electoral se manifiesta fundamentalmente a escala subnacional y los principales beneficiarios se encuentran predominantemente en sectores rurales y

urbano-marginales. La iniciativa de combate al clientelismo confió en que las coordinaciones nacionales de los programas difundirían el acuerdo de forma que llegase a los beneficiarios y, en efecto, se dispuso desde las coordinaciones nacionales que se cumpliera con ello. En este contexto, y a pesar de que se difundió la campaña de combate al clientelismo por medios impresos y radiales, se aprecia que no se logró llegar de manera amplia a los beneficiarios.

- **Incidencia mediática.** Se advierte que la iniciativa, pese a haber contado con la cobertura mediática de la suscripción del Acuerdo de Transparencia, no logró posicionar en la agenda pública la “necesidad de combatir el clientelismo en los programas sociales”.
- **Socialización de los resultados con actores involucrados.** Si bien la experiencia fue monitoreada, sistematizada y evaluada, las entrevistas con algunos Coordinadores de los programas sociales y representantes de las organizaciones de la sociedad civil que suscribieron el Acuerdo de Transparencia develó la necesidad de que los avances y, en especial los resultados de la experiencia, fueran difundidos entre los principales actores participantes. Varios entrevistados afirmaron desconocer los resultados finales y el puesto que su programa había ocupado en el *ranking* de cumplimiento.

3.4.8 El papel de factores endógenos y exógenos en dificultar y/o facilitar el impacto de la investigación en políticas públicas

Grupo FARO incorporó en su experiencia de combate al clientelismo en los programas sociales, el conocimiento y aprendizaje endógeno adquirido previamente en temas de acceso a la información pública y transparencia, fortalecimiento de la participación ciudadana. En virtud del diagnóstico de los nueve programas sociales y sistematización de experiencia de trabajo en Aliméntate Ecuador y Maternidad Gratuita, había detectado la inexistencia o ineficacia de los mecanismos de reclamo y denuncia. Con respecto a otros factores endógenos que facilitaron el accionar e impacto de la iniciativa, se destacan:

- Un trabajo técnico orientado por objetivos.
- La innovación basada en la investigación y evidencia.
- El posicionamiento de Grupo FARO como un “centro de políticas públicas”.
- Capacidad de financiamiento por parte de la organización.
- Contar con un *staff* multidisciplinario.

Entre los factores exógenos que facilitaron o dificultaron la estrategia, pueden subrayarse:

Contexto político e institucional como “ventana de oportunidad”

“Ni regalitos, ni chantajes a cambio de tu voto” surge en un momento de crisis política, de quiebre de la institucionalidad y en un escenario caracterizado por la des-legitimidad que los programas sociales tenían entre los ciudadanos, a raíz de las denuncias por corrupción y clientelismo que sacudieron al gobierno de Lucio Gutiérrez y que degeneraron en su derrocamiento. Existía, en consecuencia, la necesidad de transparentar la gestión de los programas sociales y recuperar la legitimidad perdida. A esto se suma que el nuevo Gobierno trajo consigo una importante renovación de los directores o coordinadores de los programas sociales. Así, por ejemplo, los nuevos coordinadores y técnicos de los programas Aliméntate Ecuador (AE) y Operación Rescate Infantil (ORI), que habían sido el foco de denuncias por manejo clientelar y corrupción, mostraron particular interés en depurar los programas e incluso rediseñar ciertas fases de la gestión para limitar los cuellos de botella que incentivaban la discrecionalidad y manejo para fines políticos.

Perfil técnico de los administradores de los programas sociales

El análisis de la experiencia supuso identificar si existieron características específicas comunes en el renovado equipo de coordinadores de los programas sociales. Se pudo constatar que los administradores de los programas que demostraron mayor compromiso con el Acuerdo de Transparencia y su cumplimiento, respondían si bien a una designación de carácter político, a una previa consideración de su calidad de técnicos y profesionales formados para responder ante los desafíos de la coordinación de los programas. Así, se advirtió que el perfil del Secretario Técnico del Frente Social fue un impulso importante para conseguir que la Mesa de Ministros aprobara la propuesta. En general, puede concluirse que el mayor nivel de cumplimiento del acuerdo se verificó en los programas sociales que eran dirigidos por profesionales con perfil técnico y en aquellos en los que existía mayor riesgo o percepción de oportunidades de manejo clientelar.

Previas experiencias de trabajo con programas sociales

Como otro factor exógeno, aunque también con alto contenido endógeno, pueden señalarse las condiciones y vínculos que Grupo FARO había previamente establecido en y con programas como Aliméntate Ecuador y Maternidad Gratuita. Estas experiencias habían sentado bases no sólo de conocimiento para la acción de propio Grupo FARO (cara endógena de este punto), sino también una experiencia y relaciones de intercambio y confianza como parte del capital de conocimiento de actores dentro del propio Estado, que al momento de enfrentar la propuesta o posibilidad de esta nueva iniciativa mostraron disposición y empuje.

Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información

Por último, como factor exógeno se destaca que “Ni regalitos, ni chantajes a cambio de tu voto”, empleó como herramienta principal la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información. Si bien esta norma legal estaba en vigencia desde hacía años, los programas sociales mostraban un alto incumplimiento de las disposiciones relacionadas con la publicidad de información en la página web. Grupo FARO pudo insertar su propuesta en un marco jurídico que reconocía el derecho de los ciudadanos a estar informados y la obligación de la administración pública de facilitar el acceso a la información e incluir mecanismos de reclamos y denuncias.

4. ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS ESTUDIOS DE CASO

Este análisis se llevará delante de manera esquemática y no exhaustiva, apuntando a destacar los aspectos más relevantes de la evidencia comparada.

4.1 Orígenes de las experiencias

Dadas ciertas condiciones iniciales de organización y capacidades de producción y transmisión de conocimiento que constituyen a los actores contemplados como potenciales contrapartes desde la sociedad para desarrollar tareas conjuntas con actores gubernamentales o estatales que incidan en programas y/o políticas públicas, los estudios de caso nos muestran variados “disparadores” de estas experiencias. En este sentido, sus orígenes pueden ser clasificados en tres tipos:

- a. La voluntad del IIP/*think tank* o de un área estatal que, dentro de su estrategia global y contando con recursos o contactos para obtenerlos, los activa/invierte con el objeto de focalizar su esfuerzo en establecer una actividad conjunta con una contraparte social o estatal (según haya sido el distinto punto de partida): este tipo incluiría en nuestra muestra tanto a la experiencia del DIEESE/MTE como la de Grupo FARO y los nueve programas sociales con los que llevó adelante su labor.
- b. Un tercer actor (fundación doméstica o internacional, organismo multilateral como BIRF, BID, PNUD, etc.) que incentiva, desde su papel de órgano de financiamiento, el desarrollo de este tipo de estrategias de incidencia, oportunidad aprovechada por el IIP/*think tank* y focalizada en un área específica de accionar conjunto con el estado que reúna los requisitos para obtener dicho financiamiento, origen en el que se podría clasificar la experiencia del CLAEH/GDP.
- c. También un actor externo, aunque en este caso con autoridad como para fijar reglas que incentivan interacciones de este tipo (típicamente, un gobierno u organismo estatal –como SEDESOL en México– que establece como regla para distribuir recursos el requisito de cumplimiento del accionar conjunto IIP/*think tank*-Estado), caso que ilustraría la experiencia del ColJal-SDH²⁰.

También en relación con los orígenes, se destaca que en todos los casos la interacción estuvo enmarcada en acuerdos formales, así como que mostraba antecedentes de previas experiencias de intercambio entre los IIP/*think tanks* y las áreas estatales involucradas, que, aunque en su momento no mostraron continuidad, seguramente constituyeron un capital de experiencia y confianza entre las contrapartes que facilitó el desarrollo del proceso analizado.

²⁰ Esta clasificación apunta a identificar el “disparador” dominante, más allá de reconocer inevitables superposiciones en las motivaciones de los actores y procesos en que se ven inmersos. Por ejemplo, el caso del CLAEH-GDP muestra antecedentes de la relación que podrían ubicarla en a), o la experiencia del ColJal-SDH presenta aspectos tanto en los objetivos y actividades del ColJal como en los objetivos y forma de trabajo del equipo original de la SDH, también de a).

4.2 Etapa de las políticas públicas en la que se inició

Las experiencias cubiertas por los estudios de caso confirman lo sostenido por gran parte de la literatura en el sentido de que los IIP/*think tanks* tienden, comprensiblemente como productores y transmisores de conocimiento, a focalizar su incidencia en las etapas de definición de agenda pública y evaluación de alternativas de política. Sin embargo, en las experiencias se observa fuerte participación en la etapa de evaluación/monitoreo de Programas y políticas. Esto, aunque esperable por el carácter especializado/técnico de estos actores, parece estar indicando una tendencia de nueva división de trabajo, y consecuentemente desplazamiento de los viejos actores predominantemente responsables de este tipo de análisis, esto es áreas dentro del propio Estado y organismos multilaterales de crédito/financiamiento (OMC). Esta tendencia, es de destacar, se dispara en varios casos desde iniciativas del propio Estado o los OMC. Finalmente, se observan acciones o líneas de trabajo en la muestra contemplada, que se pueden considerar parte de la etapa de implementación de las políticas. Dos son las cuestiones que surgen del análisis comparativo de estas experiencias. Primero, estas líneas de trabajo tienden a ser marginales dentro de una estrategia más amplia en la que ya sea la influencia sobre la agenda pública, ya sea la evaluación/monitoreo predominan en la estrategia de incidencia. Segundo, de estar presentes líneas de trabajo durante la etapa de implementación, éstas tienden a centrarse en acciones de capacitación/formación de personal. En este sentido, se confirma lo complejo que resulta la articulación entre Estado- IIP/*think tanks* una vez que la “caja negra” de las estructuras burocráticas del primero reciben (y, dadas sus funciones, se apropian de) la responsabilidad de realizar la serie de tareas que enhebran la implementación de la política o programa.

4.3 Características organizacionales de los actores intervinientes

Los estudios de caso muestran diversidad en los actores intervinientes. Desde el Estado, algunos son nacionales (los programas sociales en Ecuador y el MTE de Brasil) y otros subnacionales (SDH en México, el GDP en Uruguay). Cuentan además con capacidades organizacionales diversas: por ejemplo, mientras los programas sociales en Ecuador mostraban gran diversidad entre ellos (con mayores o menores capacidades técnicas, etc.), el MTE de Brasil cuenta con una larga trayectoria y recursos técnico-burocráticos; así como en el plano subnacional, y en un contexto que en

general muestra menores capacidades que los organismos nacionales; la SDH de México contó (por la lógica que se le imprimió a su generación) desde su inicio con mayores capacidades técnico-burocráticas para articular e implementar los programas sociales estatales que el Gobierno del Departamento de Paysandú para sostener todos los aspectos en juego en procesos de Presupuesto Participativo (que, en definitiva, se “sumaron” a una estructura burocrática ni diseñada ni con las capacidades para cumplir acabadamente la función).

Desde los IIP/*think tanks*, más allá de sus coincidencias, se observan grandes diferencias. Las coincidencias, esperables por otra parte, se centran en que efectivamente son actores sin fines de lucro que cuentan con la capacidad de generación de conocimiento y de su transmisión (por diversas vías) al Estado y/o a actores sociales. Las diferencias, más allá del proceso de incidencia sobre políticas que se analiza, hacen al carácter “dominante” de estas organizaciones: mientras dos son académicas (CLAEH y ColJal), una es un instituto de producción y transmisión de conocimientos en función y como parte del movimiento sindical (DIEESE) y Grupo FARO, la última, cae dentro de la imagen tradicional de un IIP/*think tank*. Estas diferencias conllevan, inevitablemente, a características político-organizacionales (reglas formales e informales que los rigen, sus recursos humanos, departamentos/áreas que los componen, fuentes dominantes de financiamiento, estructuras internas de representación/gobierno, tipo y número de actores de veto, prioridades funcionales, etc.) de una gran diversidad.

A partir de los argumentos y la definición propuesta al principio de este análisis²¹, tres de las experiencias cubiertas por los estudios de caso permiten discutir si, efectivamente, los actores sociales intervinientes constituyen IIP/*think tanks*. En el caso de CLAEH y el ColJal su carácter predominantemente académico debilita la condición de consistencia teórico-política que demanda el accionar de un IIP/*think tank*. El caso del DIEESE, como parte y recurso de conocimiento e influencia de políticas del movimiento sindical brasileño, permite cuestionar su grado de autonomía para definir prioridades, objetivos y cursos de acción que cuenta como organización y, por ende, cuestionar si reúne la condición de actor, requisito

²¹ “...propongo considerar como IIP/*think tanks* a, 1) actores colectivos, 2) formalmente institucionalizados, 3) sin fines de lucro, 4) cuya función organizacional dominante, formalizada o de hecho, sea la influencia de políticas públicas, 5) influencia ejercida a través de la producción y transmisión de conocimiento, 6) transmisión cuyo foco puede incluir a diversos actores posibles de pesar directa o indirectamente sobre la forja e implementación de políticas (ya sea actores gubernamentales, para-gubernamentales, sociales o la ciudadanía en general)” (cf. más arriba, 2.1 Institutos de Investigación de Políticas: Replanteando -¡una vez más!- su carácter).

para su consideración como IIP/*think tank*. Esta cuestión, como veremos en las Conclusiones, admite un muy diverso tratamiento. Como contratara de este argumento, la inclusión del DIEESE en la muestra de casos es un claro aporte al reconocimiento de la importante incidencia que pueden llevar adelante órganos de producción y transmisión de conocimiento ligados a intereses o identidades sindicales, una alternativa usualmente dejada de lado en las tradicionales clasificaciones de IIP/*think tanks* (las que a pesar de incluir a centros ligados con intereses empresariales tienden a olvidar los ligados a los intereses de los trabajadores).

En este contexto de diversidad, la riqueza desplegada por los estudios de caso ilustra lo riesgoso de tratar de contar con teorías y recomendaciones generales sobre la organización y accionar de los IIP/*think tanks*.

4.4 Características de la evidencia/investigación utilizada

Es en este aspecto en el que, en general, los actores analizados muestran mayores coincidencias en el tipo de evidencia que generan, así como en la lógica de investigación que la sustenta. En todos los casos, la evidencia tiende a constituir producción de información/bases de datos o, en algunos, el diseño y transferencia de metodologías para el análisis de información funcionales a la incorporación de un tema en la agenda pública, la consideración de alternativas de política o su evaluación. Las técnicas utilizadas para el relevamiento de información abarcan desde el análisis de fuentes secundarias y el armado y análisis de primarias, la auditoría de procesos, observación directa, entrevistas y la realización de encuestas. La lógica analítica que predomina en los casos estudiados es tanto cuali como cuantitativa, así como multidisciplinaria.

4.5 Objetivo/metás del trabajo conjunto

Los objetivos/metás analizados se ven, de nuevo, fuertemente moldeados por la lógica de origen que rige en cada caso tanto en su horizonte temporal como en sus contenidos. Si bien todas las experiencias de incidencia persiguen (explícita o implícitamente) impactos sustentables de mejoramiento de políticas y tangibles en el mediano-largo plazo, algunos son parte de una colaboración y división de trabajo sostenidas en el tiempo y con cambiantes, aunque claros, objetivos (DIEESE-MTE, Brasil); otros muestran claros objetivos acotados en tiempo y forma por reglamentaciones nacionales (ColJal-SDH, México) con perspectivas de reproducción

de la colaboración; otros apuntan también a objetivos acotados en tiempo y forma, aunque con mayor incertidumbre sobre el sostenimiento de la colaboración llevada adelante (CLAEH-GDP, Uruguay); y, finalmente, se observan casos en los que los objetivos inmediatos responden al aprovechamiento de oportunidades coyunturales (como una elección) y se ven inmersos en objetivos mucho más amplios y de largo aliento de cambios ideológico-culturales (Grupo FARO-Programas sociales, Ecuador).

En todos los casos, sin embargo, vale destacar que los objetivos comunes perseguidos por el trabajo conjunto varían en alguna medida de significado (contenido más allá de productos puntuales, extensión e implicancias) para cada contraparte. Esta variación se da en relación al resto de los “juegos” en que se ve inmerso y también persigue objetivos cada actor. Son estos “juegos paralelos” en los que se enmarca el trabajo y objetivos conjuntos como una “intersección” de lógicas y prioridades, en gran medida, diversas (por ejemplo, el ColJal tratando de transferir el valor de la evaluación de políticas a la SDH y funcionarios de esta secretaria -así como de diversos Programas articulados por la misma- desde una posición temerosa del riesgo, priorizando cumplir el requisito burocrático impuesto por SEDESOL sin sufrir los potenciales costos de la revisión/evaluación del conjunto de su accionar). El no reconocimiento de esta dinámica y el presupuesto de que el objetivo común significa lo mismo para ambas contrapartes en términos de esfuerzo, compromiso y funcionalidad del producto, es lo que ha mostrado en algunos casos una comprensible frustración.

4.6 Resultados de la interacción

Los resultados de las diversas interacciones muestran heterogeneidad, aunque entre dos subconjuntos. Un claro corte se da entre la interacción enmarcada en una lógica de colaboración que incluye capacidad de cierta representación de intereses que claramente aporta a la legitimación y funcionalidad de las políticas públicas y aquellas interacciones que no gozan de esta característica con la misma claridad. Específicamente, los resultados de la interacción entre el DIEESE-MTE se caracterizan por una tangibilidad y mutuo reconocimiento de largo plazo por parte de los actores intervinientes, que no se observa en el resto de las experiencias. En estas últimas, actores “objetivos” o “neutrales” como centros académicos (CLAEH y ColJal) o un IIP/think tank (Grupo FARO) no alcanzaron claros resultados exitosos. Si bien en estas experiencias se produjeron resultados que, en general, cumplieron los acuerdos originales y son considerados como

positivos por los IIP/*think tanks* participantes, en todos ellos las limitaciones e incertidumbres sobre la magnitud de lo alcanzado en el corto plazo, así como sobre su significado en el medio-largo plazo, los lleva a reconocer que resulta particularmente difícil forjar relaciones de confianza y modificar en el grado pretendido las condiciones de debilidad de gestión/ implementación originales. La conclusión reiterada en este sentido es la que acentúa la necesidad de reconocer la relevancia de la acumulación y el mediano-largo plazo en la consideración de los resultados alcanzados, dado que los mismos o resultan intangibles o deben ser considerados magros en el periodo acotado por la experiencia específica.

4.7 Generación de la capacidad para incorporar investigación en políticas públicas y sus causas

La evidencia comparada brindada por los estudios de caso sobre la generación de capacidad para incorporar investigación en políticas públicas, sugiere que se ve directamente condicionada por el grado y tipo de resultados alcanzados por la interacción entre las partes involucradas. En este sentido, salvo por el caso de DIEESE-MTE, el resto de los esfuerzos cubiertos por los estudios de caso muestran poca generación de capacidades de este tipo. Las razones de ello, como se explicitó en diversos lugares más arriba, incluyen desde el tipo de origen de la experiencia, las características organizacionales de los IIP/*think tanks* y las áreas estatales involucradas, así como la red y tipo de juegos estratégicos “paralelos” en los que se inserta la intersección del esfuerzo común (y las consecuentes y diversas prioridades de cada actor al involucrarse en esta colaboración).

Más allá de ello, se destacan dos factores funcionales a la gestación de este tipo de capacidades. Por una parte, el interés político-gubernamental de legitimar y sostener ya sea políticas de largo plazo, ya sea una relación de largo plazo con un actor funcional a esas políticas. Esto explica las capacidades generadas por la interacción entre el DIEESE y el MTE en Brasil, dado que el DIEESE forma y, al mismo tiempo, representa el conocimiento que aporta y con el que actúa el movimiento sindical en Brasil, un actor clave para la elaboración tripartita de políticas laborales como la que caracteriza al MTE en Brasil. El otro factor que se destaca es la institucionalización formal de este tipo de interacciones (como el requisito de que las políticas sociales sean evaluadas por centros académicos para recibir financiamiento). Independientemente de avatares y especificidades sectoriales y jurisdiccionales, es de esperar que reglas de este tipo se mantengan

y hasta muestren cada vez mayor presencia en nuestras sociedades, por lo que también es de esperar que terminen induciendo una mayor generación de capacidades para incorporar a la investigación como insumo de las políticas públicas.

4.8 El papel de factores endógenos y exógenos en dificultar y/o facilitar el impacto de la investigación en políticas públicas

Sabemos que los factores endógenos son centrales en dificultar o facilitar este tipo de impacto. Los estudios de caso, en este sentido, validan gran parte de lo argumentado por la literatura sobre el tema: resultan clave las capacidades organizacionales, estabilidad en el flujo de financiamiento, las capacidades analíticas, recursos simbólicos (como una imagen de objetividad o confiabilidad), capacidades comunicacionales, flexibilidad estratégica al momento de operar, las redes de confianza personales e institucionales a partir de experiencias previas, los liderazgos creíbles, etcétera.

Con respecto a los factores exógenos, en este plano se encuentran las mayores novedades de los estudios de caso en relación con el conocimiento ya generalizado sobre la relevancia de las “ventanas de oportunidad” o el papel de las “condiciones político-culturales”. Aspectos relevantes del papel jugado por factores exógenos ya fueron destacados al referirnos a la forma en que estos moldean el origen de la incidencia política (en los puntos 4.1 y 4.7 resaltando tanto el valor diferencial de la presencia de actores que o bien necesitan políticamente establecer estas interacciones, o bien simplemente cuentan con la autoridad para institucionalizar su realización). Ambientes “ideológicos” proclives a la rendición de cuentas y al mejoramiento del monitoreo/evaluación de políticas, como los generados por diversos organismos multilaterales de desarrollo, también muestran claro impacto y una relación de sinergia con el comportamiento de actores gubernamentales y estatales con capacidad de inducir, o hasta forzar al sector público, estas interacciones. Ejemplos de prácticas “probadas” en otros ambientes como funcionales a los objetivos políticos perseguidos por los gobernantes, también han mostrado impacto en los estudios de caso (la previa experiencia del Estado de Guanajuato influyó explícita y positivamente en la decisión de los gobernantes de Jalisco de llevar adelante reformas institucionales y la conformación de la SDH con criterios técnicos –más allá de que sus funcionarios se mostrasen reacios a la evaluación externa-). Los estudios de caso también muestran que si bien algunos factores exógenos son claramente relevantes, si su valor es el de facilitar o dificultar el impacto de la

investigación sobre las políticas públicas depende de contingencias propias de procesos en cada sociedad. Por ejemplo, mientras que las elecciones nacionales de 2006 constituyeron una importante “ventana de oportunidad” para que el Grupo FARO posicionase el clientelismo político en la agenda pública y llevase adelante su estrategia de incidencia sobre programas sociales nacionales en Ecuador, en el mismo año las elecciones en México conllevaron un parate de las actividades conjuntas ente el ColJal-SDH de Jalisco, así como acarrearon incertidumbre sobre si se continuaría la relación en el contexto del cambio de autoridades en la SDH. En este sentido, el carácter “exógeno” muestra relevancia, aunque la propiedad de facilitar/dificultar varía no sólo por sociedad sino también, probablemente, por el tipo de incidencia según la etapa en el ciclo de políticas (abriendo oportunidades para la colocación de temas en la agenda pública y obturando las de evaluación/monitoreo de programas públicos).

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES²²

La diversidad de situaciones y enseñanzas contenidas en los estudios de caso y que surgen del análisis comparativo, llama a ser cautos a la hora de pretender elaborar teorías generales o recetas universales basadas en “buenas prácticas” observadas en algunas experiencias. El análisis sugiere que se necesitan visiones sistémicas y comparativas a la hora de actuar sobre situaciones específicas. Recién alcanzada esa mirada resulta factible aprender y concluir, tomando en cuenta las propiedades de cada sociedad y la lógica de la economía política que sostuvo el proceso específico, que una experiencia exitosa se puede o no replicar en otra sociedad. Replicar experiencias y resultados es sumamente difícil porque las sociedades son en gran medida idiosincráticas, distintas, y más difícil todavía si no se tiene en claro el por qué de las experiencias fallidas. La mirada equilibrada capaz de diferenciar la buena práctica no replicable de la que lo es, demanda una sofisticación analítica hasta hoy no suficientemente desarrollada y todavía menos utilizada en los análisis de IIP/*think tanks*. Y aquí se enfrenta un desafío prioritario: el desarrollo de un mejor entendimiento comparativo. En este sentido, parece que el camino a recorrer es, valorando el aprendizaje que podamos obtener de experiencias exitosas, a) el de apuntar a la

²² Algunas de las argumentaciones que siguen, recogen argumentos originalmente desarrollados en Acuña (2007).

construcción de teorías de rango medio más que a la universalidad; y b) colocar el mismo acento que ya existe en comprender y difundir las buenas prácticas a comprender las prácticas fallidas. Sin esta diversidad en la explicación de por qué un evento sucede en un caso y no sucede en otro, no hay análisis comparativo que pueda sustentar legítimamente una recomendación de replicación de experiencias entre sociedades.

Una mirada integral de lo observado en los estudios de caso, sugiere un papel central de la lógica de los orígenes de las interacciones entre IIP/*think tanks*-Estado en influir tanto la sustentabilidad de estas estrategias, como en influir la lógica de organización y comportamiento estratégico de los IIP/*think tanks*.

Primero, los resultados de las interacciones y su impacto sobre las capacidades instaladas para incorporar investigación en políticas públicas, indican que el impacto de mediano-largo plazo es más probable en procesos cuyo origen muestra ya sea la voluntad del IIP/*think tank* o de un área estatal de llevar adelante esta colaboración dentro de su estrategia global, ya sea un actor externo con autoridad como para fijar reglas que incentivan interacciones de este tipo (a) y (c) en nuestra clasificación del punto 4.1). Por otra parte, resulta menos probable sostener el esfuerzo intertemporalmente cuando el origen se encuentra en un actor externo que incentiva, desde su papel de órgano de financiamiento, el “aprovechamiento” de una “oportunidad” de obtener fondos por parte del IIP/*think tank*. (tipo b) de nuestra clasificación). Esta conclusión no debe llevar a desestimar la importancia o impacto mediato (difícil de medir caso por caso) de este tipo de incentivos o procesos. La razón está en que en todos los casos analizados se constataron valiosos antecedentes de intercambios entre las contrapartes participantes que, aunque no mostraron continuidad inmediata en su momento, sí aportaron “a la larga” un capital de experiencia y confianza que facilitó la operacionalización de la nueva ronda de colaboración, a pesar de que estas experiencias caían originalmente en la incertidumbre propia de la lógica del “aprovechamiento de oportunidad de financiamiento” en el relativo corto plazo que caracteriza al tipo b) de origen. Esta observación (por estar limitada a la muestra que nos ofrecen nuestros cuatro casos) no permite concluir una significativa probabilidad de que financiamientos/incentivos para colaboraciones acotadas a horizontes temporales relativamente cortos tengan sentido e impacto en el mediano-largo plazo, dado que no conocemos (caen fuera de la muestra) la cantidad ni el carácter de todos aquellos casos que habiendo reproducido la lógica propia del tipo b), nunca experimentaron una “segunda vuelta” de interacción de colaboración

IIP/*think tanks*-Estado y quedaron en esfuerzos acotados/aislados. A pesar de ello, parece pertinente reconocer que estas previas experiencias, originalmente sin mayor horizonte temporal o certidumbre de continuidad, en función de contingencias –por definición, factores imprevistos y, por ende, fuera del control de los actores participantes–, resultan un capital valioso al momento de forjar una nueva ronda de interacción colaborativa.

Segundo, y en relación con el impacto del patrón de origen de las experiencias sobre la lógica de organización y de las estrategias de incidencia por parte de los IIP/*think tanks*, cuando el origen dominante del financiamiento que sustenta el accionar del IIP/*think tank* está nuevamente en actores externos que incentivan, desde su papel de órganos de financiamientos, la incidencia sobre las políticas públicas, el marco temporal acotado así como la incertidumbre sobre la sustentabilidad intertemporal de la experiencia, determina un accionar (y una organización funcional al mismo) de alta volatilidad temática y jurisdiccional por parte del IIP/*think tank* en su afán de la obtención de fondos. El típico resultado son IIP/*think tanks* que muestran “mosaicos” policromáticos en su lógica de incidencia. Este patrón no necesariamente resulta negativo para el objetivo de mejoramiento de las políticas públicas del IIP/*think tank* dado que su significado dependerá de otras variables en juego. Por ejemplo, si este “mosaico multicolor” temático/jurisdiccional y la lógica organizacional que lo sostiene aseguran simultáneamente coherencia dentro de una estrategia global de incidencia y flexibilidad de adaptación y aprovechamiento de oportunidades de financiamiento que brinda el ambiente, indica la conformación de un IIP/*think tank* que, sin focos temáticos o jurisdiccionales privilegiados ni partícipe de procesos de incidencia puntual de largo aliento, a la larga incide en el mejoramiento de las políticas públicas. Sin embargo, este patrón también abre la posibilidad a que el IIP/*think tank*, y con el claro objetivo de asegurar sustentabilidad económica de la organización, se vea arrastrado por el cortoplacismo propio de este patrón de origen, corriendo un doble riesgo: en primer lugar, que el “mosaico” temático/jurisdiccional propio del aprovechamiento de las diversas oportunidades brindadas por las distintas fuentes de financiamiento (y sus también distintas y variantes prioridades temáticas/jurisdiccionales) resulte en la pérdida de mínima consistencia estratégica en el accionar del IIP/*think tank*, lo que conllevará seguramente a una organización desarticulada en las que las áreas temáticas que lo componen (salud, educación, desarrollo local, reforma política nacional, o las que sea) tiendan más a constituir “unidades de recursos/costos” de gran autonomía y cuyo valor deja de estar en su aporte a y articulación con una estrategia global de incidencia, para

centrarse en su capacidad de aporte de los fondos tan necesarios para la supervivencia del IIP/*think tank*. El segundo riesgo lo sugiere la tradición sociológica. Una visión matizada sobre las virtudes de los IIP/*think tanks* se impone al momento de su análisis, en cuanto nada indica que la comprensión de la dinámica e impacto de IIP/*think tanks* deba obturar la presencia de organizaciones oligarquizadas (à la Michels, organizaciones que priorizan los intereses de sus equipos de conducción sobre los del resto de los miembros y los objetivos de la propia organización y esto, por su propia dinámica de maduración organizacional). En estos casos, la predominancia de una lógica de origen en la que el financiamiento que sustenta el accionar del IIP/*think tank* está en actores externos que incentivan, desde su papel de órganos de financiamiento, un accionar “*catch all possible funding*” (esto es, un accionar consecuentemente cambiante y cortoplacista en sus prioridades temáticas/jurisdiccionales), no sólo corre el apuntado riesgo de la pérdida del rumbo estratégico del IIP/*think tank*, sino que crea condiciones funcionales a su oligarquización (con una “oligarquía” compuesta por una alianza de Directores de Programas o áreas con gran autonomía y rasgos feudales en sus estrategias y manejo de fondos, y que legitima su dominación -ahora à la Weber- con un discurso relacionado, obviamente, al mejoramiento de las políticas públicas y, de resultar necesario y creíble, en el bienestar de los niños pobres de caritas sucias).

Lo expresado, más allá de humoradas, no sólo indica la relevancia de variables como el origen de las experiencias de incidencia de los IIP/*think tanks*, sino además brinda pistas sobre cuestiones no suficientemente incorporadas hasta el momento en los análisis de IIP/*think tanks*. En este sentido, se destacan cuatro cuestiones para incorporar en el debate.

Primero, parece pertinente reconocer que no todos los IIP/*think tanks* son bellos. Algunos pueden mostrar significativos procesos de oligarquización y otros sustentarse en valores autoritarios. El accionar de los primeros mostrará como prioridad el oportunismo en la obtención de fondos más que el mejoramiento de las políticas públicas y, los segundos, resultarán, sencillamente, negativos para el mejoramiento y democratización de las políticas.

Segundo, y en relación con las ya mencionadas lógicas organizacionales tradicionalmente destacadas por marcos sociológicos, parece difícil comprender la “economía política” de los procesos en los que se verifica o evita una oligarquización de IIP/*think tanks* sin incorporar con sistematicidad en el análisis la tensión entre el interés individual y el accionar colectivo/organizacional de los IIP/*think tanks*. En definitiva, es necesario contemplar con sistematicidad esta tensión para evitar correr el riesgo de

caer en miradas normativas que asumen linealidad entre intereses individuales y el accionar colectivo, hoy en gran medida desestimadas por su superficialidad y carácter “pre-olsoniano” (Olson, Mancur, 1965) que asume, sin mayor problematización, que individuos que comparten intereses u objetivos desarrollarían acciones colectivas para realizarlos.

Tercero, de la mano de miradas simplistas o normativas (que obstaculizan aproximaciones objetivas y científicas) en la manera de comprender a los IIP/*think tanks* y su capacidad de incidencia política, las tensiones y obstáculos muchas veces se identifican como factores y/o actores “exógenos” (como los políticos, “sus” partidos, el Estado, etc.), en definitiva colocándolos en un ámbito que los niega como propios y constitutivos de los IIP/*think tanks*. Estas aproximaciones no sólo son sesgadas, sino que al colocar predominantemente los cortes de tensión con el Estado y los partidos políticos, tiende a desestimar los probables conflictos (por razones político-ideológicas, teórico-metodológicas o, simplemente, por competencia en la obtención de recursos) entre los propios IIP/*think tanks*. La comprensión de la economía política de los procesos de incidencia política de los actores de la sociedad civil en general, y de los IIP/*think tanks* en particular, debe reconocer la complejidad y conflictividad que los caracteriza, así como reconocer que muchas veces estos procesos de incidencia no constituyen movimientos hacia puntos “pareto superiores” en los que alguien gana sin que nadie pierda, sino procesos en los que la participación de IIP/*think tanks* en general implica la pérdida de influencia o recursos de otros IIP/*think tanks*.

Cuarto, si bien las categorías conceptuales de “exógeno” y “endógeno” resultan útiles para una primera clasificación de información que se nos presenta “desordenada” en la dinámica del proceso histórico “objetivo”, se debe tener cautela al utilizar estas mismas categorías en la explicación del proceso en cuestión porque, muchas veces, ni lo exógeno ni lo endógeno muestran un carácter claramente diferenciable del otro. Por ejemplo, el Estado se presenta como exógeno, un punto de llegada de IIP/*think tanks* constituidos previa e independiente de él. Sin embargo, la debilidad del supuesto está en que el Estado no debe ser pensado ni como mera arena-objeto o punto de “llegada” del accionar de los IIP/*think tanks*, tanto porque el Estado puede haber cumplido el papel de originador de IIP/*think tanks* o porque es un actor que resuelve problemas de acción colectiva de grupos de la sociedad civil, permitiendo su constitución como actores. El Estado aparece en estos casos como un actor insoslayable en el proceso de construcción política de los propios IIP/*think tanks*, pudiendo constituir

el punto de “partida” de su organización y posterior autonomía. En otras palabras, la lógica del accionar y la incidencia de los IIP/*think tanks* está en su relación con el Estado tanto como en las relaciones establecidas entre los propios IIP/*think tanks*, cuestión que no se resuelve de antemano o en forma independiente del accionar estatal. En este sentido, de nuevo, es necesaria una mirada más “sistémica”, esto es, que no piense al Estado o a los IIP/*think tanks* como términos divorciados o, al menos, discretos temporalmente uno en relación al otro. La *interface* entre ambos no articula piezas forjadas independientemente, no es una bisagra, sino un conjunto de relaciones de mutua determinación e influencia, no sólo sobre el margen y contenido del accionar de los IIP/*think tanks* y el Estado como “polos” de la relación, sino de mutua determinación e influencia sobre la propia naturaleza de cada polo.

Para cerrar es necesario retomar la cuestión sobre la noción y naturaleza de los IIP/*think tanks* y sus implicancias en términos de recomendaciones. En el apartado 4.3, y utilizando los supuestos y definición elaborada al principio de este trabajo sobre cómo considerara a los IIP/*think tanks*, se concluyó que tres de los cuatro estudios de caso (los referidos al DIEESE, el ColJal y el CLAEH) se centran en actores que, por diversas razones, no reúnen de manera estricta las propiedades de un IIP/*think tank*. Esto genera una rica tensión entre, por una parte, el objetivo de comprender los factores que influyen (obstaculizando o potenciando) la incidencia social sobre las políticas públicas a partir de la producción y transmisión de conocimientos (para lo que los estudios de caso nos brindan una excepcional riqueza y oportunidad de análisis comparativo) y, por otra parte, la “impertinencia” conceptual de “contrabandear” actores de discutible condición de IIP/*think tank*. Con ánimo no sólo de asegurar parsimonia entre lo conceptual y la base empírica que nos interesa, sino fundamentalmente de separar lo accesorio de lo políticamente relevante, la recomendación final de este trabajo es la de abandonar a los IIP/*think tanks* como el punto de entrada para la comprensión y mejoramiento de la incidencia del conocimiento sistemático sobre las políticas públicas. Con un espíritu desafiante para promover el debate me pregunto, ¿qué importa si, por ejemplo, el DIEESE no reúne las condiciones para ser considerado un IIP/*think tank* si, en definitiva, constituye un instrumento clave de incidencia sobre políticas públicas a través de la producción y transmisión de conocimiento, por parte de un actor clave de la sociedad civil como es el movimiento sindical brasileño? En síntesis, mi recomendación es indagar la incidencia social sobre las políticas públicas a partir de la capacidad social de generar conocimiento funcional a los

gobiernos y al Estado. Los actores y dinámicas de esta incidencia serán variados e incluirán a los IIP/*think tanks*, aunque de una manera no excluyente de otros actores y más ajustada a la diversidad de procesos históricos que moldean esta incidencia en nuestras distintas las sociedades.

Referencias bibliográficas

- Abelson, D. E.** “Alguien está escuchando? Evaluando la influencia de los think tanks en las políticas”. En A. Garcé y G. Uña (comps.), *Think tanks y políticas públicas en Latinoamérica. Dinámicas globales y realidades regionales*. Prometeo, Buenos Aires, 2006.
- Abelson, D. E.** *Do Think Tanks Matter? Assessing the Impact of Public Policy Institutes*. McGill-Queen’s University Press, Quebec, 2002a.
- Abelson, D. E.** “Los think tanks y la política exterior de los Estados Unidos en perspectiva histórica”. En *Agenda de la política exterior de los USA*. Departamento de Estado, Programa de Información Internacional (www.usinfo.state.gov/journals/), vol 7, 3, Noviembre, 2002b.
- Acuña, C. H.** “Repensando los claroscuros de la incidencia política de la sociedad civil: obstáculos y debilidades”. En C. H. Acuña y A. Vacccheri (comps.) *La incidencia política de la sociedad civil*. Siglo XXI, Buenos Aires, 2007.
- Acuña, C. H. y Repetto, F.** “Un aporte metodológico para comprender (y mejorar) la lógica político-institucional del combate a la pobreza en América Latina”. En V. Garza Cantú y F. Mariñez (coord.) *Democracia y Política Pública en América Latina, del Análisis a la Implementación*. Porrúa-EGAP-CERALE, México, 2009.
- Acuña, C. H. y Tommasi, M.** *Some reflections on the institutional reforms required for Latin-America-* CEDI-Fundación Gobierno y Sociedad. Working paper # 20, Argentina, 2000.
- Acuña, C. H. y A. Vaccchieri** (comps.) *La incidencia política de la sociedad civil*, Siglo XXI, Buenos Aires, 2007.
- Arias de la Mora, R. y A. Arellano Ríos** “Evaluación externa al Programa de Desarrollo de Núcleos Comunitarios del Gobierno de Jalisco realizada por El Colegio de Jalisco”. Proyecto “Espacios para el Compromiso: Usando el conocimiento para mejorar las políticas públicas a favor de los pobres”. GDN – CIPPEC, Jalisco, Noviembre, 2008.
- Bellettini, O.** “Ni regalitos, ni chantajes a cambio de tu voto: Realizando los derechos sociales, económicos y culturales mediante el ataque al clientelismo político en programas sociales en el Ecuador”. Proyecto “Espacios para el Compromiso: Usando el conocimiento para mejorar las políticas públicas a favor de los pobres”. GDN – CIPPEC, Quito, Diciembre, 2008.
- Braun, M., Chudnovsky, M., Ducoté, N. y V. Weyrauch** “Lejos de ‘Thinktanklandia’: los institutos de investigación de políticas en los

- países en desarrollo. En A. Garcé y G. Uña (comps.), *Think tanks y políticas públicas en Latinoamérica. Dinámicas globales y realidades regionales*. Prometeo, Buenos Aires, 2006.
- Braun, M., Chudnovsky, M., Ducoté, N. y V. Weyrauch** “A Comparative Study of Think Tanks in Developing Countries”, mimeo CIPPEC, Buenos Aires, (S/F).
- Braun, M., Cicione, A. y Ducote, N.** *Policy Implementation Think Tanks in Developing countries? Lessons from Argentina*. Working Paper. Centro de Implementación de Políticas para la Equidad y del Crecimiento (CIPPEC), Buenos Aires, Argentina, 2002.
- Brunner, J. J.** “Investigación social y decisiones políticas: El mercado del conocimiento”. En *Nueva Sociedad*, 146, Caracas, Venezuela, 1996.
- Camou, A.** “El Saber detrás del Trono. Intelectuales-expertos, tanques de pensamiento y políticas económicas en la Argentina democrática (1985 – 2001)”. En A. Garcé y G. Uña (comps.), *Think tanks y políticas públicas en Latinoamérica. Dinámicas globales y realidades regionales*. Prometeo, Buenos Aires, 2006.
- Coser, L. A.** *Hombres de ideas. El punto de vista de un sociólogo*. FCE, México, 1968.
- De León, P.** “Sucesos políticos y las ciencias de las políticas”. En P. Wagner, C. Weiss, B. Wittrock y H. Wollman (comps.) *Ciencias Sociales y Estudios Modernos. Experiencias nacionales e incidencias teóricas*, FCE, México, 1999.
- Ducoté, N.** “El desarrollo de algunas Capacidades Internas Críticas para la incidencia efectiva de los Think Tanks en Políticas Públicas”. En A. Garcé y G. Uña (comps.), *Think tanks y políticas públicas en Latinoamérica. Dinámicas globales y realidades regionales*. Prometeo, Buenos Aires, 2006.
- Gamarra, M. R.** “El impacto de la producción científica del DIEESE en la implementación de políticas públicas específicas para la protección de la calidad del empleo por el Ministerio de Trabajo del Brasil”. Proyecto “Espacios para el Compromiso: Usando el conocimiento para mejorar las políticas públicas a favor de los pobres”. GDN – CIPPEC. La Paz, Enero, 2009.
- Garcé, A.** “Una interface estrecha e inestable. Think Tanks y partidos políticos en Uruguay”. En A. Garcé y G. Uña (comps.), *Think tanks y políticas públicas en Latinoamérica. Dinámicas globales y realidades regionales*. Prometeo, Buenos Aires, 2006.

- Garcé, A. y G. Uña** (comps.) *Think tanks y políticas públicas en Latinoamérica. Dinámicas globales y realidades regionales*. Prometeo, Buenos Aires, 2006.
- Haass, R. N.** “Los *think tanks* y la política exterior estadounidense: la perspectiva de un elaborador de políticas”. En *Agenda de la política exterior de los USA*. Departamento de Estado, Programas de Información Internacional (www.usinfo.state.gov/journals/), vol 7, 3, Noviembre, 2002.
- Martínez, V.** “¿Qué impactos ha tenido el proceso de presupuesto participativo de Paysandú en el relacionamiento entre el gobierno departamental y la sociedad local?” Proyecto “Espacios para el Compromiso: Usando el conocimiento para mejorar las políticas públicas a favor de los pobres”. GDN – CIPPEC. Montevideo, Diciembre, 2008.
- McGann, J. G.** “Los *think tanks* y la transnacionalización de la política exterior”. En *Agenda de la política exterior de los USA*. Departamento de Estado, Programa de Información Internacional (www.usinfo.state.gov/journals/), vol 7, 3, Noviembre, 2002.
- McGann, J. y Weaver, K.** (Eds) *Think Tanks & Civil Societies: Catalysts for Ideas and Action*. Transaction Pub., New Jersey, USA, 2000.
- Olson, M.** *The Logic of Collective Action*, Harvard University Press, Cambridge, Mass, USA, 1965.
- Stone, D.** *Capturing the Political Imagination: Think Tanks and the Policy Process*. Frank Cass & Co., London, UK, 1996.
- Stone, D.** “Recycling Bins, Garbage Cans or Think Tanks? Contesting Three Myths Regarding Policy Analysis Institutes”. *Comparative Perspectives on Scientific Expertise for Public Policy Making*. Amsterdam, Diciembre 16 y 17, 2004.
- Stone, D.** “*Think Tanks* and Policy Advice in Countries in Transition”. Trabajo preparado para el Asian Development Bank Institute Symposium *How to strengthen policy-oriented research and training in Viet Nam*. Hanoi, Agosto 31, 2005.
- Tamayo Sáez, M.** ‘El análisis de las políticas públicas’. En Bañón, R. y Carrillo, E. (comps.) *La Nueva Administración Pública*. Alianza, Madrid, España, 1997.
- Uña, G.** “Think Tanks en Argentina: Sobreviviendo a la tensión entre participación y la permanencia”. En A. Garcé y G. Uña (comps.), *Think tanks y políticas públicas en Latinoamérica. Dinámicas globales y realidades regionales*. Prometeo, Buenos Aires, 2006.

Uña, G.; Lupica, C. y L. Strazzana “Think Tanks y pobreza en América Latina: el rol de los pensadores en el mercado de las políticas sociales en Argentina, Chile y México”. Fundación Siena. Documento de Trabajo 06/09, Buenos Aires, Febrero, 2009.

Weiss, C. “Research for Policy’s Sake: The Enlightenment Function of Social Research”. En *Policy Analysis* 3 (4) 531-545, 1977.

CASO DE ESTUDIO:

¿Qué impactos ha tenido el proceso de presupuesto participativo de Paysandú en el relacionamiento entre el Gobierno departamental y la sociedad local?

INFORME FINAL

Responsable del Proyecto:

Soc. Viviana Martínez

Montevideo, Uruguay, 10 de diciembre de 2008.

1. PRESENTACIÓN DEL CASO DE ESTUDIO

1.1 Antecedentes

En el año 2007 el Programa de Desarrollo Local -PDL- del Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH) implementa un proyecto con financiación del Programa de Pequeñas Donaciones del Banco Mundial que tiene como eje central el Presupuesto Participativo de Paysandú como un espacio real de promoción de la participación ciudadana poniendo énfasis en los aspectos vinculados con el acceso a la información pública en relación con el proceso y a los mecanismos de rendición de cuentas vinculados a su gestión.

Para el diseño y la implementación del Proyecto se trabaja de forma coordinada y articulada con el Gobierno Departamental de Paysandú (GDP) dado que el Presupuesto Participativo es una de las herramientas de gestión que implementa desde el año 2005¹.

A propósito vale la pena destacar algunos elementos que dan origen a la intervención y relación del PDL-CLAEH con el territorio seleccionado y específicamente con el equipo de Gobierno Departamental de Paysandú:

| EJECUTORES / FINANCIADORES | OBJETIVOS | AÑO EJECUCIÓN |
|-----------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|
| CLAEH - UCUDAL | Diploma en Desarrollo Regional y Local en Paysandú. | 1998 |
| Cooperación Española, SECIPI, Proyecto Local Barcelona, Generalitat de Catalunya. | Promoción del Desarrollo Local en la zona transfronteriza del río Uruguay, centrado en el desarrollo de las actividades productivas, en la creación de empleo y en el fortalecimiento de las instituciones locales. | 1997-1999 |
| PNUD - Intendencia Departamentales de Paysandú y Tacuarembó. | Fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos locales y otros actores sociales en la formulación de estrategias de Desarrollo Local en Guichón (Paysandú) y Laureles (Tacuarembó). | 2003 - 2004 |
| Fundación ACAC | Cursos de capacitación para organizaciones sociales de base que participan de proyectos financiados por Fundación ACAC con fondos IAF - Redeamérica | 2006 |

¹ Para ampliar información del Presupuesto Participativo de Paysandú consultar www.paysandu.gub.uy.

| | | |
|---------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| Banco Mundial | Generar información, participación y difusión acerca de la herramienta del Presupuesto Participativo de Paysandú y los mecanismos de seguimiento ciudadano de la gestión. | 2007 |
| PNUD-ART | Mapeo de las acciones que se desarrollan en el departamento de Paysandú en temas de desarrollo local. Apoyo a la constitución del grupo de trabajo local. Fortalecimiento de capacidades locales. | 2007 |

En este contexto, la investigación que realizamos se sustenta en una relación existente entre PDL-CLAEH y el GDP específicamente a partir de la implementación del Proyecto financiado por el Banco Mundial durante el año 2007, aunque no desconoce acumulaciones anteriores.

Ese proyecto tenía como objetivo *“fortalecer la participación ciudadana en el proceso de Presupuesto Participativo que se encuentra implementando el Gobierno Departamental de Paysandú a través de la generación de mecanismos alternativos de participación y de instrumentos diversos de cabildeo acordes a las necesidades y expectativas de los ciudadanos comunes”*.

1.2 Aportes del Proyecto ejecutado en 2007

El proyecto seleccionado para análisis de la incidencia del conocimiento generado parte de distintos niveles de intervención que podemos resumir en tres:

- Diagnóstico institucional del PP en sus primeros dos años de gestión.
- Capacitación a ediles locales del Gobierno departamental y a las organizaciones sociales y ciudadanos interesados en el PP.
- Relevamiento de opinión ciudadana y actores intervinientes en el proceso para mejorar los procesos de información pública y rendición de cuentas.

A priori podemos destacar al menos tres niveles de incidencia identificados al finalizar la intervención²:

² Los aspectos identificados fueron parte del informe final del proyecto que fue avalado por las autoridades municipales de Paysandú y el Banco Mundial.

1.2.1 En la gestión del Presupuesto Participativo por parte del GDP

De acuerdo con las actividades previstas y realizadas podemos sintetizar los siguientes aportes del Proyecto al proceso de Presupuesto Participativo que lleva adelante el GDP:

- Contribución a la sistematización de la información existente sobre las dos ediciones realizadas del Presupuesto Participativo (2005-2006).
- Identificación de las principales fortalezas y desafíos del PP, en la visión de los distintos actores: organizaciones sociales, funcionarios municipales, ediles locales, mandos medios, gabinete de Gobierno, medios de comunicación local, entre otros.
- Fortalecimiento de las capacidades de los secretarios y ediles locales de las 8 Juntas Locales acerca del rol que deben cumplir en el Presupuesto Participativo a nivel local.
- A partir de la definición del Gobierno departamental de realizar dos experiencias piloto de Presupuesto Participativo Electivo en dos Juntas Locales de interior del departamento, se contribuyó en la capacitación a ediles locales, secretarios y funcionarios de las Juntas de Tambores y Quebracho acerca de metodologías para la implementación del Presupuesto Participativo.
- Generación de información relevante acerca de la opinión de los ciudadanos involucrados en el proceso y de aquellos que lo desconocen, como herramienta fundamental para la toma de decisiones.

1.2.2 En el cumplimiento de los objetivos propuestos por el Proyecto

De acuerdo al objetivo central que nos planteamos inicialmente podemos decir que las distintas actividades realizadas contribuyeron a fortalecer la participación ciudadana en el proceso de Presupuesto Participativo que se encuentra implementando el GDP, lo cual se vio reflejado específicamente a través de:

- Fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones sociales y ciudadanos comunes para participar comprometidamente en el proceso del PP, tanto en lo que refiere a las herramientas básicas de formulación de proyectos de desarrollo como en las estrategias de vinculación con el Gobierno departamental.
- Generación de información relevante acerca de las necesidades y expectativas de los ciudadanos comunes acerca de los sistemas de ren-

dición de cuentas que esperan del Gobierno y que están dispuestos a llevar adelante como organizaciones sociales hacia su comunidad.

- Definición de aspectos clave para evaluar de forma participativa el proceso, definiendo estrategias consensuadas entre los actores locales y el Gobierno departamental (Ej. Comité de Seguimiento del PP).
- Definición de espacios y temáticas concretas para trabajar de forma articulada entre los vecinos de Quebracho y Tambores con la Junta Local como referente institucional del Gobierno en el territorio.

1.2.3 En el medio local

Consideramos que de forma indirecta el Proyecto a través de las distintas actividades (fundamentalmente las relacionadas con recolección de información, diagnóstico y Encuesta), logró sinergias entre actores locales que se interesaron en el proceso y de alguna manera accedieron a ser canalizadores de información.

Seguramente, es uno de los resultados no medibles del Proyecto que facilitaron la ejecución, y que de mediar estrategias de relacionamiento planificadas podrán fortalecer el proceso de PP llevado adelante por el Gobierno departamental.

A su vez, la encuesta de opinión pública realizada en la ciudad de Paysandú, además de cumplir con lo previsto en el Proyecto, permitió sensibilizar y en algunos casos informar acerca del proceso.

En el último apartado del informe sistematizaremos las principales recomendaciones realizadas en la intervención por parte de PDL-CLAEH que nos permitirá evaluar el nivel de incidencia del proyecto en la toma de decisiones por parte del Gobierno departamental.

2. OBJETIVOS DEL ESTUDIO DE CASO Y METODOLOGIA

2.1 Pregunta central y objetivos

En este contexto las *preguntas centrales* que nos planteamos en la investigación son:

- *A partir del proyecto, ¿qué capacidades han quedado instaladas en la sociedad local y en la administración departamental para dar sustentabilidad al proceso de participación ciudadana?*

- *A partir de los acuerdos generados en el marco del proyecto, ¿cuáles han sido los principales aprendizajes de la experiencia y que rol ha tenido la sociedad local en la implementación del presupuesto participativo de Paysandú que se encuentra en ejecución?*

Por tanto, el objetivo general es identificar los principales aportes que ha tenido el Proyecto CLAEH-GDP en el proceso de fortalecimiento de la participación ciudadana en el marco del Presupuesto Participativo de Paysandú en la Edición 2007.

Como objetivos específicos identificamos:

1. Sistematizar el proceso de PP 2007 de acuerdo a los criterios establecidos en el proyecto anterior.
2. Identificar los principales avances que se han dado en los acuerdos generados entre sociedad local y Gobierno departamental en el marco de la Edición 2007 y 2008.
3. Contribuir a generar conocimiento que permita al Gobierno departamental fortalecer el proceso de PP en curso.
4. Identificar líneas específicas de acción que promuevan un mayor involucramiento de la sociedad local en el proceso.

2.2 Metodología y Plan de Trabajo

La investigación se fundamenta en un estudio de caso que se realizó en la Ciudad de Paysandú y en las localidades de Tambores y Quebracho, en el marco del Presupuesto Participativo del GDP³.

La metodología de la investigación es cualitativa al producir datos descriptivos que hacen hincapié en la validez de los mismos.

El diseño es de tipo exploratorio, apelando a técnicas cualitativas, dado que pretende estudiar en toda su complejidad al fenómeno de estudio.

El relevamiento de información se realizó mediante la utilización de diversos instrumentos:

- Recolección y análisis de fuentes de información secundaria.
- Entrevistas semiestructuradas a actores de la sociedad local y de gobierno.
- Observación participante del proceso de PP electivo en Tambores y Quebracho.

³ En el Anexo 1 se presenta una caracterización del departamento de Paysandú y de la iniciativa de Presupuesto Participativo que lleva adelante el GDP.

- Realización de talleres de evaluación y diagnóstico con participación de involucrados.

En el siguiente cuadro presentamos una síntesis de las actividades realizadas en el marco de la investigación:

| OBJETIVOS | ACTIVIDADES | RESPONSABLES | CUMPLIMIENTO |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|-----------------------------|
| Preparación del Proyecto. | Ajustar el proyecto y validar metodología con GDP. | CLAEH-GDP. | Finalizado. |
| Sistematizar el proceso de PP 2007 de acuerdo a los criterios establecidos en el proyecto anterior. | Relevar información secundaria y sistematizar los resultados. | CLAEH. | Finalizado. |
| | Entrevistas a informantes claves de la GDP. | CLAEH. | Finalizado. |
| Identificar los principales avances que se han dado en los acuerdos generados entre sociedad local y gobierno departamental en el marco de la Edición 2007 y 2008. | Entrevistas a representantes de Proyectos presentados en ediciones anteriores y 2007 que participaron de los cursos. | CLAEH. | Finalizado. |
| | Entrevista a ediles locales de Tambores y Quebracho. | CLAEH. | Finalizado. |
| | Observación participante del proceso de PP en Tambores y Quebracho. | CLAEH. | Finalizado. |
| | Realización de un taller de diagnóstico con Comisión de Seguimiento del PP (principal aporte del proyecto inicial). | CLAEH. | Finalizado. |
| Contribuir a generar conocimiento que permita al Gobierno departamental fortalecer el proceso de PP en curso. | Realización de un taller metodológico con Comisión de Seguimiento del PP. | CLAEH-GDP. | Sin realizar ¹ . |
| | Taller "lecciones aprendidas en gestión de Proyectos" con ganadores de Proyectos de las 3 ediciones en Paysandú y 2 ediciones Tambores y Quebracho. | CLAEH - GDP. | Finalizado. |
| Identificar líneas específicas de acción que promuevan un mayor involucramiento de la sociedad local en el proceso. | Elaboración de un informe intermedio para validar propuestas. | CLAEH. | Finalizado. |
| | Taller de validación de propuestas y acciones con gobierno y Comisión de Seguimiento. | CLAEH- GDP- OSC. | Sin realizar ² . |
| | Entrega del informe final. | CLAEH. | Finalizado. |

Para el logro del objetivo general, se considera importante la propuesta que se acordó con CIPPEC de realizar en marzo 2009 un taller en la ciudad de Paysandú con el objetivo de presentar la experiencia del Gobierno departamental en el gerenciamiento de proyectos que favorecen la participación ciudadana, socializando los principales aportes que tuvo para el Gobierno el conocimiento sistematizado por CLAEH.

3. PRESENTACION DE LOS PRINCIPALES AVANCES DE LA INVESTIGACIÓN

A continuación presentamos los principales resultados obtenidos, vinculando los insumos generados a los objetivos específicos propuestos en la investigación.

3.1 Objetivo Específico 1: principales insumos y aportes para la evaluación

3.1.1 Análisis de los resultados del proceso del PP: desde el año 2005 a 2008

La Unidad de PP ha proporcionado toda la información cuantitativa sobre los resultados de la edición 2007 y 2008 recientemente realizada, lo cual nos permite actualizar algunos indicadores para el análisis.

El objetivo del análisis de la información es identificar si existieron cambios cualitativos en el proceso que den cuentas de un alcance diferente de los proyectos que presentan las organizaciones sociales y luego en el proceso de elección por parte de la ciudadanía en general⁴.

Es decir, se pretende reflexionar sobre el avance o no que se ha dado en la elaboración de proyectos sociales que aporten al desarrollo de la comunidad a lo largo de los cuatro años de PP.

Las preguntas guías del análisis son:

- *¿Podemos identificar avances en la implicación ciudadana en el proceso de PP?*
- *¿Es posible identificar a través de los años un mayor compromiso con los problemas sociales, culturales, ambientales de la comunidad a través de los proyectos que se presentan?*

⁴ Centraremos el análisis en el proceso de PP electivo, sin incorporar la Edición de PP Joven que se realizó en el año en curso, dado que tiene características particulares que deben ser analizados específicamente.

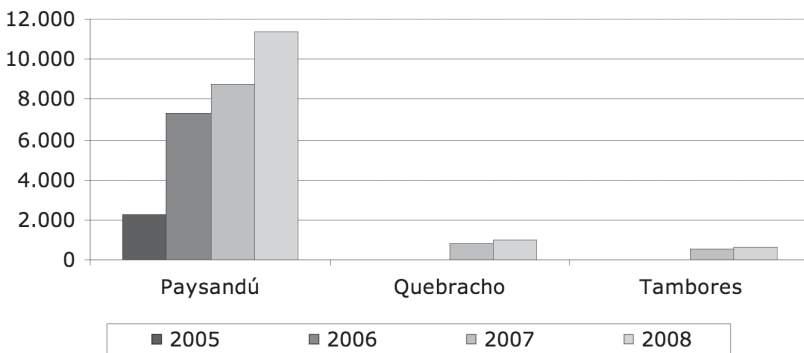
Para responder la **primera pregunta** es necesario cuantificar comparativamente los resultados:

| Edición | Lugar del PP electivo | Cantidad de proyectos | | Nivel de votación | |
|--------------|-----------------------|-----------------------|------------|-------------------|----------------------------|
| | | Presentados | Aprobados | Cantidad | % crecimiento ³ |
| 2005 | Paysandú | 132 | 36 | 2.250 | |
| 2006 | Paysandú | 228 | 46 | 7.300 | 69% |
| 2007 | Paysandú | 161 | 45 | 8.750 | 20% |
| | Tambores | 15 | 7 | 520 | |
| | Quebracho | 22 | 7 | 838 | |
| 2008 | Paysandú | 141 | 49 | 11.400 | 30% |
| | Tambores | 14 | 7 | 610 | 17% |
| | Quebracho | 20 | 6 | 1.012 | 21% |
| | Guichón ⁴ | 15 | 4 | 1.766 | |
| TOTAL | | 748 | 207 | 34.446 | |

Como observamos en la ciudad de Paysandú se ha dado un crecimiento del 69% entre la primera edición y la segunda; de un 20% entre la tercera y segunda; y finalmente de un 30% entre la última y la tercera edición.

En el caso de Tambores el crecimiento en la edición 2008 fue de un 17% y en Quebracho de 21% en relación a la edición 2007.

Evolución de la votación en PP electivos por localidad



En suma, se registra un crecimiento sostenido en todos los casos, que por ahora dista bastante de las mesetas históricas que se dan en todas las experiencias de PP de la región.

También se puede observar una disminución en la cantidad de proyectos presentados, lo cual refleja la capacidad que han tenido las organizaciones sociales y grupos de vecinos organizados para redefinir sus propuestas y realizar algunas acciones de forma conjunta.

Muchos de los cambios producidos en los tipos de proyectos que se presentan, así como en las reglas de votación, formalidades para presentar proyectos y mecanismos de difusión y promoción del proceso de PP han generado el crecimiento constatado⁵.

Por tanto, podemos concluir que se han identificado desde el punto de vista cuantitativo avances importantes en la implicación ciudadana en el proceso de PP que lleva adelante el GDP desde el año 2005.

En relación con la **segunda pregunta** que nos planteamos, realizaremos un breve análisis en relación a tres variables que hemos construido para este Informe:

- ***Destino de los fondos del Proyecto:*** se definieron cinco categorías para dar cuenta del uso que hacen las organizaciones sociales de los fondos asignados en el proyecto.
- ***Finalidad del Proyecto:*** se refiere a la finalidad (social, educativa, cultural, deportiva, ambiental, etc.) que persigue el proyecto al destinar los fondos a las cinco categorías anteriormente descriptas.
- ***Nivel de competencia del Proyecto:*** se refiere al actor gubernamental o no que es competente en la materia de acuerdo a la finalidad identificada.

Cada una de las variables contiene distintas categorías que se han elaborado en función de la información básica proporcionada por el GDP de acuerdo a las siguientes definiciones⁶:

⁵ No es objeto del Informe analizar todos los cambios que se han introducido a lo largo del proceso, solo se analizará más adelante las modificaciones generadas a partir de la intervención PDL-CLAEH. Para más información de todo el proceso consultar el Informe “Principales desafíos del proceso de presupuesto participativo de la Intendencia de Paysandú 2005-2006” en el marco del Proyecto BM.

⁶ Las categorías y definiciones utilizadas son de carácter subjetivo y de responsabilidad del investigador por tanto pueden ser plausibles de reformulación a partir del intercambio y revisión conjunta con el GD.

| Destino de los fondos | |
|--------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Categoría | Definición |
| Contratación de profesionales. | Los fondos del proyecto se destinan a la contratación de profesionales en distintos rubros: capacitación (recreativas, productivos, deportivos, etc.); asistencia técnica en salud; actividades de extensión del centro educativo (danza, música, coros, etc.); higiene-ambiental (profesionales para castración de perros). |
| Equipamiento. | Los fondos se destinan al equipamiento de una organización barrial, social, comunitaria, deportiva, recreativa o a dependencias de servicios del Estado en la comunidad (policlínicas, escuelas, etc.). |
| Infraestructura. | Los fondos se destinan a la construcción, ampliación o mejora edilicia de una organización barrial, social, comunitaria, deportiva, recreativa o a dependencias de servicios del Estado en la comunidad (policlínicas, escuelas, etc.). |
| Servicios sociales. | Los fondos se destinan a mantener servicios sociales priorizados por la comunidad, tales como: mantenimiento de transporte para clubes deportivos, combustible para ambulancias, medicamentos, arrendamiento de locales para actividades sociales, realización de espectáculos o festivales culturales, etc. |
| Urbanismo. | Los fondos se destinan a la mejora de la infraestructura vial, edilicia, paisajística y ambiental de la ciudad o localidad. |
| Nivel de competencia del Proyecto | |
| Categoría | Definición |
| Gobierno municipal. | Proyectos que implican instituciones públicas con competencia del Gobierno nacional en la materia (educación, salud, vivienda, etc.). |
| Gobierno nacional. | Proyectos que implican competencias y roles del nivel municipal de gobierno (ABC). Los roles no tradicionales serán considerados mixtos (con intervención de privados u OSC). |
| Organizaciones de la sociedad civil. | Proyectos que implican acciones características de las organizaciones sociales sin fines de lucro con o sin personería jurídica (Ej. comisiones de vecinos o barriales, clubes deportivos, asociaciones sectoriales, clubes sociales, etc.). |
| Privado. | Proyectos que implican al sector privado con fines de lucro (gran empresa o PYMES). |

En el siguiente cuadro presentamos la distribución por *localidad en relación al destino y uso de los fondos*:

| Destino de los fondos | | | | | | | Total |
|-----------------------|-----------|----------------------------|--------------|-----------------|--------------------|-----------|--------|
| | | Contratación profesionales | Equipamiento | Infraestructura | Servicios sociales | Urbanismo | |
| Lugar de votación | Paysandú | 29,5% | 9,7% | 34,1% | 6,3% | 20,5% | 100,0% |
| | Guichón | 50,0% | ,0% | 50,0% | ,0% | ,0% | 100,0% |
| | Quebracho | 23,1% | 38,5% | 38,5% | ,0% | ,0% | 100,0% |
| | Tambores | 35,7% | 21,4% | 14,3% | 28,6% | ,0% | 100,0% |
| Total | | 30,0% | 12,1% | 33,3% | 7,2% | 17,4% | 100,0% |

En términos generales, en la distribución o uso de los fondos el mayor porcentaje se registra en Infraestructura (con 33%); seguido de Contratación de profesionales (30%); Urbanismo (17%); Equipamiento (12%); y por último Servicios sociales (7%).

Si consideramos la distribución por localidad, observamos variaciones importantes:

- en el interior no se registran proyectos que destinen los fondos a urbanismo;
- son prioritarios los proyectos destinados a pago de profesionales, equipamiento e infraestructura.
- en contraposición en la ciudad, se da una distribución similar en contratación de profesionales e infraestructura, siendo significativo el 20% a urbanismo, con un porcentaje menor de proyectos que invierten en equipamiento y servicios sociales

En el siguiente cuadro presentamos las mismas variables incorporando la evolución que ha tenido en los distintos años de ejecución del PP:

| Lugar de votación | Año | Destino de los fondos | | | | | Total |
|-------------------|-------|----------------------------|--------------|-----------------|--------------------|-----------|--------|
| | | Contratación profesionales | Equipamiento | Infraestructura | Servicios sociales | Urbanismo | |
| Paysandú | 2005 | 11% | 0% | 11% | 3% | 76% | 100,0% |
| | 2006 | 29% | 16% | 38% | 4% | 13% | 100,0% |
| | 2007 | 47% | 9% | 36% | 4% | 4% | 100,0% |
| | 2008 | 29% | 12% | 47% | 12% | 0% | 100,0% |
| | Total | 30% | 10% | 34% | 6% | 20% | 100,0% |

| | | | | | | | |
|-----------|-------|-----|-----|-----|-----|--|--------|
| Guichón | 2008 | 50% | | 50% | | | 100,0% |
| | Total | 50% | | 50% | | | 100,0% |
| Quebracho | 2007 | 14% | 43% | 43% | | | 100,0% |
| | 2008 | 33% | 33% | 33% | | | 100,0% |
| | Total | 23% | 38% | 38% | | | 100,0% |
| Tambores | 2007 | 29% | 0% | 29% | 43% | | 100,0% |
| | 2008 | 43% | 43% | 0% | 14% | | 100,0% |
| | Total | 36% | 21% | 14% | 29% | | 100,0% |

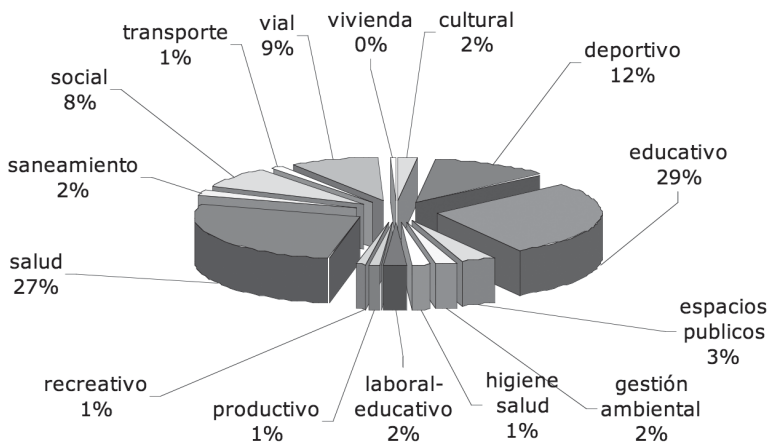
- En Paysandú podemos identificar una tendencia decreciente a invertir los fondos en urbanismo, estando condicionado fuertemente 20% por el nivel de incidencia que tuvo en el primer año. Por tanto, se da un aumento paulatino de la contratación de profesionales, equipamiento e infraestructura.
- En el interior si comparamos Quebracho y Tambores, tenemos un mayor énfasis en ésta última en inversiones en servicios sociales, siendo muy similar la distribución y evolución en el resto de las categorías.
- Es muy significativo que en el interior en ningún caso se han invertido fondos en proyectos de urbanismo.

En el siguiente gráfico podemos ver la *finalidad de los proyectos en todas las ediciones del PP y localidades*, siendo significativo que 29% sean proyectos que tienen como finalidad la educación, 27% la atención en salud y 12% deportivos⁷.

Es decir, los proyectos ejecutados a través del PP cumplen con una finalidad social, siendo mínimo el porcentaje que se ha destinado a obras u otras competencias tradicionales de los municipios.

⁷ Debemos tener presente que en Uruguay, desde el punto de vista legal y de competencias, las áreas de intervención relacionadas a la salud, educación, vivienda, etc. son materia del nivel central del Estado.

Finalidad de los Proyectos



Si analizamos la distribución de cada categoría por año, podemos observar una tendencia creciente de proyectos con finalidad social, deportivos, educativos, culturales, recreativos, productivos y de atención en salud en detrimento de los proyectos de finalidad clásica.

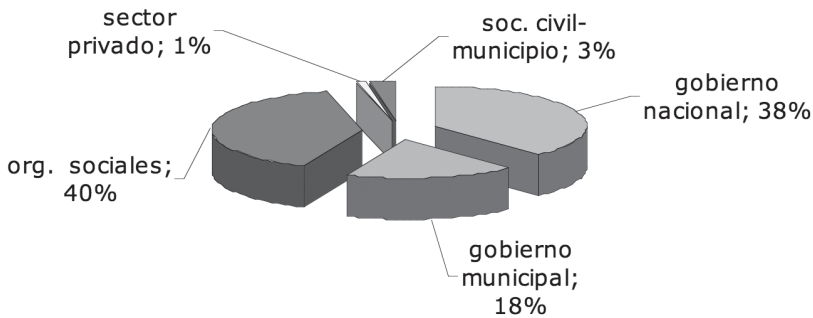
| Finalidad del Proyecto | Año | | | | Total |
|------------------------|------------|------------|------------|------------|-------------|
| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | |
| Cultural | 0% | 0% | 0% | 100% | 100% |
| Deportivo | 8% | 17% | 25% | 50% | 100% |
| Educativo | 2% | 33% | 33% | 33% | 100% |
| Espacios públicos | 71% | 14% | 14% | 0% | 100% |
| Gestión ambiental | 80% | 20% | 0% | 0% | 100% |
| Higiene - salud | 0% | 67% | 33% | 0% | 100% |
| Laboral-educativo | 40% | 40% | 0% | 20% | 100% |
| Productivo | 0% | 0% | 50% | 50% | 100% |
| Recreativo | 0% | 0% | 50% | 50% | 100% |
| Salud | 5% | 15% | 36% | 44% | 100% |
| Saneamiento | 25% | 75% | 0% | 0% | 100% |
| Social | 12% | 18% | 47% | 24% | 100% |
| Transporte | 100% | 0% | 0% | 0% | 100% |
| Vial | 78% | 11% | 11% | 0% | 100% |
| Vivienda | 100% | 0% | 0% | 0% | 100% |
| Total | 18% | 22% | 29% | 32% | 100% |

Este cambio en la concepción de los proyectos elegidos por la ciudadanía puede deberse al menos a tres factores claramente identificables:

- Mayor comprensión de los ciudadanos acerca del alcance de la herramienta del PP;
- Estrategia de comunicación del GDP y cambios introducidos en la herramienta han consolidado el proceso como un espacio para la implementación de proyectos comunitarios.
- Satisfacción en la demanda de servicios tradicionales brindados por el municipio por parte de la ciudadanía.

En este sentido, si analizamos el *nivel de competencia* de las propuestas votadas por la ciudadanía, podemos identificar un porcentaje elevado de proyectos que están destinados a financiar actividades, servicios o infraestructura de las organizaciones sociales; el 38% son proyectos en el marco de instituciones gubernamentales públicas de competencia nacional y un 18% de competencia municipal.

Nivel de competencia de los proyectos votados



Si analizamos la evolución que ha tenido el proceso, podemos constatar un incremento paulatino de los proyectos de competencia gubernamental a nivel nacional y de los proyectos característicos de las organizaciones sociales en las distintas ediciones, tendiendo a la baja los proyectos de competencia municipal.

| Nivel de competencia | Año | | | | Total |
|-------------------------|------------|------------|------------|------------|-------------|
| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | |
| Gobierno nacional | 4% | 24% | 33% | 39% | 100% |
| Gobierno municipal | 68% | 18% | 11% | 3% | 100% |
| Organizaciones sociales | 7% | 22% | 29% | 41% | 100% |
| Sector privado | 50% | 0% | 50% | 0% | 100% |
| Soc. civil-Municipio | 17% | 17% | 67% | 0% | 100% |
| Total | 18% | 22% | 29% | 32% | 100% |

En esta distribución de competencias la relación que se da en Paysandú es diferente si lo comparamos con las localidades del interior en donde el PP es electivo.

| Nivel de competencia | Lugar de votación | | | | Total |
|----------------------|-------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | Paysandú | Guichón | Quebracho | Tambores | |
| Gobierno nacional | 39% | 25% | 31% | 43% | 38% |
| Gobierno municipal | 22% | 0% | 0% | 0% | 18% |
| Org. sociales | 36% | 75% | 62% | 57% | 40% |
| Sector privado | 1% | 0% | 8% | 0% | 1% |
| Soc. civil-Municipio | 3% | 0% | 0% | 0% | 3% |
| Total | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |

Básicamente las localidades del interior tienden a elegir proyectos vinculados a las competencias gubernamentales del nivel nacional y fondos para actividades específicas de las organizaciones sociales. En Paysandú la relación es similar entre las categorías Gobierno nacional, organizaciones sociales y gobierno municipal.

En conclusión, hemos identificado a través del análisis un mayor compromiso de los ciudadanos con los problemas sociales, culturales, ambientales de la comunidad a través de los proyectos que se seleccionan.

A ello debemos agregar un claro énfasis a financiar proyectos de competencia gubernamental a nivel nacional y de organizaciones sociales.

A priori podemos tener como hipótesis que esta situación se debe a la brecha existente entre las necesidades y demandas ciudadanas y las posibilidades reales del Estado central de dar respuesta en tiempo y forma.

En el caso de la financiación de proyectos de las organizaciones sociales una explicación posible puede relacionarse a la escasa información y conocimiento que tienen acerca de las fuentes de financiación y mecanismos de gestión y sustentabilidad de fondos sociales locales.

3.1.2 Cambios en la propuesta del PP a partir de las lecciones aprendidas

Nos interesa identificar los nuevos elementos que ha incorporado el GDP al PP en el marco de las revisiones que anualmente realiza al finalizar cada una de las Ediciones.

De acuerdo a lo relevado en las entrevistas⁸ y en documentos de base de la Unidad de PP, podemos identificar los siguientes cambios en la propuesta:

- **PP Joven:** en el año 2008 se comienza con una primera experiencia piloto dirigida a jóvenes entre 14 y 29 años que se realiza en una jornada especial de votación con propuestas que son presentadas por los implicados.
- **Voto digital:** se incorpora un plan piloto con algunas urnas digitales en la experiencia de la ciudad de Paysandú y en el PP Joven.
- **Cambio en los requisitos:** los proyectos que se presentan deben tener el aval de 20 vecinos.
- **Aval de organismos públicos:** los proyectos que implican instituciones públicas (salud, educación, etc.) deben tener el aval o asentimiento de la autoridad pública local.
- **Cambio en la edad:** se permite votar a partir de los 14 años.
- **Cambio en la forma de votar las propuestas:** pueden seleccionar tres proyectos de distintos distritos.
- **Rendición de cuentas:** se entregan las partidas a los responsables de los proyectos ganadores que deben rendir cuentas al Gobierno y a la comunidad.
- **Integración de la Comisión de Seguimiento:** a partir de la edición 2007 se conformó una Comisión integrada por la encargada de la Unidad de PP y un vecino de cada distrito de Paysandú representando a los proyectos ganadores.

⁸ Se realizaron 3 entrevistas: Secretaria General de la Intendencia, Director de Descentralización y Encargada de la Unidad de PP. En el Anexo 1 se presenta la pauta de entrevistas utilizadas para los distintos actores.

- **Incorporación de Guichón como localidad con PP electivo:** a partir de la iniciativa de los Ediles Locales Guichón comienza en el año 2008 a realizar PP electivo como experiencia piloto, manteniendo un sistema mixto⁹.

En el siguiente apartado del Informe analizaremos el nivel de incidencia que tuvo la intervención de CLAEH en los cambios incorporados por el Gobierno departamental.

3.2 Objetivos Específicos 2 y 3: principales avances en los acuerdos generados y sistematización de los aportes de la investigación

3.2.1 Opinión y percepción sobre los avances del proceso

Se realizaron 14 entrevistas en Quebracho y Tambores para relevar información que nos permita identificar los principales avances que se han dado en los acuerdos generados entre sociedad local y Gobierno departamental. Se distribuyen de la siguiente manera:

| Tipo de Actor | Tambores | Quebracho |
|-----------------------------------------------|----------|-----------|
| Entrevistas a representantes de los Proyectos | 4 | 5 |
| Entrevistas a ediles locales | 1 | 1 |
| Entrevistas a funcionarios de las Juntas | 1 | 2 |

De las entrevistas podemos identificar los siguientes *aportes*:

- Existe consenso en que el PP es una *herramienta válida para la gestión de fondos* por parte de las organizaciones sociales que atienden problemáticas sociales de la comunidad y que es una *manera democrática de distribuir fondos públicos*.
- Se identifican opiniones enfrentadas en cuanto al *tipo de proyectos* que deben presentarse en el PP. Al menos se identifican tres opiniones:
 - Argumentos que consideran que no deberían financiarse proyectos que son competencia de instituciones públicas (escuelas, polí-clínicas, etc.).

⁹ Del total de recursos financieros, una parte se destina a proyectos evaluados por los ediles en consulta con la ciudadanía, otra parte de los recursos se destina al sistema electivo general y una parte inferior al PP electivo Joven.

- Argumentos que aluden a que las organizaciones sociales que tienen capacidad de autofinanciarse o generar recursos propios no deberían participar (clubes deportivos o sociales).
- Argumentos que manifiestan la necesidad de generar recambio en las organizaciones que presentan proyectos, limitando de alguna manera la cantidad de veces que una organización puede presentar la misma propuesta por más de dos ediciones sucesivas.
- Se coincide en que el principal ***aspecto a fortalecer es la gestión de los fondos*** una vez que son elegidas las propuestas. Hay consenso en que la administración municipal no es lo suficientemente ágil en la gestión de los recursos.
- Todos los entrevistados *evalúan positiva la experiencia de gestión de los recursos* y ejecución de los proyectos dado que les ha permitido al menos tres avances:
 - Comunicarse desde otra lógica con el Gobierno departamental, dejando de lado prácticas clientelares.
 - Relacionarse con otras organizaciones sociales para la gestión de proyectos o incorporar en sus agendas asuntos de interés compartidos.
 - Ampliar la visualización de las organizaciones a nivel de la sociedad local, que en algunos casos favoreció la legitimidad.
- Se considera que ***el Gobierno debería mejorar los mecanismos de información pública y de comunicación***. En general, se evalúan como insatisfactorios los mecanismos de rendición de cuentas que se implementan.
- Se ***evalúa positivamente a los talleres de capacitación realizados por CLAEH*** durante el 2007 y se considera que son esenciales para fortalecer el proceso de participación con capacidad de incidencia para las organizaciones sociales.
- Se coincide que ***el PP es una herramienta que está instalada en la ciudadanía*** y que la continuidad de la misma dependerá sobre todo de la capacidad de incidir y exigir que tengan los ciudadanos más que de la voluntad de los gobernantes de turno.

A los insumos proporcionados por los entrevistados debemos agregar las ***percepciones obtenidas de la experiencia de observación participante*** realizada en las Ediciones 2008 del PP electivo en Tambores y Quebracho:

- ***Alto nivel de involucramiento ciudadano*** en el día de la elección, vivido por la sociedad local como un “día de fiesta”.

- **Estrategias definidas** por parte de los promotores de proyectos para dar sustento a la “campaña electoral” de convencimiento a sus vecinos utilizando todos los medios y canales disponibles de difusión y comunicación: espectáculos públicos, puerta a puerta, volantes, carteles, prensa radial y televisiva, etc.
- **Alto grado de compromiso y responsabilidad de la Unidad de PP** en la organización y logística del proceso de elección. Aún se percibe un alto nivel de dependencia de la Junta Local en relación a la estructura central para llevar adelante el proceso, lo cual está condicionado en gran parte por la disparidad en el compromiso existente por parte de los ediles locales (representantes del órgano político), no así de los funcionarios.
- **Alto impacto en visibilidad pública del municipio en la localidad**, siendo una estrategia innovadora la implementación de urnas móviles que recorren el centro poblado con alto parlante promocionando la posibilidad de votar desde sus hogares.
- **Implicancia política del Intendente municipal** en la instrumentación de la herramienta, estando presente en las etapas finales del proceso electoral, dando validez, credibilidad y legitimidad a la propuesta. Esta implicancia no se percibe de igual manera a la interna del gabinete de Gobierno, siendo muy disímil los compromisos políticos que asumen.

3.2.2 Elementos proporcionados por los talleres de evaluación

Finalmente, debemos agregar los insumos recabados en los dos talleres realizados en el marco de la investigación:

- Taller con Comisión de Seguimiento del PP:** tuvo como objetivo identificar la autopercepción que tienen acerca del rol que deben cumplir y los productos que tienen que lograr en el año de gestión¹⁰.
- Taller “Lecciones aprendidas en la gestión de proyectos del Presupuesto Participativo”:** tuvo como objetivo realizar una evaluación con los representantes de los proyectos ganadores de la ciudad de Paysandú y las localidades de Quebracho y Tambores para identificar los principales

¹⁰ La Comisión de Seguimiento es un instrumento que crea el GDP a partir de la Edición 2007 del PP, que surge como iniciativa ciudadana en el último taller realizado por CLAEH sobre rendición de cuentas en el mes de abril de 2008 y a instancias de las experiencias que se presentaron en el Seminario Internacional de PP realizado en Paysandú durante el mes de octubre de 2007.

aprendizajes de la ejecución de proyectos y delinear algunos aspectos básicos de la rendición de cuentas por parte de las organizaciones sociales.

i. Taller con Comisión de Seguimiento del PP

Resumimos brevemente los *principales asuntos* identificados por los integrantes de la Comisión que requieren de toma de decisiones y acciones concretas para enfrentar los desafíos que tienen por delante¹¹:

- Se percibe un alto nivel de compromiso e involucramiento de todos los integrantes de la Comisión con el proceso de PP, aunque no se logra separar de forma clara el rol que tienen como vecinos comprometidos con Proyectos, del *rol* que tienen como integrantes de una Comisión.
- Se propuso consensuar un *marco general de actuación* y acordar una *agenda de trabajo* operativa y estratégica para la Comisión. De esta manera se comenzará a generar una autopercepción como órgano que debe actuar de forma articulada y coordinada entre sí.
- Se identificó cierta dificultad de la Comisión para *intercambiar ideas* en función de una agenda de trabajo, siendo dispersa la discusión y focalizada en los temas que preocupan del proceso de PP.
- Se propuso generar *espacios de discusión* con una agenda mínima de temas a tratar para poder avanzar en la construcción del espacio, requiriéndose para ello de agentes externos que puedan guiar el trabajo y comenzar a focalizar la discusión en los temas que son importantes en esta etapa de construcción.

En síntesis, el principal desafío que enfrenta actualmente la comisión se centra al menos en dos aspectos interrelacionados: por un lado, generar instancias de trabajo colectivo de forma periódica para avanzar en la construcción del espacio; y por otro lado, la necesidad de definir el rol y plan de trabajo de la Comisión en el corto plazo.

ii. Taller “Lecciones aprendidas”

Se realizaron dos talleres, subdividiendo al grupo de representantes de proyectos ganadores del interior del departamento y al grupo de Paysandú capital.

En total participaron 43 representantes de proyectos, 26 en Paysandú y 17 en el Taller realizado en Tambores, de los cuales nueve eran

¹¹ En el Anexo 2 se presenta el Informe que fue elevado en el mes de octubre de 2008 a las autoridades de Gobierno con las distintas recomendaciones realizadas.

representantes de proyectos de esa localidad y ocho de Quebracho que fueron trasladados hacia el lugar.

A continuación presentamos los insumos obtenidos de las dinámicas de trabajo realizadas en ambos talleres, siendo agrupadas por las especificidades de cada grupo sin distinguir entre talleres (sólo en casos que sea pertinente) e intercambiando en los casos que sea necesario aportes de un grupo hacia otros.

Lecciones aprendidas por las organizaciones sociales en la gestión de Proyectos:

- El PP les ha permitido tener mayor visibilidad e impacto social en la comunidad, fortaleciendo a las organizaciones que tuvieron la responsabilidad de administrar fondos y potenciando el trabajo en redes.
- Han tenido acceso a los medios de comunicación local, potenciando aprendizajes en la manera de comunicar las acciones cotidianas y específicas en el marco del PP, lo cual les ha permitido posicionarse desde un lugar desconocido con la ciudadanía en general.
- Ha cambiado la implicación y compromiso de la gente, además de aportar transparencia al proceso de distribución de fondos.
- Se prioriza la capacitación en formulación de proyectos y rendición de cuentas para fortalecer el proceso y a las organizaciones sociales participantes, identificándolo como un aspecto relevante de los aprendizajes.
- En general, se identifica la relevancia que han tenido todos los proyectos en las demandas concretas de los ciudadanos. En algunas organizaciones se percibe cierta vulnerabilidad para gestionar adecuadamente los proyectos dado que se vieron superadas en sus capacidades para atender las demandas que generó la ejecución de los proyectos, vinculadas fuertemente con una expectativa que fue aumentando.

Mecanismos de rendición de cuentas que identifican las organizaciones:

- Desde las organizaciones se identifican mecanismos de rendición de cuentas de los proyectos y actividades vinculados fuertemente a las estrategias de comunicar los resultados de los proyectos a los usuarios, contrapartes y ciudadanía en general.

- Se identifican los siguientes¹²: afiches en comercios e instituciones de la localidad; radio y TV; folletería; diarios informativos; buzones; encuestas; clases abiertas de demostración en escuelas y clubes; exposiciones.

Sustentabilidad de los proyectos sociales¹³:

Se consideró que la primera acción que deben realizar las organizaciones para dar sustentabilidad a los proyectos se vinculan a la generación permanente de información hacia los usuarios/beneficiarios de los proyectos y a la comunidad en general.

Vinculado a lo anterior, se puso énfasis en la evaluación identificando causas, motivos o consecuencias de por qué no se ganó el proyecto en el marco del PP.

En este sentido, se identificó la necesidad de generar más confianza y transparencia de las organizaciones instrumentando mecanismos de rendición de cuentas hacia la gente, así como estrategias más amplias que para abrir las organizaciones hacia otras personas e intentar que los proyectos articulen con otras organizaciones de la comunidad.

En general, todos los involucrados conocen las estrategias a seguir para financiar acciones de sus organizaciones, tales como realización de fiestas, sponsor con empresas, campañas de socios en los clubes sociales o deportivos. Sin embargo, estos mecanismos tradicionales encierran una dificultad intrínseca que se relaciona a la falta de compromiso de todos los integrantes de las organizaciones, estando la responsabilidad siempre en las mismas personas, generando inercias y desgaste, además de la superposición de las organizaciones en comunidades pequeñas.

En cuanto a la posibilidad de lograr fondos externos que no impliquen la movilización de recursos de la organización, se identifica la falta de conocimiento e información sobre las fuentes de recursos o de financiamiento; la capacidad técnica para formular proyectos de acuerdo a las exigencias de financiación externa; y, fundamentalmente el desconocimiento genera incertidumbre y temores.

¹² Se aprovechó la instancia de taller para trabajar con el grupo en las potencialidades y desventajas de cada uno de los mecanismos identificados de acuerdo a la realidad de cada organización, así como en la necesidad de planificar la rendición a través del por qué y para qué.

¹³ La consigna al grupo solicitaba que identificaran acciones y estrategias concretas para llevar adelante por parte de las organizaciones para lograr fondos y sustentabilidad a los proyectos, bajo el supuesto de que no habían sido elegidos en el PP.

En relación con lo anterior, se plantean algunas estrategias de acción para fomentar la búsqueda de financiación:

- Solicitar apoyos técnicos a organismos competentes u organizaciones locales que cuenten con capacidad.
- Fomentar el trabajo en redes sociales es un camino para generar sinergias institucionales y compartir el conocimiento.
- Comprometer a los organismos competentes en el área de acción de la organización, a través de la comunicación permanente de las actividades y una correcta formulación de proyectos.

En general, se reconoce que el PP modificó la cultura de las organizaciones, dado que no se trata sólo de “pedir recursos”, sino que hay que argumentar, fundamentar y proponer un proyecto que tiene que lograr convencer a la comunidad.

Además, permitió que demandas locales que históricamente no habían sido atendidas por los organismos públicos competentes del nivel central hoy tengan una vía de canalización, aunque se reconoce que esta estrategia sólo puede ser plausible en el corto plazo para generar un cambio de lógica que permita articular políticas públicas locales horizontales.

Este cambio de lógica requiere compromiso del Gobierno local, de las organizaciones y de la ciudadanía en general para articular acciones que sean visualizadas en el nivel central y posibiliten sinergias en el mediano plazo.

Por último, se considera que la Unidad de PP, además de llevar adelante el proceso, debería canalizar estas acciones y ser un nodo de articulaciones entre organizaciones y Estado.

Evaluación de la Comisión de Seguimiento del Presupuesto Participativo¹⁴.

En el siguiente cuadro identificamos los principales aportes realizados por la Comisión de Seguimiento en una matriz de fortalezas y debilidades:

¹⁴ Esta dinámica se trabajó solamente en Paysandú donde fue creada la Comisión de Seguimiento. El grupo fue integrado de forma exclusiva por representantes de la Comisión de Seguimiento y la consigna propuesta fue la evaluación y rendición de cuentas hacia sus pares sobre el trabajo que habían realizado en este período.

| Fortalezas | Debilidades/ aspectos a mejorar |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> - Sólidos vínculos entre los integrantes (titulares) de la Comisión. - Neutralidad para actuar, respetando todos los proyectos. - Frecuencia de las reuniones que se realizaron, internas y con la comunidad. - Conocer otros proyectos en los distintos distritos promovió otro compromiso y visión del alcance del PP - Validación de la propuesta del GDP del PP Joven, seguimiento de la experiencia e intercambio de aprendizajes. - Propuesta y validación de cambios realizados en el PP: voto cruzado; aval de los vecinos y de institución pública. - Excelente relacionamiento de la Comisión con equipo de trabajo del PP del GDP y con los agentes externos que han intervenido (CLAEH, Málaga). | <ul style="list-style-type: none"> - Débil el relacionamiento entre los integrantes titulares y suplentes de la Comisión. - Falta de comunicación interna. - Escaso tiempo de actuación para los logros obtenidos. - Necesidad de instrumentar mecanismos de comunicación. Se propone realizar un acta de reuniones y actividades para rendir cuentas al resto de las organizaciones y a la ciudadanía en general. - Si bien se considera que la supervisión realizada por pares es positiva, se requiere de elementos técnicos para la evaluación de los proyectos (una cosa no debería superponer a la otra). |

Desafíos del Presupuesto Participativo: aspectos a revisar o mejorar¹⁵

Todos los participantes reconocen la pertinencia de la herramienta del PP y las ventajas cualitativas que ha generado el sistema de elección de los proyectos, dando credibilidad, legitimidad y transparencia al proceso.

Se reconoce que es una herramienta importante para comenzar a cambiar la forma de relacionamiento entre los vecinos y las organizaciones sociales con el Gobierno departamental, aunque aún no se identifican cambios concretos de todas las direcciones de la Intendencia, siendo esta nueva forma de relacionamiento exclusiva de la Unidad de PP.

Se identifican algunos **desafíos** que requieren atención para futuras ediciones del PP, que subdividimos en tres niveles de intervención:

¹⁵ Se presentan los aportes realizados por los grupos en los talleres y también de las opiniones relevadas individualmente a través de una pauta preestablecida que se elaboró y que debían completar todos los participantes.

En la herramienta del PP:

- Ampliar la cantidad de proyectos a financiar (más recursos disponibles).
- Mejorar el estudio de viabilidad de los proyectos y comunicar los criterios.
- Evaluar la posibilidad de limitar la cantidad de proyectos por organización para promover más participación.
- Ampliar el PP electivo a todo el departamento.
- Fortalecer el perfil social del PP para evitar financiar proyectos de competencia de organismos gubernamentales públicos de nivel nacional o municipal.
- Planificar mejor el cronograma del PP, comunicándolo con más tiempo a la ciudadanía (facilitar más tiempo entre una etapa y otra).
- Mejorar la eficiencia de la administración entre la etapa de selección de los proyectos y tramitación y entrega de los fondos (se considera que el tiempo óptimo debería ser tres meses como máximo).
- Promover, por parte de la Unidad de PP, reuniones abiertas y públicas de los proyectos presentados a ser considerados en la elección con el objetivo de defender sus proyectos y fundamentarlos.
- Mejorar los canales de difusión y formas de comunicar los avances del PP, dándole mayor continuidad, presencia y visibilidad pública.
- Generar espacios de intercambio de experiencias de forma sistemática y periódica, para aprovechar los aprendizajes acumulados.

A nivel de las organizaciones sociales:

- Generar capacidades en formulación de proyectos (ha sido muy difícil para las organizaciones el manejo de los imprevistos en la ejecución).
- Planificar la ejecución, generar acuerdos mínimos antes de comenzar.
- Evaluar y monitorear el proyecto durante la ejecución para poder introducir cambios de forma continua.

A nivel del GDP:

- Promover el trabajo en red, a partir del conocimiento que tiene la Unidad del PP de todas las organizaciones.
- Fomentar la coordinación interinstitucional pública evitando superponer competencias.
- Promover una forma de relacionamiento similar a la Unidad de PP en otras direcciones de la Intendencia ampliando la cercanía en el trato entre gobernantes y ciudadanos.

En síntesis, consideramos que el taller de evaluación ha generado insumos importantes para la investigación, pero por sobre todas las cosas genera –una vez más– información valiosa para el GDP que posibilita la toma de decisiones.

Debemos tener presente que las intervenciones realizadas por PDL-CLAEH, tanto en el marco de la investigación como de la intervención anterior, han proporcionado insumos valiosos desde distintas perspectivas al GDP:

- En la intervención aportó sistematización del proceso a través del diagnóstico; conocimiento de la opinión ciudadana a través de la encuesta y capacidades locales a través de talleres temáticos.
- La investigación permite generar conocimiento a partir de la revisión del proceso pero a su vez promueve un espacio de evaluación colectiva

con una metodología específica, que aporta sistematización y conocimiento desde los principales actores del proceso.

En el último Capítulo del informe nos detendremos a evaluar desde nuestra perspectiva la capacidad de incidencia que consideramos ha tenido PDL-CLAEH en el proceso de toma de decisiones.

3.3 Objetivo específico 4: identificación de líneas de acción

Posiblemente los insumos que se presentan en este Capítulo exceden ampliamente el objetivo general propuesto por la investigación de *identificar los principales aportes que ha tenido el Proyecto CLAEH-GDP en el proceso de fortalecimiento de la participación ciudadana en el PP.*

Sin embargo, consideramos que el *lei motiv* de la investigación ha sido dar respuesta a las preguntas centrales que nos hemos planteado inicialmente:

- i. *A partir del proyecto, ¿qué capacidades han quedado instaladas en la sociedad local y en la administración departamental para dar sustentabilidad al proceso de participación ciudadana?*
- ii. *A partir de los acuerdos generados en el marco del proyecto, ¿cuáles han sido los principales aprendizajes de la experiencia y que rol ha tenido la sociedad local en la implementación del presupuesto participativo de Paysandú que se encuentra en ejecución?*

Para ello, hemos sistematizado el proceso, identificado los principales avances que se han dado en los acuerdos generados entre sociedad local y Gobierno departamental y de alguna manera se ha contribuido a generar conocimiento para que el GDP tome decisiones que fortalezcan el proceso del PP.

En este apartado nos proponemos identificar líneas específicas de acción que promuevan un mayor involucramiento de la sociedad local en el proceso y dar respuesta a las preguntas anteriormente planteadas.

3.3.1 Líneas de acción que promuevan involucramiento de la sociedad local en el proceso

A lo largo del informe hemos dado cuenta de líneas de acción de diversa índole, por tanto, en este punto nos detendremos en resumir algunas líneas de acción que promuevan un mayor involucramiento de la sociedad local en el proceso, bajo los siguientes supuestos:

- El proceso ha ido creciendo de forma sostenida en la cantidad de ciudadanos que apoyan la propuesta y que movilizan recursos humanos y sociales para validar la iniciativa.
- El GDP ha logrado sostener la herramienta del PP con voluntad política, compromiso de los funcionarios implicados y transparencia en el proceso.
- El PP de Paysandú tiene identidad propia y se caracteriza por ser una experiencia sobre la base de aprendizaje constante, apertura hacia la intervención de agentes externos (tanto cooperantes como centros de investigación) y flexibilidad en la toma de decisiones.

Bajo estos supuestos proponemos **cinco líneas específicas de acción:**

i. Informar sobre el PP en función de las demandas ciudadanas

El GDP ha generado cambios importantes en la forma de relacionamiento con la ciudadanía, incorporando nuevas formas de comunicación con la ciudadanía que priorizan diversos medios (visitas a los barrios, reuniones informativas, Web, prensa, correos electrónicos, publicidad, etc.).

A pesar de ello, la información del PP continúa sin encontrar los mecanismos adecuados para canalizarse. Si bien se mantiene la presencia en los medios, se ha potenciado la rendición de cuentas a través de las visitas a los proyectos con los medios de comunicación y fundamentalmente se ha mejorado la cantidad de información en el sitio Web, estas acciones continúan realizándose sin una política de comunicación planificada y sistemática¹⁶.

ii. Generar cambios en la herramienta del PP con participación ciudadana.

Tal como lo describimos anteriormente, el GDP ha tenido la suficiente flexibilidad para ir generando cambios de forma continua a la herramienta del PP y posiblemente una de las apuestas centrales ha sido la creación de la Comisión de Seguimiento.

¹⁶ A modo de ejemplo, en la Web se incorpora mucha información sobre el proceso que está ordenada de forma secuencial y sin una visión integral de la herramienta, siendo difícil encontrar los resultados globales del proceso, para lo cual el usuario Web deberá elaborar su matriz de datos. Es decir, no es un problema de cantidad de información sino de calidad y coherencia de la información.

Es necesario tomar decisiones concretas que fortalezcan este espacio de intercambio, seguimiento y planificación del PP¹⁷.

Debe ser un espacio construido entre los actores que intervienen, pero fundamentalmente debe ser lo suficientemente amplio y abierto para no generar formas de participación con relaciones de poder encubiertas, en donde *“todos participamos pero las decisiones continúan tomándose verticalmente”*.

iii. Formar capacidades ciudadanas para participar

Los involucrados en el proceso reclaman espacios concretos de capacitación y formación en capacidades acordes a sus necesidades, tales como trabajo en redes sociales, formulación de proyectos, desarrollo local y comunitario, planificación estratégica, formas de trabajo en organizaciones sociales, etc.

Consideramos que el PP ha llegado a un nivel de madurez y estabilidad dentro de la gestión de gobierno que debería comenzar a promover otras acumulaciones que permitan a través de la herramienta la construcción de espacios de fortalecimiento de la participación ciudadana.

De hecho, el GDP en el Presupuesto Departamental 2006-2010 creó la Dirección de Descentralización que tiene a su cargo a la Unidad de PP y la Unidad de Formación Ciudadana como las principales unidades de gestión para la implementación del PP y fortalecimiento de la participación ciudadana. Sin embargo, a la fecha solo ha dado contenido y dirección a la Unidad de PP sin generar las condiciones mínimas para poner en funcionamiento una Unidad de Formación Ciudadana.

Si bien las únicas instancias de capacitación en el marco del PP que se han realizado han sido por iniciativa de los proyectos ejecutados por PDL-CLAEH, queda claro el respaldo y voluntad del GDP, que considera fundamental y necesario la capacitación pero que no ha logrado aún canalizar a través de recursos propios y estrategias definidas para tal necesidad.

iv. Promover la acumulación de aprendizajes.

A través de las distintas técnicas de recolección de información utilizadas para esta investigación (entrevistas, encuestas, observación participante, talleres, reuniones, etc.) se ha constatado una demanda concreta y específica de promover espacios de intercambio y acumulación de aprendizajes colectivos.

¹⁷ En el Anexo 3 hay un diagnóstico específico al respecto y algunas recomendaciones.

En el punto anterior poníamos énfasis en formar capacidades para participar, en este punto, el énfasis está en generar espacios que permitan socializar, articular y concretar acciones comunes. Es decir, los aprendizajes, las experiencias concretas y las iniciativas existen en la sociedad local, sólo se requiere de un espacio con una metodología adecuada que facilite el intercambio.

Nuevamente se requiere de la puesta en funcionamiento de la unidad de Formación Ciudadana como eje central y canalizador de sinergias entre la institucionalidad del PP.

v. Invertir en evaluar

En las políticas públicas en general y en particular en las políticas municipales se adolece de sistemas de monitoreo y evaluación de los planes, programas y proyectos que implementan.

Esta situación se vincula a múltiples causas -que no son objeto de este informe- que podríamos agrupar en tres:

- Escasos o limitados recursos técnicos especializados en la materia a nivel municipal.
- Instrumentos de planificación de políticas poco desarrollados que no permiten prever los distintos componentes, insumos y recursos de una política.
- Voluntad política para invertir recursos humanos y económicos en sistemas de monitoreo y evaluación que no son visibles por el ciudadano o en última instancia por el electorado.

Estas causas son comunes a la mayor parte de los procesos de gestión pública local que hemos intervenido desde PDL-CLAEH.

Sin embargo, el GDP a través del PP ha logrado canalizar recursos económicos financiados por la cooperación internacional que han avalado, promovido y fortalecido el proceso.

En sus primeras etapas la cooperación destinó financiación para consolidar, sensibilizar y dar mayor visibilidad pública del proceso a nivel local, nacional e internacional. En la etapa actual podría ser viable comenzar a dinamizar esos fondos hacia la construcción de un sistema de monitoreo y evaluación.

3.3.2 ¿Qué capacidades para qué proceso?

Finalmente, compartimos dos reflexiones que dan respuesta de forma concreta a las dos preguntas centrales:

- Si tuviéramos que definir en tres palabras las capacidades que han quedado instaladas en la sociedad local y en la administración pública local, diríamos:
 - Confianza.
 - Articulación.
 - Flexibilidad.

Ahora bien, estas tres capacidades son necesarias pero no suficientes para sustentar un proceso, por tanto, deberá continuarse trabajando en los desafíos que hemos identificado y por sobre todas las cosas se requiere *convicción, decisión y voluntad política*.

- El principal aprendizaje social que ha generado la experiencia ha sido la posibilidad de que los vecinos organizados *gestionen proyectos con financiación pública* a través de un proceso de formulación, ejecución y rendición de cuentas.

Por tanto, la sociedad local ha sido central en el proceso de implementación del PP, facilitado por la voluntad política del Gobierno departamental que ha decidido abrir a la administración pública local a una *experiencia innovadora* que ha requerido y seguirá requiriendo de ajustes constantes para articular las distintas *lógicas de acción que son inherentes a un proceso* de este tipo.

4. EVALUACION DE LA INTERVENCION PDL-CLAEH

En este aparatado presentamos algunas reflexiones que nos permiten identificar la influencia de la investigación/acción en el proceso de Presupuesto Participativo de Paysandú y fundamentalmente en las distintas decisiones y cambios que se han incorporado por parte del GDP.

4.1 Alcance de la intervención

A continuación presentamos las principales recomendaciones realizadas por el PDL-CLAEH al GDP y el nivel de incidencia que consideramos ha tenido luego de un año de finalizada la intervención¹⁸:

¹⁸ Las recomendaciones que se identifican fueron elevadas al GD en tres informes que se realizaron en el marco del Proyecto ejecutado durante el 2007 y propuestas en una reunión final que se realizó con el Intendente municipal y la Secretaria general.

| Recomendaciones o desafíos identificados por CLAEH | Nivel de incidencia | Acciones concretas del Gobierno dptal. |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Necesidad de implementar procesos y procedimientos administrativos que den rapidez, agilidad y eficiencia a la gestión. | Medio | Se instrumentaron cambios en la gestión administrativa de los trámites del PP. |
| Definición de una línea estratégica del PP que enlace con las estrategias de cada una de las Direcciones, favoreciendo las propuestas que se adapten a ella. | Bajo | Si bien está en la agenda del gabinete de Gobierno, no se ve reflejado en las estrategias de las distintas Direcciones, sólo es un tema de la Unidad de PP. |
| Transversalidad de la estructura que permita avanzar con los distintos proyectos a ritmos similares de ejecución. | Bajo | No se coordinan de forma eficiente las Direcciones y no se considera al PP transversal. |
| Instancias de capacitación y formación de la ciudadanía para la formulación y ejecución de proyectos de desarrollo con criterios de sustentabilidad. | Bajo | Al finalizar intervención de CLAEH no se continuó capacitando a las OSCs. |
| Equipo multidisciplinario y estable con posibilidades reales de seguimiento y ejecución. | Medio | Se integró con funcionarios administrativos la Unidad de PP, pero no se profesionalizó la gestión. |
| Capacitación a nivel de los funcionarios municipales y del gabinete en trabajo en equipo a nivel de las estructuras burocráticas públicas. | Bajo | No se realizaron acciones de capacitación. |
| Organización de la Unidad del PP, para incorporar metodologías de trabajo para cada una de las etapas: preparación, evaluación de proyectos, ejecución, seguimiento, evaluación y comunicación. | Medio | Se incorporaron recursos humanos pero no se profesionalizó la gestión. |
| Actividades sistemáticas de seguimiento y diálogo con los proyectos ejecutados y en ejecución. | Medio | Aumentaron las instancias de diálogo con las OSC que ejecutan proyectos, pero de forma aleatoria, sin un plan de seguimiento. |
| Análisis comparado de otras experiencias y realización de sistematizaciones periódicas de la experiencia que permitan extraer aprendizajes. | Bajo | No se realizaron sistematizaciones de ningún tipo. |
| Definición de estrategias de comunicación adaptadas a las distintas etapas del PP. | Bajo | Se intenta coordinar la comunicación, pero continúa siendo puntual y sin una planificación. |
| Rendición de cuentas hacia todos los actores sociales, económicos y políticos de la evolución del proceso como estrategia de Gobierno. | Bajo | Se utilizan mecanismos clásicos de rendición de cuentas que no son vinculantes entre sí. |

| | | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|---------------------------------------------------------------------------|
| Involucramiento de la ciudadanía a través de las OSC en la toma de decisiones acerca del alcance de la herramienta. | Alto | Creación de la Comisión de Seguimiento. |
| Elaboración de manuales sobre el PP para los funcionarios municipales y guías prácticas que tenga libre acceso para la ciudadanía asegurando una distribución equitativa. | Bajo | No se ha documentado la experiencia a través de guías o manuales. |
| De acuerdo a los resultados de la Encuesta, los públicos sobre los cuales desarrollar acciones positivas para la participación son: los hombres, los jóvenes y los votantes de otros partidos. | Medio | Se incorporó el PP Joven y se amplió la edad para votar en el PP general. |
| Con el propósito de alcanzar una visión integral de la situación del PP en el departamento de Paysandú, sería oportuno medir la opinión de los habitantes del interior del departamento. | Bajo | No se realizaron evaluaciones en ninguna de las dimensiones sugeridas. |

Es evidente que el *nivel de incidencia* que ha tenido la intervención a partir de las recomendaciones realizadas *ha sido en términos generales*.

Sin embargo, debemos tener presente algunos aspectos que se reconocen de forma indirecta o por la vía de los hechos por parte del equipo de Gobierno y fundamentalmente de la sociedad local.

Es decir, muchos cambios introducidos en el PP son parte de los asuntos debatidos y profundizados con las autoridades de Gobierno y con los ciudadanos en las distintas instancias de intercambio que se han tenido a lo largo del proceso.

Entre las cuales destacamos:

- **Mayor nivel de consolidación de las organizaciones sociales** que presentan propuestas.

Si bien no se identifica una mejor formulación de proyectos desde el punto de vista formal se visualizan algunas estrategias de articulación entre organizaciones sociales que comparten una problemática en sus comunidades o barrios. Este logro, en parte, es atribuido a la experiencia de los talleres de capacitación realizados como espacio de conocimiento recíproco entre organizaciones¹⁹.

¹⁹ Consideramos que es difícil medir el impacto de la capacitación en formulación de proyectos, dado que hasta el día de hoy el formulario que utiliza el GDP para la presentación de los proyectos es muy básico y no refleja la guía dada en el Curso a los ciudadanos.

- Se identifica un *mayor nivel de incidencia en las localidades de Tambores y Quebracho*.

Fundamentalmente en el primero, consideramos que la experiencia de capacitación tanto a los ediles como a la sociedad local fue fundamental para generar mejores proyectos y para la puesta en funcionamiento de la primera experiencia piloto de PP electivo.

- *Se reconoce* por parte del Gobierno departamental, la *validez que tiene la intervención de CLAEH* no sólo por la mirada externa sobre el proceso sino también por la legitimación que le da frente a otros actores de gobierno y otras experiencias similares de la región.

Es decir, se reconoce la necesidad de legitimar el proceso a partir de la intervención de agentes externos y la generación de conocimiento sobre la experiencia.

- *Algunas decisiones prácticas sobre el PP* así como en la gestión administrativa *pueden ser identificadas en el marco de la intervención*.

Sin embargo, no son reconocidas formalmente o públicamente por las autoridades como aportes del proyecto (ej. PP Joven, ampliación de la edad para votar, separación de los días de elecciones en interior-ciudad, creación de la Comisión de Seguimiento, lectura crítica sobre los resultados obtenidos, etc.).

En síntesis, si bien continúa siendo un desafío para las organizaciones que generan conocimiento - como CLAEH- ser legitimadas y reconocidas en su rol de formuladores de propuestas y nuevas lógicas de intervención en el territorio, consideramos que la construcción de confianzas mutuas es un proceso que requiere tiempo, acciones concretas con resultados medibles, voluntad y compromiso entre ambas partes.

4.2 Factores de análisis de la intervención

A continuación presentamos un breve resumen de los factores endógenos²⁰ y exógenos²¹ que facilitaron la incidencia en la política pública.

²⁰ De acuerdo con lo establecido por CIPPEC, los factores endógenos son aquellos factores estratégicos internos a la organización que facilitaron el vínculo con las políticas públicas.

²¹ Se entiende por factores exógenos aquellos elementos externos a la organización que facilitan o dificultan el vínculo bajo estudio.

| Nivel | Facilitadores | Bloqueadores |
|--------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Factores endógenos | Alta legitimidad de la organización en el territorio. | Escasos recursos financieros para generar un proceso de largo plazo. |
| | Alto nivel de legitimidad de la organización frente a los tomadores de decisiones del Gobierno departamental. | |
| | Buena capacidad de generar proyectos con financiación externa para incidir en el proceso. | |
| | Equipo de trabajo consolidado y conocimiento específico para la intervención. | |
| | Buena capacidad de convocatoria de la organización. | Distancia geográfica que dificulta la presencia permanente en el territorio. |
| | Propuesta de trabajo flexible a las necesidades del Gobierno. | |
| | Alto nivel de confianza con el equipo de trabajo avalado por el cumplimiento de todos los acuerdos a lo largo del proceso de intervención. | |
| Factores exógenos | Buena imagen del PP de Paysandú en el país y en la región. | Escasa capacidad del Gobierno en instrumentar cambios en el gabinete que permita transformar el proceso de PP en una estrategia de gobierno. |
| | | Múltiples actores interviniendo en el territorio en la temática. |
| | Alto nivel de consolidación en la agenda pública de las experiencias de PP a nivel de los gobiernos, la ciudadanía y de la academia en general. | Escasa capacidad del Gobierno en mejorar los sistemas de comunicación, información y rendición de cuentas en el marco del PP. |
| | | Débil profesionalización de la gestión del PP. |

En conclusión, la intervención realizada ha dejado múltiples aprendizajes para el PDL-CLAEH en cuanto a la *validación de un modelo de intervención*, aunque todavía queda mucho por avanzar en cuanto a desarrollar estrategias de incidencia que permitan integrar acciones reales y que validen la intervención por parte de los gobiernos.

Se hace hincapié en la necesidad de dar cumplimiento a los roles tradicionales de los Gobiernos departamentales (Alumbrado, Barrido y Calles –ABC–), pero efectivizando cambios sustentables hacia los nuevos roles de éstos. Por tanto, se establece como metas para el quinquenio *“la profundización y profesionalización de los cometidos tradicionales (...) así como tender a generar instrumentos para mejorar el desarrollo económico y social de la comunidad, en un contexto de gobernabilidad departamental y descentralización territorial; a través del fortalecimiento de la institución Intendencia y las Juntas Locales como instrumentos de esa descentralización, la participación ciudadana como herramienta para ampliar la democracia y trabajar en el desarrollo y el desarrollo local como instrumento para generar nuevas oportunidades a los habitantes del departamento y posicionar a Paysandú como referencia regional y nacional”*.

Como vemos en las metas establecidas está delimitada la intención y voluntad política del Gobierno de llevar acciones de descentralización como la base instrumental de la política y la participación como herramienta central.

Para ello se establecen cinco líneas estratégicas que se detallan: fortalecimiento institucional, gestión ambiental, Paysandú productivo, Ser Humano Paysandú, Paysandú Te Sirve.

Dentro de la línea estratégica de fortalecimiento institucional, se da la creación de la Dirección de Descentralización como el gran “paraguas” que sostiene parte de las políticas transversales que se propone este nuevo Gobierno, entre ellas, la Unidad de Presupuesto Participativo, como una unidad de gestión para el tratamiento horizontal de temas específicos, *“que la estructura vertical del organigrama actual no favorece”*.

Entonces, jerárquicamente la Dirección de Descentralización depende de la Secretaria General de la IMP y tiene a la Unidad de PP y la Unidad de Formación Ciudadana como las principales unidades de gestión para la implementación del PP y fortalecimiento de la participación ciudadana.

Primera experiencia: Plan Piloto 2005-2006

Una vez asumido el nuevo Gobierno (7 de julio de 2005) y con la firme voluntad del Intendente de llevar adelante un Presupuesto Participativo, se crea en setiembre –por Decreto– la Dirección de Descentralización.

Entre las primeras definiciones que asume el Gobierno se hace referencia al postulado fundamental de la fuerza política de la participación popular como bandera insignia y se instrumenta a partir de la idea de generar una primera experiencia piloto del PP en la ciudad capital.

A partir de ahí comienzan a darse una serie de actividades complementarias que irían marcando la evolución y las principales características y postulados del proceso de PP en Paysandú:

- Se comienza a trabajar en la división territorial de la ciudad de Paysandú en seis distritos urbanos como la primera medida para implementar el PP: norte, este, noreste, oeste, sur y centro.
- En octubre 2005, a 70 días de asumir el Intendente, se da cumplimiento a una de las propuestas electorales y programáticas más fuertes del Gobierno departamental que es integrar las ocho Juntas Locales (Chapicuy, Quebracho, Lorenzo Geyres, Porvenir, Piedras Coloradas, Cerro Chato, Tambores, Guichón).
- Se realiza un diagnóstico sobre la actividad de la Intendencia de Paysandú en la ciudad capital, a través del cruzamiento de datos de cada Dirección General sobre la manera y los lugares que se prestaban los servicios municipales (recolección, barrido, alumbrado, basurales endémicos, provisión de agua potable, cordón cuneta, comedores, guarderías y policlínicas).
- Se comienza a tomar definiciones acerca de qué es y cómo se construye el Presupuesto Departamental y el PP, como funcionaría la participación y cuánto del Presupuesto Departamental se destinaría al PP. Es decir, comienza a avanzar a nivel interno del Gobierno la toma de decisiones para comenzar a implementar un plan piloto de PP en la ciudad.
- Se incluye el PP en el Presupuesto Departamental 2006-2010 y se define destinar 3% del total al PP, que representa 2% de las inversiones de la IMP, con la siguiente distribución:
 - U\$\$ 60.000 por distrito para la ciudad capital con un máximo establecido de U\$\$ 10.000 por proyecto.
 - U\$\$ 20.000 por Junta Local.
- En setiembre, comienzan las Asambleas en los seis distritos, con la participación del Intendente y todo el gabinete de Gobierno para explicar los alcances del PP. En ese mismo momento, el Intendente y su gabinete toman nota de las propuestas que los vecinos manifiestan en la Asamblea y luego se procesan en la IMP. La primer Asamblea Territorial se realiza en el Club Libertad (Sur), teniendo una de las mayores convocatorias.
- Al mismo tiempo comienzan a mantenerse reuniones con los ediles locales de las ocho Juntas Locales que manifiestan el compromiso de llevar adelante el PP en sus respectivas localidades, por lo cual

comienza a avanzarse en el diseño de una estrategia diferente para el interior del departamento.

- Hacia fines de octubre se realiza en Paysandú el 1er. Seminario Internacional sobre Presupuesto Participativo, con el apoyo de Transnational Institute de Ámsterdam (TNI), que le permite a las autoridades tomar contacto directo con otras experiencias de la región y terminar de armar la propuesta que se presentaría a la ciudadanía.
- Durante los meses de octubre y noviembre se comienza a trabajar en las distintas propuestas que fueron presentadas por los ciudadanos en las Asambleas Territoriales y el 30 de noviembre, -fecha institucionalizada para la elección del PP- se realiza la primera elección directa de las propuestas en la ciudad capital, sin realizarse análisis de prefactibilidad.
- En el interior del departamento, se decidió que la selección de las propuestas las realizarían los ediles locales a partir de las asambleas que tendrían con los vecinos de sus respectivas localidades. Se mantuvieron dos reuniones regionales -en Guichón y en Quebracho-, en donde se presentaron las propuestas al gabinete de Gobierno.

Finalizado el proceso de elección o selección de las propuestas, los encargados de implementar el PP comenzaron a extraer algunos aprendizajes importantes de esta primer experiencia piloto, tomando definiciones que comenzarían a formar parte de la segunda edición del PP en Paysandú, entre las cuales se destacan:

- Se define reorganizar el territorio de la ciudad en siete distritos, subdividiendo el distrito sur en dos (sur y suroeste).
- Se establecen pautas internas de trabajo, aunque las no son reglamentadas ni escritas.
- Se priorizan algunos criterios de selección y viabilidad de las propuestas, -aunque tampoco se establecen por escrito-, decidiéndose realizar un breve análisis por parte de las Direcciones involucradas antes de ponerlas a consideración de la ciudadanía.
- Consolidación de la Unidad de PP como el espacio de gestión.
- Instalación de la Casa del PP como espacio físico y visible de las actividades.
- Línea telefónica gratuita 0800 0728 para consultas acerca del PP.
- Se realizó material impreso de difusión (adhesivos, invitaciones a las asambleas barriales, folletos explicativos, formularios de recepción de proyectos, afiches, hojas de votación), dirigido fundamentalmente a

la ciudadanía de la capital departamental, no realizándose material específico para el interior.

Segunda experiencia: edición 2006-2007²²

A partir de estos aprendizajes y de la ejecución de las propuestas votadas en el año 2005, y luego de discusiones internas, opiniones encontradas y divergentes, las autoridades decidieron continuar con el PP.

La secuencia que se utilizó fue similar a la del año anterior, pero se fueron incorporando algunos aspectos que han marcado la identidad del proceso sanducero.

- Durante el mes de agosto se realizaron 35 Asambleas en los distintos distritos de la ciudad, con el doble objetivo, de promover el PP presentando los formularios de propuestas y explicando el proceso, así como un espacio de rendición de cuentas del nivel de ejecución de las propuestas votadas en 2005.
- Al percibirse una baja considerable en la participación ciudadana en las Asambleas el equipo de trabajo decide realizar acciones específicas con el objetivo de involucrar a jóvenes y niños. Por tanto, se mantuvieron charlas informativas en los centros de estudio (liceos, escuelas, Universidad del Trabajo de Uruguay (UTU), fundamentalmente en el marco de la asignatura Formación Ciudadana.
- Hasta el 2 octubre se recibieron, en la Casa del PP, las distintas propuestas en los formularios.
- Al mismo tiempo, en el interior, los ediles locales comenzaron a utilizar el formulario para la presentación de las propuestas que recibían de la ciudadanía.
- Durante el mes de octubre y noviembre, se realiza por parte de las Direcciones implicadas directamente en las propuestas presentadas el análisis de factibilidad técnica para ser sometidas a la elección ciudadana.
- Además, se generaron espacios espontáneos por parte de los medios de comunicación para que los vecinos promocionaran sus proyectos y las autoridades municipales pudieran explicar el PP. La IMP publicó en el diario *El Telégrafo* todas las propuestas sometidas al voto, siendo de gran impacto también la publicidad realizadas a través de los materiales de difusión.

²² La experiencia 2007-2008 no se describe porque forma parte del Informe.

- El 30 noviembre, como fecha institucionalizada, se realizan las elecciones en la capital, con el procesamiento del escrutinio de votos a cargo de la IMP, que cuenta para esta tarea con funcionarios de otras unidades que colaboraron.

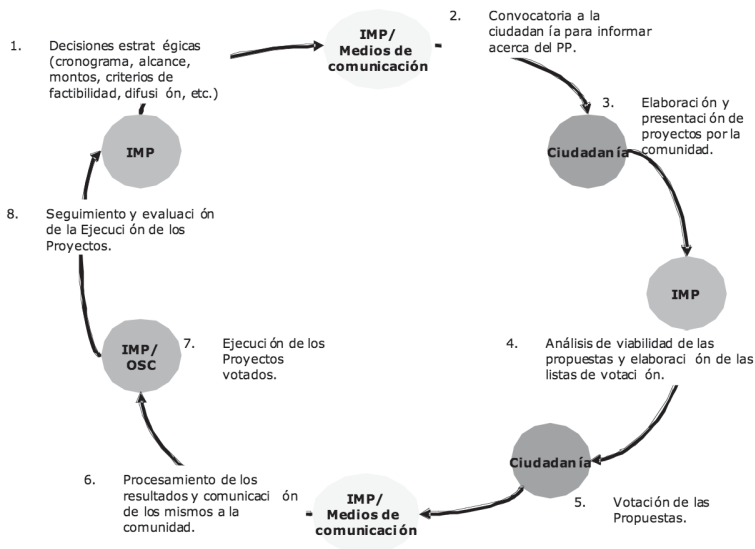
A partir de la experiencia generada en los dos procesos implementados, y fundamentalmente de la experiencia de la ejecución del primer PP, el Gobierno decide comenzar a cogerse con la sociedad civil organizada las propuestas que fueron seleccionadas.

La decisión se toma una vez realizada la elección, siendo necesario dedicar mucho tiempo en diálogo y acuerdo con las distintas personas y OSC involucradas en cada proyecto, dado que para la ejecución se requiere la generación de convenios con los Proyectos aprobados, teniendo que existir una OSC que sea responsable.

Además, en algunas propuestas se decide comenzar a generar espacios de articulación con la interinstitucionalidad existente en el territorio para la ejecución de los proyectos. Por ejemplo, se coordina con la Cárcel Departamental de Paysandú (competencia de un organismo nacional, el Ministerio del Interior) para que los proyectos que requerían de muebles (sillas y mesas) para funcionar comedores, jardines de infantes, policlínicas o escuelas, fueran realizadas por los presos y de esta manera favorecer el trabajo digno en el recinto carcelario y a su vez cumplir por parte de la Intendencia con el suministro de los muebles requeridos en los proyectos votados por la ciudadanía.

Etapas del proceso

El siguiente esquema diagrama las etapas principales y los actores involucrados en el proceso:



Uno de los rasgos distintivos en relación a otras experiencias de PP de la región es que en el caso de Paysandú las decisiones estratégicas las toma el Ejecutivo departamental sin participación de la ciudadanía o del legislativo. Además, como se observa, la ciudadanía tiene un papel importante tanto en la formulación, como en la decisión de las propuestas. Aunque como veremos en el informe, esta situación se ha modificado parcialmente con la creación de la Comisión de Seguimiento.

A su vez, los medios de comunicación juegan un rol importante en la difusión y comunicación de la herramienta, aunque dependen en todos los casos de la información que le suministre el Gobierno departamental.

ANEXO 2: PAUTAS DE ENTREVISTAS

Entrevista a actores de Gobierno municipal

1. ¿Cuáles fueron los principales cambios incorporados al proceso de PP a partir de la edición 2007? ¿Por qué realizaron esos cambios?
2. ¿Cómo evaluaron la pertinencia de los cambios? ¿Qué resultados esperan obtener?
3. ¿Qué resultados esperan de la Comisión de Seguimiento? ¿Qué objetivos se planteó el Gobierno para esta Comisión?
4. ¿Qué expectativas tienen del PP Joven? ¿Cuáles creen que son las principales fortalezas y debilidades? ¿Qué aspectos tienen que mejorar para su desarrollo?
5. ¿Qué evaluación hacen de la experiencia del PP electivo en Tambores y Quebracho? ¿Qué características tuvo el proceso y qué elementos los diferencian entre sí y en relación con el PP de Paysandú?
6. La experiencia del PP, ¿ha servido para generar otros ámbitos de relacionamiento con la sociedad civil? ¿Cuáles?
7. ¿Qué aportes consideras que ha tenido la experiencia de capacitación a la sociedad civil realizada durante el 2007? ¿Es pertinente la capacitación en el proceso?
8. Desde la Unidad, ¿se realizaron ajustes en el proceso a partir del proyecto ejecutado por CLAEH? ¿Cuáles fueron los aportes? ¿Qué cosas quedaron pendientes?
9. Actualmente, ¿cuál es la percepción del equipo de Gobierno sobre el PP?
10. ¿Cuáles son las principales dificultades que tiene hoy el proceso de PP? ¿Cuáles son las principales oportunidades que tiene?
11. ¿Qué mecanismos deben fortalecerse para la gestión del PP? ¿Qué aspectos aún están pendientes?
12. ¿Cuáles son las estrategias definidas para el PP 2008?
13. ¿Qué rol tiene el Legislativo comunal, la fuerza política y la administración en su conjunto en esa estrategia?
14. ¿Cuáles son las instancias de coordinación estratégica y cotidiana entre las distintas Direcciones de la IMP con la Unidad de PP?
15. ¿Considera que el PP es viable en otras administraciones departamentales, sea o no de este sector partidario?

Entrevistas a representantes de la sociedad civil

1. ¿Cómo tomo conocimiento Ud. del Presupuesto Participativo? ¿Cómo se le ocurrió la idea de presentar un Proyecto?
2. ¿Trabajó su proyecto con alguien más de la comunidad o con alguna organización social?
3. ¿Participó Ud. de las Asambleas? ¿Qué opinión le merecen?
4. De su participación en los cursos de formulación de proyectos realizados el año pasado, ¿qué evaluación tiene? ¿Fueron útiles para redactar el proyecto? ¿Qué cosas quedaron pendientes?
5. Una vez que la propuesta fue votada por los vecinos, ¿cómo fue el proceso hasta la ejecución del proyecto?
6. ¿Cuáles fueron las principales dificultades encontradas y cómo se resolvieron?
7. ¿Está dispuesto a continuar presentado proyectos para el próximo PP?
8. La experiencia del PP ¿impactó en el relacionamiento y participación con otras organizaciones de sociedad civil? ¿Y con otras dimensiones del Gobierno local y de gobierno en general (Ministerio de Desarrollo Social, etc.)?
9. ¿Qué aspectos cree Ud. que debe fortalecer la GDP para las próximas ediciones del PP?
10. ¿Tiene conocimiento de la Comisión de Seguimiento? ¿Qué espera de ella? ¿Qué rol cree que debería tener?
11. ¿Considera Ud. que el PP es un mecanismo de gobierno? ¿Considera que debería mantenerse en esta y en futuras administraciones?

Entrevistas a ediles locales de Tambores y Quebracho

12. ¿Qué evaluación han realizado de la experiencia del PP electivo? ¿Cuáles fueron los principales desafíos que tuvieron que enfrentar?
13. ¿Cuáles fueron los principales aprendizajes de la experiencia, como edil, como órgano político colectivo y desde lo administrativo para la Junta?
14. ¿Qué aspectos quedan por fortalecer? ¿Por qué?
15. ¿Cuáles son las estrategias definidas para el PP 2008?
16. ¿Cómo considera Ud. que ha respondido la ciudadanía al PP? ¿Percibió Ud. cambios a partir de la elección de las propuestas entre un año y otro en el interés ciudadano sobre el tema?

17. ¿Cuáles han sido los principales cambios que se han incorporado al proceso de PP a partir de la edición 2007? ¿Por qué realizaron? ¿Cómo evaluaron la pertinencia de los cambios? ¿Qué resultados esperan obtener?
18. ¿Consideran pertinente tener una Comisión de Seguimiento en la localidad? ¿Por qué y para qué?
19. ¿Qué aportes consideran que ha tenido la experiencia de capacitación a la sociedad civil realizada durante 2007? ¿Es pertinente la capacitación en el proceso?
20. ¿Cuáles son las instancias de la Junta de coordinación estratégica y cotidiana con el Ejecutivo departamental?
21. La experiencia del PP, ¿ha servido para generar otros ámbitos de relacionamiento con la sociedad civil? ¿Cuáles?
22. ¿Considera Ud. que el PP es viable en otras administraciones departamentales, sea o no de este sector partidario?

ANEXO 3: Informe sobre Comisión de Seguimiento del Presupuesto Participativo de Paysandú

I. Introducción

En el marco de actuación del Proyecto de Investigación que se encuentra realizando CLAEH sobre el Presupuesto Participativo de la Intendencia de Paysandú presentamos brevemente un diagnóstico de situación de la Comisión de Seguimiento y algunos instrumentos que pueden guiar el trabajo en los próximos meses.

Esta actividad se realiza en el marco de unos de los objetivos específicos del Proyecto que pretende *“identificar los principales avances que se han dado en los acuerdos generados entre sociedad local y Gobierno departamental en el marco de la Edición 2007 y 2008”*.

Entre las distintas actividades se ha previsto realizar reuniones de trabajo con la Comisión de Seguimiento.

En ese marco se realizó el día 25 de setiembre una primera reunión que tuvo como objetivo identificar la autopercepción que tienen los integrantes de la Comisión de Seguimiento acerca del rol que deben cumplir y los productos que tienen que lograr en el año de gestión.

Se ha planteado la necesidad de realizar otra reunión en el mes de octubre que tiene como objetivo trabajar sobre un set de instrumentos que pueden ser utilizados por la Comisión para cumplir con los productos propuestos.

No obstante, antes de realizar la próxima reunión consideramos pertinente presentar los aspectos más relevantes que han surgido de la reunión y evaluar con los responsables del PP las próximas acciones a realizar.

II. Resultados de la reunión

Participaron de la reunión todos los integrantes titulares de cada distrito, un suplente, la responsable de la Unidad del PP y un representante de Málaga.

El planteo de la reunión fue de agenda abierta con preguntas guía que pretendían ordenar el debate y comenzar a generar contenidos estratégicos para la Comisión en el marco de los objetivos propuestos.

Se había planificado avanzar en la discusión de acuerdo a las siguientes preguntas guía:

- ¿Cuáles han sido hasta el momento las actividades de la Comisión?
- ¿Qué evaluación tienen de las acciones?

- ¿Qué aspectos deben mejorarse?
- ¿Qué rol debe tener la Comisión de Seguimiento?
- ¿Por qué debe desempeñar ese rol?
- ¿Para qué debe desempeñar ese rol?
- ¿Qué dimensiones de la gestión del PP debe considerar la Comisión?
- ¿En qué etapas del proceso debería actuar?
- ¿Qué productos quiere lograr la Comisión de Seguimiento en el año de gestión?
- ¿Con quiénes se plantean trabajar?
- ¿Qué acciones deberían realizar para lograr esos productos?
- ¿Cuáles serían las instancias de trabajo?
- ¿Qué frecuencia debería tener?
- ¿Qué necesitan para fortalecer a la Comisión en ese rol?
- ¿Qué esperan de la Intendencia? ¿Qué esperan de los vecinos?

A continuación resumimos los principales contenidos que surgieron de la reunión, diferenciando por áreas temáticas consideradas (aunque el orden no sigue el ritmo de debate de la reunión):

- El principal *valor* que se destaca es la capacidad que han tenido de ir dando contenido a las acciones a medida que se avanza en el proceso de PP, “se hace camino al andar” y la fuerte convicción que se tiene sobre la pertinencia del PP como herramienta de participación.

Se considera que ha sido importante el crecimiento del PP en la concepción de los ciudadanos, en general, todos opinan que la comunidad se ha ido apropiando de la herramienta.

- Se destaca el fuerte *compromiso* que hay que tener, dado que la mayor parte de ellos carecen de tiempo para llevar adelante la tarea. Antes tenían la responsabilidad de conocer sus proyectos y movilizarse sólo por eso, ahora tienen que conocer todos los proyectos y movilizarse en pos de mejorar la calidad de vida de todos los barrios, son delegados de los barrios frente a la Intendencia, para lo cual, han tenido que conocer de cerca los problemas del barrio y relacionarse con los vecinos.

Se visualizan como un equipo de vecinos que debe ser neutral para llevar adelante la tarea, es decir, no deben actuar como portavoz de un proyecto o de un partido político.

- Al momento de identificar el *rol* de la Comisión, lo resumen como:
 - Controlador de los proyectos presentados.
 - Visualizador de las carencias de las distintas zonas.

- Nexos con la población para concientizar acerca de los aspectos centrales del PP, se definen como multiplicadores de proyectos en los barrios.
- Evaluadores del proceso del PP, tanto del funcionamiento y gestión diaria como de los aspectos estratégicos de la herramienta.
- El principal reclamo se relaciona con la necesidad de fijar **objetivos** para la Comisión y elaborar un **plan de trabajo** que permita organizarlos en las distintas actividades que identifican:
 - Colaborar entre sí para visitar los distintos barrios con el objetivo de realizar un seguimiento de los proyectos ganadores y apoyar a los responsables en las dificultades que encuentren en la gestión.
 - Participar activamente en la definición y realización de campañas de difusión del PP entre los vecinos, para lo cual se debe avanzar en estrategias centradas en las características de cada barrio pero que se encuentren articuladas entre sí para poder utilizar los canales de comunicación que tiene la Intendencia.
 - Coordinación entre organizaciones e instituciones.
 - Participar en la evaluación de cambios de estrategia en el PP. Si bien han participado en la toma de decisiones de algunos aspectos innovadores que se han incluido este año (PP Joven, 20 firmas, cambio de reglas, etc.), se considera necesario avanzar en discusiones estratégicas. Es decir, definir los tipos de proyectos que se incluyan dentro de las propuestas viables, existe acuerdo en que sólo se financien proyectos sociales para evitar la inclusión de proyectos que corresponden a competencias tradicionales de la Intendencia (alumbrado, obras, limpieza, etc.).
 - Articulador entre los vecinos y el Gobierno departamental: tanto para facilitar el relacionamiento de los vecinos con la Intendencia para acercar las demandas que son tradicionales a las distintas direcciones competentes; como en el rol de comunicadores entre los vecinos de los contenidos del PP y el alcance de la herramienta.
 - Responsables de rendir cuentas a los vecinos acerca de la gestión del PP, para lo cual requieren información por parte de la Intendencia de forma sistemática. Se evalúa positivamente la idea planteada de un Mapa de Proyectos con información actualizada por distrito.
 - Generar capacidades para poder formar parte del proceso de evaluación de la viabilidad de las propuestas. Si bien se reconoce la responsabilidad de la Intendencia en ese aspecto, se considera

importante poder tener elementos que permitan a la Comisión explicar en detalle a la población cuáles son los criterios de evaluación de viabilidad de los proyectos, para lo cual se requieren instancias de trabajo conjunto entre la Comisión y las distintas Direcciones de la Intendencia.

- Parece necesario, para desempeñar el rol y cumplir con las actividades, *mejorar* algunos aspectos:
 - Generar instancias de trabajo colectivo de forma sistemática para conocerse más y poder planificar actividades de forma colectiva.
 - Contar con información actualizada y de forma sistemática por parte de la Intendencia.
 - Mejorar las instancias de coordinación entre sí y con el resto de la Intendencia, medios de comunicación y vecinos.

A continuación fundamentamos los *principales asuntos* sobre los que hay que trabajar para enfrentar los desafíos que tiene por delante la Comisión:

- Se percibe un alto nivel de compromiso e involucramiento de todos los integrantes de la Comisión con el proceso de PP, aunque no se logra separar de forma clara el rol que tienen como vecinos comprometidos con Proyectos, del *rol* que tienen como integrantes de una Comisión.

Es decir, no se identifican como Comisión, sino que son los vecinos reunidos con la Intendencia para debatir temas del PP, por tanto, se identifica al gobierno por un lado y los vecinos por otro, no se visualizan como *órgano colectivo* en donde todos tienen un rol que cumplir. Está claro que la toma de decisiones del proceso del PP lo tiene el Gobierno, pero no queda claro el rol que debe tener la Comisión en ese marco de actuación.

Esta situación puede generar una sobre expectativa de la Comisión o un desgaste en el tiempo por la falta de contenidos para llevar adelante el trabajo.

Proponemos, consensuar un *marco general de actuación* y acordar una *agenda de trabajo* operativa y estratégica para la Comisión, de esta manera se comenzará a generar una autopercepción como órgano que debe actuar de forma articulada y coordinada entre sí.

- Se identificó cierta dificultad de la Comisión para *intercambiar ideas* en función de una agenda de trabajo, siendo dispersa la discusión y focalizada en los temas que preocupan del proceso de PP.

En este marco se hizo difícil avanzar en la propuesta de trabajo que planteamos, aunque se logró poner temas que eran relevantes para la Comisión que hacen al proceso del PP, más que al rol de la Comisión.

Esta situación estaba dentro de lo esperado, dado que es un instrumento nuevo y el grupo está en un proceso inicial de relacionamiento y consolidación. Es esperable que lo cotidiano y lo urgente del PP, quiten tiempo y energías para que el grupo pueda focalizar en temas que permitan consolidar el espacio.

Proponemos generar *espacios de discusión* con una agenda mínima de temas a tratar para poder avanzar en la construcción del espacio, requiriéndose para ello de agentes externos que puedan guiar el trabajo y comenzar a focalizar la discusión en los temas que son importantes en esta etapa de construcción.

En síntesis, consideramos que el desafío que se ha planteado el Gobierno al abrir un nuevo espacio de participación ciudadana en el marco del PP tiene aspectos claramente positivos que requieren de cierta predisposición de trabajo y compromiso para ser sustentados en el tiempo.

Podemos desatacar la capacidad de trabajo y compromiso con el proceso del PP y con el espacio generado en el ámbito de la Comisión; el alto nivel de involucramiento con la comunidad que facilita el relacionamiento; y el interés en contribuir a mejorar el proceso del PP.

En síntesis, el principal desafío que enfrenta actualmente la comisión se centra al menos en dos aspectos interrelacionados: por un lado, generar instancias de trabajo colectivo de forma periódica para avanzar en la construcción del espacio; y por otro lado, la necesidad de definir el rol y plan de trabajo de la Comisión en el corto plazo.

CASO DE ESTUDIO:

**Impacto de la producción científica
del Departamento Intersindical de
Estadísticas y Estudios Socioeconómicos
(DIEESE) en la implementación de
políticas públicas específicas para
la protección de la calidad del empleo
por el Ministerio de Trabajo del Brasil**

INFORME FINAL

Responsable del Proyecto:
Mgr. María Rosa Gamarra

La Paz, Bolivia, 05 de enero de 2009.

EL ESTUDIO DE CASO

1. ANTECEDENTES DE LA PROPUESTA

1.1 Descripción del origen del Caso de Estudio. ¿Quién lo generó y en base a qué motivaciones?

Proyecto “Espacios para el compromiso: usando el conocimiento en las políticas públicas a favor de los pobres”

El Proyecto “Espacios para el compromiso: usando el conocimiento para mejorar las políticas públicas a favor de los pobres” es una iniciativa de GDNet, implementada en América Latina por CIPPEC. El programa se construye a partir de los resultados extraídos en el proceso de consulta previo a un taller realizado en Buenos Aires en febrero de 2008, y a partir de diferentes lecciones aprendidas sobre el vínculo entre la investigación y las políticas en la región.

El principal propósito es usar la gestión del conocimiento (KM por sus siglas en inglés de *Knowledge Management*) para mejorar el vínculo entre investigación y políticas (BRP – por sus siglas en inglés de *Bridging Research and Policy*) en América Latina a través de la creación de una Comunidad de Práctica (CoP) plural y activa. La idea esencial es promover el debate sobre cómo fortalecer el BRP entre los actores de la sociedad civil que usan la investigación y la evidencia para influir en las políticas públicas y en los formuladores de políticas interesados en incorporarlas en sus decisiones políticas. Al contribuir a mejorar la forma en la que los actores se comprometen mutuamente, el proyecto busca promover mejores intervenciones en el uso de la investigación en las políticas, que conduzcan a políticas públicas más efectivas a favor de los pobres en la región.

Esta iniciativa propone que los vínculos diversos entre los actores de la sociedad civil y los formuladores de políticas sean estudiados y promovidos teniendo en cuenta sus sendas motivaciones, capacidades, y limitaciones. Es decir, que se analice al puente entre investigación y políticas públicas como un todo integral (no solamente enfocándose en la oferta - el lado de la investigación-, o en la demanda - el lado de las políticas-). Esto se basa sobre la creencia de que el uso de la investigación y evidencia se da mediante un proceso dinámico entre ambos sectores, que supone el intercambio constante, la creación y la utilización de diversos espacios de compromiso, en un constante proceso de interacción.

No obstante, debe notarse que la relación entre actores de la sociedad civil que producen información para influir en políticas públicas y los formuladores de políticas es muy compleja. La naturaleza de la relación depende, en gran medida, de las subregiones específicas de América Latina y el Caribe, y de los diversos temas que abarcan las políticas públicas. Con el fin de circunscribir esta relación amplia y diversa, la primera convocatoria de este proyecto se enfoca en producir casos de estudio en un tópico particular: la política social (incluyendo pobreza, vulnerabilidad y exclusión) y cierto tipo de actor de la sociedad civil: los institutos de investigación de políticas o los *think tanks*.

1.2 Abordaje del Caso de Estudio

Puesto que el trabajo como derecho fundamental (que no solamente abarca el acceso a la renta, sino también se constituye como una forma de inserción social y de realización personal) y, particularmente, el trabajo decente, están fuertemente vinculados con la reducción de la pobreza y la desigualdad. Por eso, deberían constituirse en el epicentro de las políticas públicas en América Latina y El Caribe, y así se ha entendido en casi todos los países de la región, donde el tema es parte de la agenda de políticas públicas de manera casi generalizada, pero en el que se han alcanzado resultados muy diferentes.

Es altamente recomendable encontrar formas de promover la constitución de un eje articulador de las políticas públicas, económicas y sociales con la gestión de información basada en evidencias. Dado el interesante resultado alcanzado en el Brasil en experiencias de trabajo conjunto entre el Departamento Intersindical de Estadísticas y Estudios Socioeconómicos (DIEESE), con una producción técnico-científica importante, sistematizada y disponible para una difusión más amplia, y el Ministerio del Trabajo y Empleo (MTE), que se desenvuelve en un periodo de particular importancia para la gerencia social en el Brasil, el presente Caso de Estudio tiene como objetivo general identificar los fines y medios de estas experiencias.

En el curso de la investigación realizada se ha encontrado evidencia suficiente respecto de la credibilidad que alcanzó el DIEESE, tanto a nivel nacional como internacional, y se constituyó como una fuente fiable de información para el Ministerio de Trabajo en el Brasil porque es una institución que gestiona conocimiento trabajando con rigor metodológico, tiene un equipo técnico altamente calificado y competente, identidad clara y sentido de pertenencia, pero principalmente porque ha decidido, como

un hecho voluntario, dirigido y consciente, trabajar para impactar en las políticas públicas en el Brasil, eligiendo entre las oportunidades y alternativas que se le presentan, lo que cree que puede y debe ser hecho en beneficio de una posición y compromiso fuertemente asumidos e internalizados. El proceso de Aprendizaje Organizacional en el DIEESE evidencia *“la adquisición de competencias nuevas por los miembros que actúan como colectivo en una organización, lo que posibilita que ésta resuelva de modo creativo los problemas”* (Bolívar, 2000).

La trayectoria del DIEESE, la relación con el MTE y los resultados conjuntos alcanzados deben ser entendidos como un proceso y se debe utilizar el enfoque sistémico para su análisis. Esto facilitará la comprensión de la dinámica de cambios ocurrida, tanto interna como externamente y, principalmente, las diferentes influencias de sus contextos temporal y espacial en esos cambios.

Indudablemente la utilidad y potencial de impacto de esta experiencia puede ser importante en el ámbito de la gestión del conocimiento para ver los diferentes niveles y elementos que hacen exitosa la inserción de la producción técnico-científica en la promoción de las políticas públicas basadas sobre la evidencia.

Sin embargo, y debido a que el delicado entramado de fines y medios encontrado se inserta en un marco humano, espacial y temporal absolutamente único, esta contribución aspira a llegar (y se conforma) con la exposición de un llamativo caso que nos muestra, de una forma profundamente humana, que la conjunción de inteligencia, voluntad y pasión colectivas, unidas a sentidos y propósitos comunes, puede desembocar en resultados concretos y positivos.

2. INTRODUCCIÓN

Gestionar el conocimiento en un contexto amplio (como el del Proyecto “Espacios para el compromiso: usando el conocimiento en las políticas públicas a favor de los pobres”) o en un marco organizacional específico como el del DIEESE, que se ha constituido en un ejemplo de “buenas prácticas”, y hacerlo en la “sociedad de la información”, que como ya la conceptualizó Manuel Castells en 1998, en su obra *La era de la información*, implica interactuar dentro de un *“nuevo sistema tecnológico, económico y social; y una economía en la que el incremento de la productividad no depende del incremento cuantitativo de los factores de producción (capital, trabajo, recursos*

naturales) sino de la aplicación de conocimientos e información a la gestión, producción y distribución, tanto en los procesos como en los productos”, se constituye en un reto multidimensional.

Además de haber tenido que superar varios mitos sobre lo que es la gestión del conocimiento según lo recopilado sobre este concepto¹ (InWEnt, 2003) y de estar profundamente involucrado en un tema tan complejo como el trabajo, el DIEESE, sujeto de estudio, se ha consolidado como una **“organización que aprende”** (entendida como una que ha logrado desarrollar en su seno estructuras y estrategias que incrementan y maximizan el aprendizaje organizacional y que tiene condiciones estructurales, como “clima” y “cultura”, que lo facilitan o fomentan, basado sobre el trabajo en equipos, flujos de información en múltiples sentidos, procesos de transformación organizativa, etc.) y ese es uno de los motivos más interesantes para esta investigación. El otro, más fundamental, es cómo el DIEESE logró utilizar ese aprendizaje para actuar, en todo el sentido del término, y lograr impactar en su propia realidad y en la de la sociedad de la que forma parte.

¹ Thomas Davenport (10 principios de la gestión del conocimiento y cuatro casos de estudio, 1997) Yogesh Malhotra (Gestión del conocimiento para el Nuevo Mundo de los Negocios, 1998) y Carol Hildebrand (Capitalismo Intelectual, 1999) mencionan algunos de los mitos asociados a la temática, tales como que gestionar se trata solamente de sistematizar y automatizar; que implica grandes costos, que es un problema de recoger y guardar información o que la gestión del conocimiento significa traer la información correcta a la persona correcta en el momento correcto (algo imposible en una realidad dinámica). La gestión del conocimiento es, en realidad, “un concepto integral y holístico que incluye factores psicológicos, organizacionales y tecnológicos para garantizar la efectiva movilización y transferencia del conocimiento” (Norbert Wilkens, 1998).

3. CARACTERIZACIÓN GENERAL DE LA EXPERIENCIA ESTUDIADA: EL TEMA DEL TRABAJO COMO ÁMBITO ESPECÍFICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL CASO ESTUDIADO

3.1 Panorama laboral en América Latina y El Caribe

Para el tema del trabajo, un marco de referencia importante en la región es el documento “Panorama Laboral en América Latina y el Caribe” (OIT, 2006), donde se menciona que la pobreza y desigualdad del ingreso constituyen problemas apremiantes en América Latina y el Caribe, que es la región del mundo que tiene mayor desigualdad de ingreso. En este documento también se menciona que “...el insuficiente progreso en la trayectoria hacia la meta de reducir el porcentaje de población indigente ha sido explicado haciendo hincapié en el débil y volátil crecimiento económico de la región desde 1990, agravado por la profunda desigualdad inicial en la distribución del ingreso...” Ambos factores, la pobreza y la desigualdad de ingreso, están íntimamente ligados con la cantidad y calidad del empleo generado.

Por otro lado, un elemento que determina las diferencias de ingreso es el nivel de calificación diferente del capital humano (mano de obra calificada y no calificada) cuya disminución se considera de extrema importancia. De este modo, la calificación social y profesional (de la que hablaremos varias veces más adelante), es un medio para lograr la disminución de la brecha de ingresos. En términos de mecanismos propicios para fomentar políticas y acuerdos que promuevan mejoras sustanciales en este tema, la OIT alienta **el diálogo social y la negociación colectiva** entre los actores sociales, que veremos se han configurado en el campo de trabajo por excelencia del DIEESE.

Finalmente, es de reciente data el interés y la conciencia sobre la importancia del “trabajo decente” para lograr un desarrollo socialmente justo y sostenible, tanto a nivel mundial como en América Latina y el Caribe. La Cumbre Mundial de 2005, celebrada durante la 60 Sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 2005, muestra en los documentos allí generados la priorización de los objetivos de pleno empleo y el trabajo decente en la Agenda de Desarrollo de la ONU. La promoción del trabajo decente es una consigna implícita en la misión del DIEESE, que incluso hizo una efectiva contribución en la definición del concepto, y de allí nace la importancia de sus aportes, no solamente en la producción de conocimiento sino también en cómo logró que éste se inserte en el ciclo

de la implementación o modificación de políticas públicas relativas al empleo en el Brasil.

3.2 Trabajo decente en las Américas: una agenda hemisférica para 2006-2015

En el documento de introducción del Director General a la 96ª Conferencia Internacional del Trabajo celebrada en Ginebra el año 2007 éste indicaba cuatro temas importantes que deberían servir de guía para formular las políticas de la organización y aumentar su capacidad institucional:

- La globalización y la transformación de las estructuras de las inversiones y el empleo.
- Trabajo y sociedad: lucha contra la pobreza, la discriminación y la exclusión social.
- Modernización de la gobernanza del mundo del trabajo.
- Trabajo decente y la agenda internacional para el desarrollo.

Además, se indicaba que para mejorar la elaboración de políticas y alcanzar los objetivos de trabajo decente se requeriría de una base de información y conocimientos sólida que permita rastrear y vigilar la evolución del mercado de trabajo. El documento concluía que: “se ha disipado la fe en la magia del mercado una vez que se ha comprendido que para que éste funcione sin distorsiones y restablezca un equilibrio entre unos resultados sociales desiguales se necesitan Estados eficaces. El desarrollo sostenible, asentado en sus tres valores fundamentales, que son el desarrollo económico y social, y la protección del medio ambiente, requiere la presencia de un Estado de bienestar eficaz y de un tripartismo dinámico. Sin embargo, la globalización plantea nuevas dificultades que requieren respuestas adaptadas y un fortalecimiento de los sistemas de gobernanza de la OIT y de la base de recursos de esta última”.

Es precisamente en ese tipo de base de información y conocimientos (que permite rastrear y vigilar la evolución del mercado de trabajo) y el tripartismo, en los que el DIEESE trabajó sistemática y metódicamente todos estos años.

El “Programa y Presupuesto de la OIT para 2006-2007” (OIT, 2005) giró en torno de cuatro objetivos estratégicos y de cinco objetivos transversales orientados a la generación de “Trabajo Decente” concepto introducido por Juan Somavia (Primer Director General de la Organización Internacional del Trabajo, proveniente del Hemisferio Sur) en 1999, caracterizado

por cuatro objetivos estratégicos: los derechos en el trabajo, las oportunidades de empleo, la protección social y el diálogo social, donde cada uno de ellos cumple, además, una función en el logro de metas más amplias como la inclusión social, la erradicación de la pobreza, el fortalecimiento de la democracia, el desarrollo integral y la realización personal (OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2004). Todos ellos tienen validez universal si bien, como en el caso de las Américas, en cada país se adoptaron determinados matices y se adecuaron a las especificidades y particularidades de la zona.

El primer objetivo estratégico fue el cumplimiento de las normas sobre derechos laborales y, muy especialmente, sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Éste es un objetivo central de toda la política de generación de trabajo decente. El segundo objetivo estratégico, que tuvo una máxima prioridad, fue la generación de mayores oportunidades de trabajo para hombres y mujeres. El tercer objetivo estratégico fue la protección social, puesto que los regímenes de seguridad social, tanto en el campo de la salud como en el de las jubilaciones y las pensiones adolecen en muchos casos de problemas de gestión y, muy especialmente, de baja cobertura. El cuarto objetivo estratégico fue la promoción del diálogo social y el fortalecimiento de las organizaciones de los actores sociales que intervienen en él.

La articulación de políticas y la consecución de los objetivos descritos involucran a una gran cantidad de acciones y de actores sociales bajo el supuesto de que éstos deben actuar de manera sinérgica.

3.3 Trabajo decente en el Brasil. Políticas públicas y acciones

La calificación social y profesional es uno de los temas al que se debe prestar atención para la articulación del diálogo social, porque es un elemento necesario para definir los modelos de relaciones de trabajo previamente mencionados.

El Ministerio de Trabajo y Empleo del Brasil desarrolló una política pública para la calificación profesional, que tuvo el desafío de asumir una nueva perspectiva como efecto de las directrices del nuevo Plan Plurianual (PPA) para el periodo 2004-2007, que apuntaba a un modelo de desarrollo de largo plazo, más allá de 2007, destinado a promover profundas transformaciones estructurales en la sociedad brasilera.

Una de las diferencias más importantes que distingue a esta propuesta de planteamientos anteriores es la ampliación de la participación de la

sociedad en la construcción del PPA. Además, es necesario mencionar que en el contexto estatal en el Brasil se ha registrado un importante avance en términos de la construcción de un diálogo social que gana cada vez más espacios. La mayor convergencia del trabajo encarado por el MTE y el DIEESE se explica por la coincidencia temática de las agendas y por las condiciones del escenario político y social.

Por otro lado, y al margen de lo recogido para este Caso de Estudio, existen en el Brasil otras experiencias, incluso más avanzadas, en este campo (la participación amplia de diversos actores sociales) como, por ejemplo, la del Comité de Entidades Públicas en el Combate al Hambre y por la Vida (COEP), que estableció una red formada por un grupo de empresas estatales brasileñas que buscaron un punto de convergencia de los esfuerzos para combatir la situación de miseria en el país. Con el transcurso del tiempo, la red se amplió tanto que integró a órganos de gobierno, a empresas privadas y a otras entidades de la sociedad civil; y esta expansión transformó su estructura original y dio como resultado un complejo modelo de gestión.

En el documento que sistematiza la experiencia (Fleury, Migueletto y Bloch) encontramos el siguiente comentario, que puede ayudar a configurar mejor el contexto social que rodea estas experiencias: *“...El COEP es la expresión de algunas de las paradojas que caracterizan la sociedad brasileña, tales como la movilización del sector más avanzado del capitalismo del Estado, propulsor del desarrollo industrial en este país y constituyente de parte considerable del producto interno bruto (PIB), en pro del combate al hambre y la extensión de la ciudadanía, a quienes son excluidos por ese mismo proceso de crecimiento sin distribución. Pero, aún en Brasil donde el Estado se ha mantenido siempre alejado de la Nación, el COEP se originó por una campaña de movilización de la sociedad civil contra el hambre y por la ciudadanía, sin precedentes en la historia del país. Se puede encontrar otra paradoja en la búsqueda de una identidad pública de las empresas estatales que —en años anteriores— adoptaron en gran parte las formas organizacionales, la cultura y las estrategias competitivas del mercado”*. Agenda Nacional de Trabajo Decente (ANTD) en el Brasil.

Como afirma la OIT, el trabajo decente es una condición fundamental para la superación de la pobreza, la reducción de las desigualdades sociales, la garantía de gobernabilidad democrática y el desarrollo sostenible. El concepto de trabajo decente utilizado para la Agenda Nacional de Trabajo Decente en el Brasil es el mismo que el propuesto por esta organización internacional, es decir: “el trabajo adecuadamente remunerado, ejercido en condiciones de libertad, equidad y seguridad, capaz de garantizar una vida digna”.

En la página web del MTE se puede ver que la promoción del trabajo decente en el Brasil pasó a ser un compromiso asumido, a partir de junio de 2003, entre el Gobierno brasileño y la OIT y con el compromiso del Presidente de la República, Luiz Inácio Lula da Silva, y del Director General de la OIT, Juan Somavía, a través de un Memorandum de Entendimiento que prevé el establecimiento de un Programa Especial de Cooperación Técnica para la promoción de una Agenda Nacional de Trabajo Decente, en consulta con organizaciones de empleadores y de trabajadores.

De acuerdo con la información recogida, el MTE y la OIT encaran un proyecto que recientemente acompañó al DIEESE en uno de sus tramos, asesorando y realizando un trabajo sobre el empleo doméstico que involucra a un número cercano a las 10 millones de mujeres trabajadoras en el Brasil, que excede la calificación profesional solamente, y que ya derivó en una legislación y generó una fructífera discusión en torno del tema, utilizando datos recogidos, sistematizados y consignados en la investigación sobre empleo y desempleo (PED), que es uno de los productos más consolidados del DIEESE.

Sobre el mismo tema, Sirlei Marcia de Oliveira, Supervisora Técnica de Proyectos del DIEESE indica que, aunque el DIEESE no tiene una participación directa o central en este proceso, produjo un conjunto de informaciones muy completo sobre esa fuerza de trabajo para identificar sus principales problemas, relacionados con la necesidad de formalización y el derecho al Fondo de Garantía por Tiempo de Servicios que, considerando el número de trabajadoras involucrado, tiene enormes implicaciones económicas.

El Fondo de Garantía Tiempo de Servicio fue instituido por la Ley No. 5.107 de 13/09/66. Esta ley fue reglamentada por el Decreto No. 59.820 de 20/12/66 donde se establece el pago de depósitos mensuales, efectuados por las empresas a nombre de sus empleados, en un valor equivalente y porcentual de 8% de las remuneraciones que se les paga. Si se trata de un contrato temporal, de trabajo con plazo determinado, el porcentual es de 2%, conforme dispone el inciso II del Artículo 2º. de la Ley No. 9.601, de 21/01/98. Actualmente la Ley que dispone sobre el Fondo de Garantía por tiempo de Servicios es la No. 8.036 de 11/05/90 republicada el 14/05/90 con varias alteraciones. Este Fondo se constituye en un peculio disponible para la jubilación o cuando ocurre la muerte del trabajador, y representa una garantía para la indemnización del tiempo de servicio, en los casos de despido inmotivado.

A partir de ello se puede también inferir la importancia del aporte del DIEESE en términos del valor que tienen las cifras y datos para procesos de esta naturaleza.

3.4 Importancia de la calificación profesional para la creación del trabajo decente

“No hay trabajo decente sin salud, seguridad, higiene y formación profesional continua, porque la educación es un factor que coadyuva a tomar conciencia, a nivel de toda la sociedad, de la necesidad de formular políticas activas de prevención que se planifiquen con la participación de los actores sociales” (Babace, 2001).

La lucha por la calificación profesional de los trabajadores siempre fue una de las banderas históricas del movimiento sindical. Su origen fue marcado por reivindicaciones de cierto tipo de educación -la educación profesional- indispensable para el trabajador industrial, que necesitaba de una calificación en una determinada profesión que sustituyese las artes y oficios de los antiguos artesanos. Desde entonces, la preparación para el trabajo ha sido uno de los focos de acción sindical en diferentes países con variados tipos y niveles de intervención (DIEESE, 1998).

A fines del siglo XVIII y en el transcurso del siglo XIX, las reivindicaciones reflejaron la necesidad de los trabajadores de obtener el aprendizaje de nuevas técnicas y conocimientos requeridos por las transformaciones impuestas a los oficios y profesiones con la introducción de maquinaria y el surgimiento de la gran industria sobre la égida del capitalismo.

Como afirma Manfredi (2002: 51), la escuela, en cuanto institución que en el imaginario social actual tiene como función preparar al joven para el ingreso al mercado de trabajo, no surge históricamente vinculada con la formación para el trabajo sino para “preparar grupos selectos de personas para el ejercicio del comando, del poder y de la dirección social” (DIEESE, 2007).

Aún cuando el ya mencionado concepto de trabajo decente está en construcción, se le reconoce un profundo contenido ético caracterizado por resaltar la importancia de los derechos del trabajador y de la calidad de las condiciones del trabajo. Por otro lado, la calificación profesional se proclama como un derecho fundamental de los trabajadores y la capacitación se reconoce como un factor de empleabilidad, atendiendo al advenimiento de la sociedad del conocimiento. Por lo tanto, es parte esencial del trabajo decente. Es un instrumento económico que forma parte de las políticas de empleo y de las estrategias de productividad y de competitividad de las empresas.

La relación de la formación profesional con la protección social ha sido destacada por los sindicatos europeos y recogida en documentos de la OIT

como la necesidad de promover la educación continua para aquellos que sufren el riesgo de exclusión ante el crecimiento de la sociedad de información.

Actualmente, se tiende a jerarquizar la intervencionalidad de estos conceptos pues se advierte una conexión entre el trabajo decente, la salud ocupacional y la formación profesional. No sólo porque no hay trabajo decente sin salud, seguridad, higiene y formación profesional continua, sino también porque la educación es un factor que coadyuva a tomar conciencia, a nivel de toda la sociedad, de la necesidad de formular políticas activas de prevención que se planifiquen con la participación de los actores sociales (Babace, 2001).

El trabajo conjunto entre el DIEESE y el MTE se ocupa, en diferentes oportunidades, de la calificación social y profesional. Llevaron a cabo cuatro proyectos que comenzaron con los diagnósticos realizados e identificaron la demanda por calificación profesional para los Planes de Desarrollo Sectorial (PlanSeQs).

Los cuatro casos trabajados son el de la cadena productiva del plástico en Sao Paulo (que alcanzó un grado de desarrollo mayor y pudo ser positivamente evaluado por su enfoque integral y la calidad de la formación impartida); el del sector de comercio en Porto Alegre; el del sector de fruticultura del Valle de San Francisco y el de sector de la vigilancia privada en el Distrito Federal. Cada parte encarada dentro de estos proyectos contempló la construcción participativa entre las representaciones de trabajadores, de los empresarios y de los gestores públicos.

Identificación de sinergia institucional en el Brasil para la calificación profesional y la promoción del trabajo decente

Es a partir del proceso de democratización en el Brasil, en los años noventa, que se amplía la participación de los trabajadores en espacios institucionales, en general tripartitos (de acuerdo con el modelo de la Organización Internacional del Trabajo) y abiertos para la negociación en el interior del aparato estatal.

Desde la perspectiva de lo recogido al interior del DIEESE, ahora el Gobierno da una creciente importancia al tema del empleo y de los trabajadores, y la experiencia sobre producción de información fiable y diagnósticos participativos basados sobre el diálogo social, y posibilita un alineamiento de las acciones de ambas instituciones.

Tampoco se puede pasar por alto que el centro del programa del gobierno de Lula es la llamada “cuestión social”, entendida como generadora

de un nuevo modelo de desarrollo basado sobre el crecimiento del empleo, la generación y distribución de la renta y la inclusión social (Partido de los Trabajadores, 2002).

Sustentado en una coalición política muy amplia, con una estrategia que asume por momento rasgos populistas, el actual presidente del Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, ha profundizado, imprimiéndole un tono propio, el ciclo hegemónico liberal iniciado por su antecesor. Las características específicas del gobierno de Lula solamente pueden ser entendidas en el marco del proceso de construcción de una nueva forma de Estado iniciado en 1995, con la asunción de Fernando Henrique Cardoso como presidente.

Esa nueva forma de Estado substituyó, después de una larga transición política que se extendió entre 1983 y 1994, al antiguo Estado varguista (1930-1982), que excluía la participación popular autónoma de la vida política, incluso durante sus fases democráticas y que fue predominantemente autárquico-desarrollista en su relación con la economía. A diferencia del Estado varguista, la nueva forma es democrática en cuanto a sus relaciones con la sociedad y moderadamente liberal desde la perspectiva de sus relaciones con la economía.

Este nuevo modelo tiene dos pilares centrales. Por un lado, la Constitución Democrática de 1988, que garantizó los derechos políticos y sociales; y por otro, el Plan Real de estabilización lanzado en 1994 y el conjunto de reformas liberales que se implementaron durante las gestiones de Cardoso, principalmente durante la primera. Aunque distantes en el tiempo, estos pilares están articulados: la Constitución de 1988 había fijado las reglas y garantías de la democracia brasilera antes del inicio del Plan Real y de las reformas de Cardoso, pero sin lograr la estabilidad económica. Más tarde, la estabilización de la moneda permitió pacificar a la población y contribuyó a reconciliarla con el Estado de Derecho, al tiempo que las reformas liberalizadoras lograron dejar atrás las agudas controversias y conflictos sobre el estatismo. (Sallum, 2008).

Es en este contexto que destaca la labor conjunta entre el DIEESE y el MTE en temas como la Investigación de Empleo y Desempleo (PED) y la Calificación Social y Profesional, se destaca el reconocimiento interno y externo al DIEESE como actor social relevante y una institución de utilidad pública para el Brasil.

3.5 El Departamento Intersindical de Estadísticas y Estudios Socioeconómicos (DIEESE)²

“El DIEESE es un órgano unitario del movimiento sindical brasilero destinado a la producción y difusión de conocimiento e información sobre el trabajo, en un contexto multidisciplinario, teniendo como instrumento de análisis el método científico, al servicio de los intereses de la clase trabajadora, sin perjuicio para la diversidad de posiciones y enfoques sindicales” (DIEESE, 1955).

El Departamento fue fundado el 22 de diciembre de 1955 para desarrollar investigaciones que fundamentasen las reivindicaciones de los trabajadores. Actualmente tiene 262 funcionarios (entre equipo técnico y administrativo, con más de 200 profesionales técnicos de alto nivel) 521 entidades sindicales afiliadas en las diferentes regiones del Brasil.

Los socios son personas jurídicas, no naturales. El DIEESE apoya al movimiento sindical, sin tener una representación directa en él. Vale decir que no tiene mandato autónomo y su actuación no es neutra, porque la institución existe para producir información y conocimiento a partir del método científico y sobre la base del estado del arte de la ciencia, pero con la finalidad específica de subsidiar al movimiento sindical.

A lo largo de sus 50 años de historia la institución conquistó credibilidad tanto en el plano nacional como en el internacional (es reconocido por organismos multi y bilaterales que han financiado incluso algunos de sus proyectos) y es reconocida como una institución de producción técnico-científica. Actúa en las áreas de asesoría, investigación y educación.

Los ejes temáticos que orientan toda la producción de la entidad y estructuran su producción de conocimiento son: empleo, renta, negociación de contratos colectivos de trabajo, políticas públicas y desarrollo. Los dos últimos temas fueron incorporados en los últimos cuatro años. Esta ampliación de espacios de actuación y temas se produce porque allí es donde se amplía el espacio de actuación del movimiento sindical.

Para profundizar los estudios relacionados con sus ejes temáticos, además de los trabajos habitualmente desarrollados para el movimiento sindical, el DIEESE realiza proyectos en asociación con organismos gubernamentales y con entidades de la sociedad civil, sean nacionales o internacionales.

² Para más información, ver: www.dieese.org.br.

El DIEESE nació como una entidad para la creación de información y con la finalidad de asesorar al movimiento sindical. Sin embargo, con el transcurso del tiempo, cuando los responsables comenzaron a percibir que no solamente deben producir información, sino también posibilitar que los sujetos se apropien de ella, se incluyen los procesos de formación.

Los espacios de formación y asesoría, por otro lado, se constituyen también como espacios de construcción de conocimiento, porque cada proyecto es una importante fuente de información que se sistematiza e integra a las bases ya existentes. El DIEESE se caracteriza por la construcción colectiva de conocimiento.

3.6 El Ministerio del Trabajo y Empleo del Brasil

La historia del MTE comienza en 1912 cuando se constituye la Confederación Brasileña del Trabajo (CBT), durante el Cuarto Congreso Operario Brasileño, realizado entre el 7 y 15 de noviembre. Esta Confederación tenía la función de promover un programa de largo plazo de reivindicaciones operarias tales como la jornada de trabajo de ocho horas, la semana de seis días, la construcción de viviendas para los operarios, la indemnización por accidentes de trabajo, la limitación de la jornada de trabajo para mujeres menores de 14 años, contratos colectivos que sustituyeran contratos individuales, seguro obligatorio para los casos de enfermedades, pensión para la vejez, fijación de un salario mínimo, reforma de los impuestos públicos y obligatoriedad de la instrucción primaria. La reglamentación de la organización del trabajo en el Brasil fue encargada al Departamento Nacional del Trabajo, creado el año 1918.

La creación del Ministerio de Trabajo, Industria y Comercio data del 26 de noviembre de 1930, mediante Decreto No. 19.433 emitido por el entonces presidente, Getúlio Vargas. Esta institución cambió de nombre y estructura organizativa varias veces (Ministerio de Trabajo y Provisión Social, Ministerio de Trabajo solamente, Ministerio de Trabajo y de Administración Federal, etc.) hasta que finalmente, en 1999, pasó a ser denominado Ministerio de Trabajo y Empleo, como se lo conoce a la fecha.

El MTE cuenta con diferentes comisiones y consejos (Comisión de Ética Sectorial, Consejo Curador de Fondo de Garantía del Tiempo de Servicio, Consejo Deliberativo de Fondo de Amparo al Trabajador, Consejo Nacional de Economía Solidaria, Consejo Nacional de Inmigración) y es el administrador del Sistema Público de Empleo, Trabajo y Renta. Tiene a su cargo la inspección del trabajo, cuya misión es combatir el trabajo esclavo, el

trabajo infantil, fiscalizar el trabajo y garantizar la seguridad y la salud en el trabajo. Además, cuenta con una Secretaría Nacional de Economía Solidaria que lleva adelante un Programa de Economía Solidaria y cuenta con un Sistema Nacional de Información sobre Economía Solidaria.

En el plano de las relaciones de trabajo, esta entidad del Gobierno se ocupa de la asistencia y homologación de rescisión de contratos de trabajo, mediación, registro de convenciones y acuerdos colectivos de trabajo, trabajo doméstico y trabajo temporal, combate de la discriminación en el trabajo, y contribución sindical. Además, tiene la Comisión de Conciliación Previa y un Catastro Nacional de entidades sindicales.

Siendo una de las prioridades del actual Gobierno la reforma sindical y del trabajo, se creó el año 2003 un Foro Nacional del Trabajo (FNT) coordinado por la Secretaría de Relaciones de Trabajo, y sobre el cual vale la pena profundizar un poco más.

El Foro Nacional del Trabajo y la intervención del DIEESE

El Foro Nacional del Trabajo contó con la participación de 600 representantes de los trabajadores, el Gobierno y los empleadores. Tenía como objetivo promover la democratización de las relaciones de trabajo mediante la adopción de un modelo de organización sindical basado sobre la libertad y la autonomía.

Clemente G. Lucio, director técnico del DIEESE desde 2003, indica que la participación de esta organización fue para apoyar el trabajo de articulación de las centrales sindicales y prestarles asesoramiento. Su trabajo fue organizar y preparar la participación de la bancada de trabajadores donde se reunían, discutían y elaboraban propuestas. El DIEESE cumplió esta labor de apoyo durante y después del Foro, que se desarrolló durante 2004 y 2005, entendiendo que lo que buscaba el Gobierno era organizar una agenda de discusiones y, a partir de ella, desarrollar una propuesta para implementar un nuevo modelo o sistema de relaciones de trabajo en el Brasil.

En el Foro se diseñó una propuesta que determinaba de qué manera se estructuraría la representación sindical de los trabajadores y los empleadores, cuales serían los mecanismos de financiamiento de la estructura sindical, cómo se proyectaría la relación entre empleadores y trabajadores, cómo se gestionarían y resolverían los conflictos principalmente en lo referido a las negociaciones colectivas y a las huelgas, cuales serían las bases para la reglamentación del derecho a la huelga, como se establecería el derecho a la organización en el local de trabajo -otro gran debate del movimiento

sindical resistido por los empleadores-, y cómo el sistema de relaciones de trabajo en el Brasil sería permanentemente actualizado a través de un Consejo Nacional de Relaciones de Trabajo.

Actualmente esta propuesta se encuentra en el Congreso Nacional como un Proyecto de Ley construido con una amplia participación tanto de los trabajadores, de los empleadores y de los gestores gubernamentales. Si bien no es un proyecto ideal ni contiene lo que cada una de las partes propuso en su sentido más amplio, su principal mérito es que posibilita cierto grado de acuerdos.

El Foro Nacional del Trabajo articuló un verdadero sistema de relaciones de trabajo, que excede las simples reformas sindicales y moviliza muchos intereses opuestos. Por ello, su aprobación puede demorar años o incluso décadas (porque siempre habrá observaciones promovidas por cualquiera de las partes). Sin embargo, es evidente que el trabajo desarrollado es un paso importante en la búsqueda por actualizar la legislación del trabajo y lograr que sea más compatible con las nuevas exigencias del desarrollo nacional, de manera que se pueda conseguir un ambiente propicio para la generación de empleo y renta; y modernizar las instituciones de regulación del trabajo, especialmente la justicia del trabajo y el Ministerio de Trabajo y Empleo, estimulando el diálogo y el tripartismo para asegurar justicia social.

Las conclusiones del Foro Nacional del Trabajo llegaron al Congreso, pero no fueron priorizadas, porque hubo divergencias respecto del proyecto, resistencia del sector empresarial, etc. Otro de sus méritos fue mostrar la capacidad del MTE para conducir un proyecto democráticamente, oyendo a todas las partes y reconociendo a las entidades sindicales.

3.7 La relación del DIEESE y el Ministerio de Trabajo del Brasil. Convenios y proyectos (2004/2007)

Los proyectos realizados por el DIEESE, que generaron varios convenios interinstitucionales con el Ministerio de Trabajo (2004-2007), abarcan los siguientes:

- **“Perfeccionamiento del sistema PED y diseño de nuevos indicadores y levantamientos”. Convenio MTE/SPPE/CODEFAT No. 098/2005 y Primer Plazo Adicional (2005/2006). Vigencia: Convenio: 26/Dic/2005 a 6/Dic/2006 Adicional: 26/Dic/2006 a 30/Abril/2007 (*)**

Objetivo A: Proporcionar asistencia técnica permanente a la ejecución de investigaciones regionales.

Objetivo B: Perfeccionar la divulgación mensual del Sistema PED.

Objetivo C: Construir la política de acceso y disponibilización de los indicadores y microdatos del PED.

Objetivo D: Incorporar la investigación Mensual de Ocupación y Desempleo (PMOD) al Sistema PED.

Objetivo E: Articulación institucional y gestión del sistema PED.

Objetivo F: Investigaciones piloto en áreas especiales con la metodología PED.

- **“Desarrollo de metodologías para la construcción de diagnósticos, metodologías para la elaboración de propuestas de naturaleza social y económica y metodologías para la calificación social”. Convenio MTE/SPPE/ CODEFAT n° 163/2004 (2004/2005). Vigencia: 16/12/2004 a 31/12/2005 (*)**

Objetivo general: El proyecto “Desarrollo de metodologías para la construcción de diagnósticos, metodologías para la elaboración de propuestas de naturaleza social y económica y metodologías para la calificación social” tiene como principal eje de acción la construcción de instrumentos que puedan subsidiar la intervención calificada de actores y/o grupos sociales en espacios y temas considerados esenciales para un proceso de desarrollo sostenible. El objetivo general de este proyecto es la construcción de instrumentos para el diálogo social y el trabajo conjunto, destinados a grupos o actores sociales que desarrollan acciones en áreas y temas que demandan ese tipo de calificación.

Subproyecto I: Desarrollo de un programa de capacitación para miembros de consejos sindicales de delegaciones regionales de trabajo.

Subproyecto II: Desarrollo de una metodología de diagnóstico y elaboración de propuestas sobre mercado de trabajo y calificación profesional en escala territorial y en cadenas productivas.

Subproyecto III: Calificación profesional: un nuevo espacio de negociación.

Subproyecto IV: Anuario Estadístico: subsidios para el diálogo social.

Subproyecto V: Desarrollo de una metodología de capacitación de dirigentes sindicales y producción de estudios sobre la competitividad de las cadenas productivas en el ámbito de los Foros de la Competitividad: una cadena productiva de la industria de transformación plástica.

- **“Nuevas tendencias de la dinámica socioeconómica, política y cultural en la realidad de la región nordeste”. Contrato N° 001/2006 (Convenio MTE/SPPE/CODEFAT n 081/2005). Vigencia: 25/08/06 a 30/11/06. (*)**

Objetivo general: Elaboración de cuatro Estudios de Caso que permitan el conocimiento de nuevas tendencias de la dinámica socioeconómica, política y cultural en la región nordeste, con énfasis en los cambios en el mundo del trabajo y en las demandas y necesidades de calificación profesional.

- **“Calificación social para actuación de sujetos o grupos sociales en la negociación colectiva y en la gestión de políticas públicas”. Convenio MTE/SPPE/CODEFAT - 075/2005 e Primeiro Termo Aditivo (2005/2007). Vigencia: 22/12/2005 a 31/12/2007. (*)**

Objetivo general: Ejercicio del diálogo social, de la participación en consejos gubernamentales y de la negociación colectiva.

Subproyecto I: Ampliación y difusión del programa de capacitación para miembros de consejos sindicales de delegaciones regionales del trabajo.

Subproyecto II: Calificación profesional: edición y producción del kit y de la experiencia piloto de negociación de la calificación profesional.

Subproyecto III: Anuario de Calificación Social y Profesional 2006.

Subproyecto IV: Anuario de los Trabajadores 2006 con serie histórica: informaciones regulares para el diálogo social.

Subproyecto V: Asesoría en la elaboración e implementación de planes sectoriales de calificación – PLANSEQs en la cadena productiva del plástico del Estado de Sao Paulo y en el acuerdo productivo local de fruticultura irrigada de bajo y medio San Francisco.

Subproyecto VI: Construcción de propuesta de institucionalización de la formación continua de trabajadores en cuestiones relativas al mundo del trabajo.

Subproyecto VII: Formación de consejeros sobre Sistema Público de Empleo.

(*) El texto completo de productos entregados está disponible en la página www.dieese.org.br.

3.8 Orígenes de la relación DIEESE/MTE y situación actual

La producción del DIEESE en el periodo 2004-2007 en proyectos encargados por el MTE fue más prolífica en los últimos años, pero es importante hacer notar que la relación existía ya desde hace mucho tiempo y fue construida por la fuerte vinculación de ambas instituciones en la misma temática: el trabajo (aunque la perspectiva del DIEESE está fuertemente concentrada en la representación sindical).

La relación del DIEESE con el MTE se remonta a los años sesenta y setenta, pero se profundiza y fortalece con la designación del primer Ministro de Trabajo después de la dictadura, Almir Pazzaniotto, que es un gran abogado laboralista, actualmente es Ministro del Tribunal Superior del Trabajo, y que fue abogado del movimiento sindical de los químicos, de los metalúrgicos, entre otros. La relación se fortaleció a partir de uno de los hitos históricos más importantes del DIEESE, la implementación del Programa de Capacitación de Dirigentes y Asesores Sindicales (PCDA) (véase: Hitos).

Las funciones que cumple el DIEESE son variadas en los diferentes proyectos conjuntos, pero están principalmente orientadas al acompañamiento de procesos mediante la provisión de datos e información relevante, la asesoría y formación de los trabajadores en su afán de habilitarlos efectivamente para participar en el diálogo social sobre temas que les interesan.

En el tema de la calificación profesional en el marco de los PlanSeQs, por ejemplo, el DIEESE no participa directamente de los planes de calificación profesional, sino más bien de una etapa previa a estos. Su actuación consiste en la elaboración de diagnósticos sobre el mercado de trabajo y, en algunos casos, en la asesoría, elaboración e implementación de los PlanSeQs. De manera general, los planes son elaborados en las localidades (municipios o Estados) y son luego encaminados al Gobierno.

De forma general se puede decir que tanto para los PlanSeQs como para los Planes Territoriales (PlanTeQs) la contribución del DIEESE deriva principalmente de dos proyectos en los cuales trabaja junto al MTE. Uno de ellos es un proyecto para la elaboración de una metodología por parte del DIEESE, para realizar diagnósticos sobre el mercado de trabajo de determinado sector.

El valor agregado de esta metodología, que se ha constituido en un referente en el tema, es que está pensada para incluir la participación de los principales actores sociales del sector que será analizado. Hay una preocupación real para que los propios actores participen y contribuyan con

su perspectiva en la construcción del conocimiento sobre el mercado de trabajo para el sector en el que posteriormente se construirá un plan de intervención gubernamental.

En el marco de los PlanSeQs se trabajaron, hasta el momento, cuatro casos. En dos de ellos (sector de comercio de Porto Alegre y sector de la industria del plástico en São Paulo), el proyecto de construcción del diagnóstico tuvo continuidad con la construcción de PlanSeQs, que del mismo modo fueron elaborados de manera participativa entre las representaciones de trabajadores, de los empresarios y también de gestores públicos. La labor del DIEESE para articular a estos actores es de suma relevancia ya que, además, cumple una función de asesoramiento al movimiento sindical para la negociación respecto del Plan. Los planes son posteriormente encaminhados al Gobierno federal, solicitando su implementación. Solamente hubo participación del DIEESE en la evaluación del plan elaborado sobre el sector de plásticos.

El otro proyecto del DIEESE con el MTE que influye en los planes de intervención gubernamental es el proyecto de capacitación de los miembros de las Comisiones Municipales de Empleo y Renta. Estas comisiones existen desde la década de los noventa, pero más recientemente el DIEESE fue llamado para capacitar a sus miembros al ser evidente que no se sabía, exactamente, cuál era su rol y donde se podrían encontrar la información necesaria para realizar su trabajo.

El DIEESE diseñó un curso en el que se discute el rol de las comisiones, de los espacios tripartitos; se capacita para buscar información y para planear acciones. Muchas de esas comisiones elaboraron PlanTeQs, y así, de forma indirecta, el DIEESE ha participado de ellos, subsidiando como siempre las acciones del movimiento sindical.

3.9 Factores endógenos que facilitaron la influencia del conocimiento y la investigación en el proceso de política para la calificación profesional

El DIEESE, una organización que aprende.

Una de las principales fortalezas del DIEESE, y un aporte muy importante a la sociedad brasileña, es su capacidad de promover y apoyar la construcción del diálogo social, aportando conocimiento técnico y científico. Esto se puede ver por la gran cantidad de instituciones y personas involucradas en los diferentes proyectos que desarrolla, y en los resultados concretos de sus investigaciones que derivan en “productos de conocimiento”

que ha conseguido entregar a la sociedad y, de manera particular, a los trabajadores.

La historia del DIEESE comenzó oficialmente el 22 de diciembre de 1955, cuando un grupo de 20 dirigentes sindicales de Sao Paulo, que ya había realizado una serie de movilizaciones conjuntas en el Pacto de Unidad Intersindical (PUI), decidió construir un organismo propio de los trabajadores, no previsto por la estructura sindical, con el objetivo de producir datos que fueran la base de las negociaciones con el patronato. En aquella época, las entidades sindicales pensaban que los índices oficiales de inflación eran manipulados, y querían tener un índice confiable de la clase trabajadora.

Aún cuando las razones que motivaron la fundación del DIEESE se mantienen hasta hoy, el objeto de estudio de la entidad ganó nuevos ángulos, acompañando los cambios sociales y económicos que ocurrieron en el Brasil en los últimos 50 años. En el inicio, el principal objetivo de la institución era la producción de un índice que permitiese valorar el comportamiento de los precios para contraponerlos con los datos oficiales en la época de las campañas de reajuste en la base de datos. Actualmente, su actividad está totalmente diversificada (mercado de trabajo, desarrollo tecnológico, distribución de renta, perfil de categorías, movilizaciones y conquistas de los trabajadores, proceso de trabajo y formación de dirigentes sindicales) y conforman una parte de lo que es el DIEESE hoy (DIEESE, 2007).

Algo que es llamativo en el DIEESE es un sentido de cohesión muy fuerte en torno de los requerimientos concretos de los sindicatos en la lucha por la reivindicación de los trabajadores. La primera característica recogida en la investigación tiene que ver con esa identidad de la organización, que estuvo siempre ligada con el movimiento sindical y sus reivindicaciones; y con un fuerte sentido y unidad de propósito compartido. Los sindicatos son los socios del DIEESE, son ellos quienes lo fundaron, quienes mantienen su funcionamiento y a quienes la institución se debe.

Otra característica importante observada es el carácter intersindical de la institución (que tiene socios de diferentes tendencias políticas, con diferentes concepciones de mundo y diversos “colores partidarios”) que ha derivado en una especialización de su trabajo con la diversidad y la divergencia para desarrollar procesos cuyo resultado final sea producción de conocimiento colectivo y/o acuerdos participativos.

Respecto a la organización del DIEESE, otro dato relevante es que la entidad tiene una doble dirección. Por un lado está la Dirección Sindical y por el otro la Dirección Técnica. La primera es en realidad la dirección

política de esta organización y también su responsable jurídica. Es la que decide qué proyectos se realizarán, y qué ofertas aceptarán o rechazarán. Esta es una particularidad de esta entidad: nunca realiza ningún trabajo que, en principio, pueda considerarse en contra de los intereses de los trabajadores. Ningún proyecto es aprobado si no es considerado relevante por la Dirección Sindical.

De este modo, el DIEESE existe y se concibe a sí mismo para producir conocimiento por y para los trabajadores. Respecto de la cultura y al clima organizacional de la entidad, es posible notar la conciencia y el orgullo de estar al servicio del movimiento sindical.

Es interesante también la interacción e interdependencia de las Direcciones Sindical y Técnica. La primera ordena y organiza los procesos estratégicos y la segunda se hace cargo de los procesos operativos. Si bien la Dirección Técnica depende de la Dirección Sindical o Política, se puede decir que ambas se conciben imprescindibles para el accionar armónico de la organización y que han logrado desarrollar un sistema de incentivos efectivo para que el equipo técnico sea altamente calificado y se mantenga actualizado.

Hay inversiones y estímulos para estudios de maestrías y doctorados, porque esto se percibe como una inversión para promover la calidad de los trabajos que realizará la institución.

Por la trayectoria expuesta, y por su capacidad de respuesta a necesidades manifiestas vinculadas con la temática central de su trabajo, se puede afirmar, sin lugar a dudas, que el DIEESE tiene las características de una **organización que aprende** y cuyo desarrollo es producto de un aprendizaje de triple ciclo, a partir del cual la organización impulsa su reestructuración completa, como consecuencia del replanteamiento de su identidad y razón de ser.

En la época actual, caracterizada por el constante cambio, no se debe pasar por alto que el aprendizaje organizacional es la principal herramienta de la gestión del conocimiento y que el aprendizaje de triple ciclo es parte del proceso que permite “aprender a aprender” a las organizaciones (que es lo único que asegura el máximo grado de proactividad, pues al provocar el incremento del potencial de aprendizaje, garantiza su renovación y desarrollo continuos y, por lo tanto, su supervivencia y evolución. La propia organización impulsa su movimiento continuo.

Según Peter Senge (1992), una organización que aprende es capaz de mirar el futuro en relación con el presente, de institucionalizar procesos de reflexión-en-acción, que planifica y evalúa como una oportunidad para

aprender. Aprenden de ellas mismas a lo largo de su desarrollo y logran, a través de ello, una meta-aprendizaje: aprenden cómo aprender. Una organización que aprende adquiere la capacidad de “transformarse a sí misma” por la alteración de su modo de hacer y resultados de forma colectiva, y por la interacción de los miembros que la configuran.

El proceso de transformación del DIEESE, la evolución y refinamiento de su forma de aprendizaje puede constatarse por su gradual y constante crecimiento traducido en los siguientes hitos:

1955:

- **Después de un periodo de luchas sindicales (huelga de los 300 mil), el DIEESE es fundado por 18 sindicatos con orientaciones políticas e ideológicas diferentes**, como una organización para dialogar con el Gobierno y la sociedad sobre el costo de vida en Brasil.

1964:

- **El DIEESE, fiel a su causa, continúa su labor clandestinamente** al ser cerrado por varios meses en la dictadura militar.

Década del setenta:

- **El DIEESE decide invertir y encarar la educación** con el enfoque de formación de educadores cuando se acaba la dictadura.
- **El DIEESE responde a una necesidad vinculada con el objetivo por el que fue creado pero, debido a una necesidad identificada, actúa en un nivel diferente al previsto inicialmente y logra visibilidad.** Esto se hace evidente porque, debido a la desconfianza respecto a los índices oficiales de la inflación en el país, el DIEESE elabora un Dossier sobre la manipulación del índice de inflación y publica también un índice propio. Así, logra visibilidad ante la sociedad porque desenmascara el índice oficial. Esto generó una movilización de los trabajadores por la recuperación de las pérdidas salariales. La evidencia de la manipulación de los índices de 1973 y 1974 fue reconocida incluso por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI). Por eso, se convierte en una organización de referencia respecto del Índice de Costo de Vida que es la base de la campaña de reposición de salarios. Entonces surge la figura de Lula como un gran líder sindical en San Bernardo y otros líderes como Mengheli y Vincentinho. Lula desmintió los datos del Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística (IBGE) y se consolidó como un referente en el tema.

- **El DIEESE asume un rol de dirección dentro del movimiento sindical.** Tanto el movimiento sindical como el DIEESE pasaron por la dictadura con mucha dificultad, pero ya en esta época se empezó a capacitar (a escondidas) a los dirigentes sindicales para lidiar, no solamente con la coyuntura autoritaria del país, sino también con la transformación del capitalismo y de las relaciones de trabajo. Estas capacitaciones dieron lugar a la formación de la Escuela Sindical del DIEESE, que funcionó de 1980 hasta principios de los años noventa.
- **El DIEESE comienza a actuar como articulador de un todavía precario diálogo social.** Empieza a destacarse en este período como interlocutor entre los sindicatos, porque en aquel momento no estaba permitido a los sindicatos organizarse en Centrales (la Primera Central Sindical en el Brasil, CUT, data de 1983).

Década del ochenta:

- **El DIEESE aumenta su cobertura geográfica y los ámbitos de su actuación.** Fue un momento de gran expansión derivada de la propia expansión del movimiento sindical. Era un momento de reestructuración democrática del país, lo que facilitó la expansión del DIEESE y que se crearan las oficinas regionales de la institución. Se convirtió en una institución nacional.
- **El DIEESE realiza la investigación del Padrón de Vida y Empleo y la Investigación del Presupuesto Familiar** con lo que renueva el cálculo del Índice de Costo de Vida.
- **El DIEESE enfoca su rol de orientación al movimiento sindical en campos específicos,** como el de Formación de la Escuela Sindical, donde se estudiaba el método dialéctico y su aplicación a casos concretos, como la remuneración del trabajador y la Constituyente.
- **El DIEESE actúa como articulador del movimiento sindical.** Momento pre-constituyente: el DIEESE formaba y subsidiaba a los sindicalistas en sus reivindicaciones por la Constituyente.
- **El DIEESE asume un rol activo en discusiones centrales para los intereses nacionales.** También participó la Dirección Técnica del DIEESE en la Comisión de Notables llamada a discutir la nueva Constitución.
- **El DIEESE contextualiza y elabora metodologías adaptando instrumentos para la realidad donde debe actuar.** En 1985 se lanza la PED (*Pesquisa de Emprego e Desemprego*). Se inicia un proceso de disputa y denuncia sobre la forma de elaboración de los índices de empleo en

Brasil. El DIEESE creó una metodología adecuada a la observación del mercado de trabajo brasileño, con el objetivo de poner en evidencia el desempleo oculto del país. Hasta esa fecha se realizaban las investigaciones sobre empleo sobre la base de una metodología aplicable a países europeos. Esta investigación tuvo la financiación del Estado de São Paulo y fue realizada también por la SEADE que es una Fundación del mismo Estado. A partir de la década del noventa, pasó a ser financiada por el MTE con recursos del Fondo de Amparo al Trabajador. Actualmente, se conquistó una gestión nacional con más de 12 instituciones involucradas en la gestión del sistema PED en siete regiones.

Década del noventa:

- **El DIEESE potencia su rol de guía para el movimiento sindical, ya amplía su actuación a la habilitación de actores para la construcción del diálogo social en temas inherentes a la reivindicación de los derechos de los trabajadores.** El Gobierno de Fernando Collor de Melo abre los puertos del país a las importaciones y se genera preocupación, tanto en el Gobierno como en los empresarios sobre la discusión de cómo enfrentar la competencia internacional. Se crea la Comisión (Gubernamental) de Valorización del Trabajo y Empleo en Brasil, que resulta en el Programa Brasileño de Calidad y Productividad (PBPQ). De parte de los trabajadores, se identifica la necesidad de formación para discutir los temas de la reestructuración productiva.
- **El DIEESE capacitó internamente a su equipo** simultáneamente a la producción de los kits (documentos creados para instrumentalización de los programas, con material básico para el desarrollo de los cursos de formación) que son otro producto consolidado de la institución, se investigó con el movimiento sindical y se identificaron 20 temas prioritarios para la negociación colectiva.

1994:

- **El DIEESE inicia el Programa de Calificación de Dirigentes y Asesores Sindicales (PCDA)**, que existió hasta el año 2002. En este Programa se capacitó a más de 4.000 trabajadores para discutir el tema de la reestructuración productiva, las nuevas relaciones de trabajo, etc. Fue como una especialización académica de alto nivel. Este proyecto tenía la financiación del Ministerio de Ciencia y Tecnología y del MTE, ente con el que comenzó a profundizarse la relación. Fue anterior al Gobierno de Luiz Inacio Lula da Silva.

- Se creó una red de dirigentes que, posteriormente, en varios casos se convirtieron en gestores públicos. Fue la primera vez que los sindicatos trabajaron juntos y se logró hacer un diagnóstico de situación mucho más amplio y se promovió la reflexión sobre papel de las políticas públicas vigentes. Es importante mencionar que al principio participaban en este programa los propios técnicos del DIEESE, junto a los sindicalistas, porque los temas trabajados eran nuevos para toda la sociedad. Y esta dinámica es la misma hasta ahora: los nuevos desafíos del mercado de trabajo para los trabajadores, por ejemplo el participar en la definición de políticas públicas, se vuelve un desafío para los propios técnicos del DIEESE. El DIEESE siempre tuvo que lidiar con la diversidad y ha sabido hacer de esto una de sus fortalezas, que se refleja en toda su metodología de trabajo y en experiencias como la del PCDA.

Últimos años:

- **El DIEESE conforma el GAM** (Grupo de Acompañamiento Metodológico) y el **GENE** (Grupo de Estudios en Negociación), equipos internos para el acompañamiento metodológico y para adecuar a la institución a los cambios que se deben encarar.
- **El DIEESE capacita formadores** para la habilitación en el manejo de los Kits de información que produce la institución.
- **El DIEESE apoya al Foro Nacional del Trabajo** que promueve el MTE. Si bien actualmente el proyecto está en el Congreso, sin haber sido discutido en esa instancia fue muy importante en términos de la definición de las relaciones de trabajo y de un nuevo sistema que podría ser perfeccionado e implementado en el futuro.
- **El DIEESE recibe reconocimiento general en el ámbito nacional e internacional como articulador del diálogo social entre partes que representan intereses diversos y muchas veces contrapuestos.** Se constituyen las comisiones municipales y estatales de Empleo y Renta, con la participación de gestores públicos, empresarios y trabajadores. El DIEESE es llamado para capacitar a los participantes de estas comisiones; es decir, la entidad que representa el movimiento sindical es reconocida e invitada a capacitar a los representantes de los empresarios y del Gobierno. Este es un logro muy importante de la organización.
- **El DIEESE logra articular la creación de la Escuela de Ciencias del Trabajo** que era un sueño que permaneció latente desde la fundación misma de la institución. Con ella se pretende difundir al mundo una

visión diferente, que parte del punto de vista de la clase trabajadora y de la formación de las personas.

- **El DIEESE se encuentra hoy en un proceso de creciente participación en proyectos gubernamentales** como consecuencia de una participación más grande del movimiento sindical o de antiguos dirigentes sindicales en los espacios públicos.

Características organizacionales relevantes del DIEESE

El DIEESE es una entidad sin fines de lucro de alcance nacional (algo particularmente importante en un país con la extensión geográfica del Brasil y donde existe tanta diversidad material y cultural), que tiene 17 oficinas regionales y que produce y sistematiza información cotidianamente.

Toda la producción de la institución está estructurada a partir de tres tipos de unidades de trabajo, localizadas en varios estados brasileños y en Brasilia, el Distrito Federal. Tiene una Administración nacional situada en la ciudad de Sao Paulo, donde el DIEESE articula toda su producción técnica. En esta unidad trabajan los responsables de coordinación técnica de la institución y gran parte de los equipos de asesoría, investigación y educación. Las sedes regionales del DIEESE son unidades creadas para desarrollar regionalmente los trabajos de asesoría, investigación y educación y atender a las entidades locales filiadas.

El DIEESE tiene un proyecto de ampliación del número de sus sedes regionales para poder prestar asesoría y ejecutar otros trabajos para el movimiento sindical en todo el país. Las subsecciones son unidades del DIEESE localizadas en entidades sindicales afiliadas a la institución, a pedido de sus direcciones, en cualquier parte del país. Tienen como objetivo producir estudios, investigaciones y análisis que contribuyan al crecimiento de la acción sindical de las entidades. Las subsecciones del DIEESE están presentes en entidades sindicales de trabajadores bancarios, metalúrgicos, petroquímicos, empleados de comercio, de empresas de telefonía, de educación, petroleros, electricistas y funcionarios públicos, entre otros, en diversas unidades de la Federación. Cualquier entidad sindical afiliada puede solicitar al DIEESE la implantación de una subsección.

La dirección del DIEESE es ejercida por tres instancias:

- Dirección Sindical Nacional, responsable de la orientación política, las directrices de planificación y el presupuesto.
- Dirección Ejecutiva, también sindical, que acompaña y evalúa la ejecución de la planificación.

- Dirección Técnica, compuesta por empleados que ejecutan la planificación de las demás direcciones y coordinan los trabajos de los diversos equipos.

En 2007 la institución desarrolló una serie de actividades vinculadas con sus áreas específicas de actuación. Dentro de ellas están las relaciones sindicales que involucran trabajos y estudios de asesoría al movimiento sindical, actividades de formación sindical a través de la Red de Apoyo a la Negociación Colectiva (RAN) para los dirigentes y asesores sindicales, y la articulación del trabajo en redes sectoriales. El Área de la Investigación realizó los estudios permanentes como la Investigación sobre Empleo y Desempleo (PED), investigaciones temáticas, sectoriales o por categorías e investigaciones sindicales, como *Meu Salario*. El Área de Estudios y Desarrollo tiene como objeto elaborar y realizar proyectos pioneros, reunir información de fuentes primarias y secundarias de datos y también subsidiar la implementación de proyectos de Observatorios de Trabajo³.

El DIEESE es una institución profundamente comprometida con las reivindicaciones de los trabajadores. La investigación y producción de conocimiento técnico-científico es un instrumento importante en esta lucha.

El personal técnico del DIEESE busca permanentemente encontrarse en la frontera del conocimiento, no para ganar un Premio Nobel o un lugar destacado en la Academia, como ellos mismos dicen, sino porque necesitan tener los mejores instrumentos para su lucha, esa gran lucha dentro de la sociedad capitalista por la división de la riqueza producida. El DIEESE lucha por la necesidad de superar la condición de subordinación de los trabajadores dentro de la sociedad. “El día que el Brasil sea un país absolutamente justo... que algún día lo será; tal vez la agenda de una institución como el DIEESE se empobrezca, pero está bien, porque lo asumiremos como otra etapa de nuestro desarrollo” indican.

En el DIEESE es evidente el compromiso con la mejora continua y con el desarrollo del personal (que se traduce tanto a través de los programas de formación e incentivos ya mencionados, como por ese absoluto convencimiento sobre la “necesidad” de estar bien preparados, que ellos han internalizado).

El DIEESE se desempeña tratando de imprimir un modo creativo e innovador a su accionar y no meramente acumulativo o reproductivo.

³ Para más información, ver: www.dieese.org.br.

Buscan agregar valor para una lucha que juzgan noble y necesaria. Se puede decir que hay congruencia entre la intención que declaran y los resultados que obtienen de su trabajo (véase “Hitos”). El DIEESE produce conocimiento de alta calidad, y realiza un trabajo colectivo y tiene un abordaje negociador e inclusivo, de promoción del diálogo social, en el que participan muchos actores diversos.

Por un lado, el DIEESE tiene un equipo muy experimentado de personas vinculadas con la institución por varias décadas, pero también permanente contacto con personas nuevas y una alta inserción de sus técnicos en diferentes regiones, puesto que trabajan dentro de las entidades sindicales. Esto les da una gran ventaja en cuanto al conocimiento de diferentes realidades locales. Su equipo es multi e interdisciplinario y se enriquece con la interacción con otras organizaciones vinculadas con la misma temática (muchas veces se da un intercambio de conocimiento por la ida y venida de trabajadores al y del sector público).

Algo que también se puede ver es que ha logrado una construcción coherente de “rutas críticas” para diferentes procesos y proyectos, puesto que normalmente parte de un diagnóstico basado sobre datos objetivos. Respecto de sus metodologías, cuando va a implementar una nueva, el DIEESE realiza primero “pilotos de prueba”, que son rigurosamente evaluados antes del lanzamiento como producto final al exterior de la institución, asegurando, de este modo, una mayor efectividad.

Sin embargo, y a pesar de que la evidencia muestra muchas más fortalezas que debilidades, éstas existen y se traducen básicamente en dos cuestiones: la gestión financiera (porque existen limitaciones en cuanto a recursos financieros y físicos) que implica cierta inestabilidad; y la gestión del cambio (porque la institución ha crecido mucho, y no necesariamente este crecimiento ha sido asimilado internamente en la misma medida por todos, ni con el mismo grado de aceptación). En este punto, su fuerte cultura, que es una fortaleza, se constituye también en una debilidad, puesto que es menos flexible al cambio y necesita de un mayor esfuerzo para lograrlo.

3.10 Factores exógenos que facilitaron la influencia del conocimiento y de la investigación en el proceso de calificación profesional en el Brasil

En los últimos años ha habido una evidente ampliación de la participación de los movimientos sociales en el Brasil y, en particular, del movimiento sindical que participa activamente en una amplia agenda de

discusión sobre políticas públicas. Este es un marco de actuación muy importante para este Estudio de Caso.

En las décadas del ochenta y del noventa se dieron varias experiencias de participación social, incluyendo órganos de carácter consultivo y deliberativo hasta iniciativas más amplias, con mayor influencia sobre la implementación de acciones gubernamentales. Tanto en el ámbito local como en el ámbito nacional son muchos los casos de este tipo de participación que pueden involucrar desde decisiones sobre inversiones específicas hasta proposiciones de regulación más completas.

Como ejemplo están los Foros de Competitividad de la Industria promovidos por el Gobierno Federal; la reciente campaña por la valorización del salario mínimo, que resultó en la constitución de una Comisión Cuatripartita para proponer una política permanente sobre el tema; la experiencia de comisiones tripartitas o multipartitas constituidas para actuar en acuerdos productivos locales y cadenas productivas, entre tantos otros.

Los cambios que se dan actualmente por el proceso de globalización mostraron que la economía brasileña no tiene la capacidad plena de absorber la creciente fuerza de trabajo, porque todavía existe desempleo, condiciones de trabajo precarias, caída de los ingresos reales, concentración de la renta, etc.

Esto ocasiona que el tema del trabajo se considere con una alta prioridad a diferentes niveles y que tanto los trabajadores como el Gobierno y los empleadores participen de la discusión sobre posibles soluciones en espacios creados al efecto y donde el DIEESE cumple varias funciones de articulación. Las oportunidades para el DIEESE están vinculadas con la relevancia que tiene la temática del trabajo para la sociedad; con que en el Brasil existen pocas instituciones que producen información específica, completa y con el suficiente nivel de detalle; y con que la forma de obtener información del DIEESE es ampliamente valorada a diferentes niveles (construcción participativa, de “abajo hacia arriba”, promoviendo el diálogo social).

Por otro lado, las amenazas que se ciernen sobre la institución están vinculadas precisamente con su dependencia directa del movimiento sindical, ya que si la participación de éste disminuye (por cualquier causa, incluso el aumento del individualismo dentro del sistema capitalista) o hay fracturas internas, esto afectaría directamente a la institución. También se asumen como riesgos cierta inestabilidad política en el Brasil y una potencial tendencia a su incremento, el aumento de proyectos de plazo limitado (más de 50% del presupuesto actual del DIEESE) y la rotación de personal (con todos sus efectos) que deriva de ellos.

3.11 Foco y metas del trabajo conjunto

El DIEESE tiene el propósito definido de acompañar al movimiento sindical brasileiro, apoyando, recomendando y desarrollando sus propuestas para los trabajadores y para toda la sociedad.

El MTE, como parte de su mandato constitucional, está realizando una serie de esfuerzos para la concertación social en torno de las cuestiones del trabajo y de los sindicatos a través, por ejemplo, del Foro Nacional del Trabajo, que se constituye como un espacio público legitimado para la discusión y encaminamiento de las reformas sindicales, del trabajo y de la afirmación del diálogo social.

El trabajo conjunto del DIEESE y del MTE es muy amplio y varía en intensidad de acuerdo con el ajuste de la agenda sindical y de las agendas gubernamentales. Sin embargo, en el periodo de análisis enfatizado (2004-2007), destacan los siguientes proyectos:

- **La investigación de empleo y desempleo (PED)**, donde se logró proporcionar asistencia técnica permanente a la ejecución de investigaciones regionales, perfeccionar la divulgación mensual del Sistema PED, construir la política de acceso y disponibilización de los indicadores y microdatos del PED, incorporar la investigación Mensual de Ocupación y Desempleo (PMOD) al sistema PED, articulación institucional y Gestión del Sistema PED, y realizar investigaciones piloto en áreas especiales con la metodología PED.
- **La calificación social y profesional.** Se logró la elaboración de metodologías para la construcción de diagnósticos, metodologías para la elaboración de propuestas de naturaleza social y económica y metodologías para la calificación social, que tienen como principal eje de acción la construcción de instrumentos que puedan subsidiar la intervención calificada de actores y/o grupos sociales en espacios y temas considerados esenciales para un proceso de desarrollo sostenible.

El MTE apoya, financia y encomienda proyectos al DIEESE porque es una institución que produce conocimiento científico, trabaja con rigor metodológico, con un equipo técnico altamente calificado y esto se traduce en el gradual incremento de los proyectos encomendados y la ampliación de su ámbito de actuación.

3.12 Impacto del trabajo conjunto en las políticas públicas del Brasil

Los impactos del trabajo conjunto del DIEESE y el MTE que mencionaremos en el presente documento se refieren a experiencias y avances logrados principalmente en la construcción del diálogo social y en la habilitación de actores para participar en él.

En el tema de la **calificación profesional**, que tiene una incidencia directa en la empleabilidad y, por lo tanto, en la calidad de empleo, la labor conjunta de estas dos organizaciones apunta fuertemente a la apertura de espacios de discusión; al análisis y la reflexión, y el involucramiento de un gran número de actores sociales pertenecientes al sector de los trabajadores, de los empleadores y del Estado. Ese es un logro en sí mismo.

Además, las experiencias estudiadas sobre la negociación colectiva de calificación profesional lograron articularse con el mecanismo de implementación de la Agenda Nacional de Trabajo Decente en el Brasil.

Sin embargo, el impacto fundamental es un impacto indirecto y, por lo tanto, difícil de medir. La información producida por el DIEESE para el MTE es valiosa para el Gobierno en la elaboración de políticas relacionadas con el trabajo. El DIEESE se constituye en una de las fuentes más confiables de información para varios temas, en los que el mismo MTE no ha desarrollado medios propios de producción. Tampoco hay otras instituciones que sean tan representativas (por la amplia presencia sindical de sus socios) ni piensen, discutan o trabajen la cuestión del trabajo, la remuneración, la calidad de vida de los trabajadores y la distribución de la renta, entre otros temas, como el DIEESE.

Una experiencia interesante vinculada con los impactos es la relatada por Nelson Karam, coordinador del Área de Educación del DIEESE, y que tiene que ver con la participación del DIEESE en el tema de la previdencia, donde se consiguió establecer una discusión con la participación de las centrales sindicales y se pusieron sobre la mesa varios temas relevantes.

Allí se desvirtuó la afirmación de que “las rentas eran un gasto público que no debería tener la magnitud que tiene hoy” porque eso supuestamente “comprometía las finanzas públicas”. A través de una investigación, el DIEESE demostró que la verdad era que la seguridad social tenía superávit, que se tenían los recursos de tributos suficientes para atender las rentas jubilatorias sin problemas y que, incluso, había otro lado positivo además de la atención de un derecho ciudadano, que era la función de fomento del desarrollo económico.

El DIEESE tuvo también una actuación firme en la denuncia del trabajo esclavo y del trabajo infantil, ya que a lo largo de dos años fue levantando un conjunto de informaciones que luego se integraron y consolidaron en la propuesta de la OIT sobre trabajo decente.

También se hicieron trabajos enfocados a las cuestiones de género y raza, siendo el DIEESE una de las primeras organizaciones en ocuparse de estos temas. La información generada promovió su inserción en la Agenda Nacional.

Otro impacto del trabajo del DIEESE en las políticas públicas es la actuación de los sindicatos en los espacios de discusión de políticas públicas. Al asesorar al movimiento sindical, al prepararlo para las negociaciones con los empresarios y con los gestores públicos, la información y el conocimiento que gestiona el DIEESE subsidian la representación de los trabajadores, fundamentan sus reivindicaciones, fortalece su actuación y la perspectiva de los trabajadores en la elaboración de las políticas vinculadas con el trabajo.

Sin embargo, este impacto solamente puede darse cuando los sindicatos son llamados a participar en estos espacios, algo que ha ocurrido bastante, sobre todo en la última década, debido a una mayor apertura para la participación del movimiento sindical mediante la construcción de varios espacios tripartitos. Además, es importante también mencionar que muchas informaciones necesarias para la definición de ciertas políticas públicas son trabajadas solamente por el DIEESE.

Finalmente, también es necesario hacer referencia al impacto que se deriva de la capacitación de los gestores públicos. Como ya se indicó, el DIEESE actúa en la calificación de participantes de espacios tripartitos con bastante frecuencia y ha logrado con ello respetabilidad, credibilidad y reconocimiento más allá del movimiento sindical.

3.13 Gestión del conocimiento para la incidencia en políticas públicas

La gestión del conocimiento trata de activos intangibles que tienen que ver con procesos relacionados de una forma u otra con la captación, estructuración y transmisión del conocimiento, que tiene en el aprendizaje organizacional su principal herramienta.

Como conclusión de este Caso de Estudio, desde la perspectiva de una institución de investigación que quiera actuar para lograr incidencia en políticas públicas, las “mejores prácticas” identificadas apuntan a que es necesario desarrollar la capacidad de “aprender a aprender” o, en

el lenguaje utilizado por Swieringa y Wierdsma (1992) lograr un nivel de “meta-aprendizaje”, que implica cuestionar la propia capacidad de aprendizaje (ya adquirida), para encontrar nuevas formas de seguir aprendiendo.

Se ve que el propósito mencionado, la incidencia en las políticas públicas, por su complejidad y dinamismo, demanda, como lo ha hecho con el DIEESE, mucho más que un aprendizaje “adaptativo” (entendido como la focalización del esfuerzo en el logro de mejoras incrementales de su actividad, pero dentro de un marco de acción establecido) obligando a alcanzar un aprendizaje “generativo”, que demanda la modificación radical del marco de acción global (McGill, Slocum y Lei, 1992) por lo cual la competencia para gestionar el cambio adquirirá un gran valor.

Además, si bien el DIEESE tiene particularidades únicas (origen, mandato, circunstancias e historia), los elementos constantes más importantes que resaltan en su accionar y que quedan como fundamentales en términos de las “mejores prácticas” son:

- **La capacidad de adaptación al cambio.**
- **Los principios o líneas directivas.**
- **La voluntad, por encima de todo, de actuar para cambiar la realidad.**

En la historia y evolución de esta organización, perteneciente al movimiento sindical del Brasil pero que ha alcanzado una gran notoriedad, renombre y reconocimiento desde el punto de vista técnico; se puede ver que el DIEESE, hasta cierto momento, logra incidencia en las políticas públicas como un resultado más bien indirecto y, por lo tanto, difícil de medir.

Sin embargo, a partir de la inclusión del tema en su agenda de trabajo (hace aproximadamente cuatro años), que demandó una serie de ajustes internos de estructura, de conocimientos, de instrumentos y el afinamiento de sus competencias en temas en los que ya se había logrado mucho (diálogo social, metodologías participativas para la gestión de la información, etc.), se puede ver un enfoque más claro hacia la obtención de resultados, con la clara aceptación de la contingencia a la que están sujetos, por ser un órgano cuyo destino está ligado con el del movimiento sindical y donde la mayor o menor participación de éste condicionará siempre su propio rol.

Por otra parte, si tomamos en cuenta el proceso genérico de desarrollo de las políticas, podemos ver, dentro del llamado “ciclo de las políticas”(Young and Quinn, 2002) los siguientes pasos:

1. Definición del problema.
2. Construcción de alternativas.
3. Elección de la solución.
4. Diseño de la política.
5. Implementación de la política.
6. Evaluación de la política.

El DIEESE asume un rol de apoyo muy activo en los dos pasos iniciales (definición del problema y construcción de alternativas), utilizando diferentes recursos y estrategias para subsidiar al movimiento sindical, asumiendo una posición que no es neutra sino que, por el contrario, “empuja” hacia adelante estos procesos.

Desde la perspectiva de la entidad gubernamental y de los gestores de las políticas públicas, en el caso estudiado es evidente que una condición para el éxito es la apertura de espacios que permitan integrar el conocimiento de la institución de investigación y, de este modo, lograr una acción sinérgica. Esto parece responder necesariamente a una visión de gobierno más democrática, amplia e inclusiva.

Finalmente, un último elemento a mencionar es que pareciera que para lograr que las políticas públicas se construyan de forma participativa, deberían representar una forma de hacer las cosas, que va más allá de los vínculos de pertenencia (vínculos de afecto, cultura, valores o características que vienen dados), para situarse en un ámbito de participación más amplio, donde se encuentre la posibilidad de asociaciones nuevas y diferentes y donde se ejerza el pensamiento crítico.

4. ASPECTOS METODOLÓGICOS

4.1 Fuentes consultadas

Entrevistas realizadas en el DIEESE:

- Clemento Ganz Lúcio, director técnico del DIEESE.
- Suzanna Sochaczweski, responsable de la Escuela de Ciencias del Trabajo.
- Nelson de Chueri Karma, coordinador del Área de Educación del DIEESE.
- Ana Claudia Moreira Cardoso, secretaria de Formación del DIEESE.

- Paulo Roberto Arantes do Valle, coordinador del Subproyecto “Construcción de Diagnóstico sobre Mercado de Trabajo y Asesoría en los PlanSeQs con la participación de actores sociales”.
- Crystiane Peres, técnica de la Secretaria de Proyectos.
- Sergio Eduardo Arbulo Mendonca, supervisor técnico de los “Observatorios del Trabajo” desde 2007.
- Sirlei Marcia de Oliveira, supervisora técnica de Proyectos.
- Francisco José Couceiro de Oliveira, coordinador de investigación del DIEESE desde 2007.
- José Silvestre Prado de Oliveira, coordinador de Relaciones Sindicales del DIEESE.

En el Ministerio de Trabajo y Empleo:

- Marcelo Aguiar Santo Sá, Diretor do Departamento de Qualificacao Biblioteca de la OIT
Biblioteca del DIEESE

4.2 Bibliografía

Babace, Héctor: “Formación profesional, seguridad e higiene y trabajo decente”, Artículo en *Boletín CINTERFOR No. 151, Montevideo*, 2001.

Bolivar Antonio, “Los Centros Educativos como Organizaciones que Aprenden, Promesa y Realidades”, Ed. La Muralla, Madrid, 2000, Cap. 1.

Breve histórico da educacao e da qualificacao profissional no Brasil e a participacao das organizacoes dos trabalhadores, Cláusulas Negociadas Sobre Qualificacao Profissional, DIEESE, 2007.

Capitulo II De la Concepción, de los Objetivos y de las Finalidades, Art. 3º. Estatuto del DIEESE, 1955

DIEESE: *Almanaque DIEESE, 50 años haciendo historia*, Brasil, 2007.

Documento introductorio, Conferencia Internacional del Trabajo, 96ª. Reunión, Ginebra, mayo/junio 2007.

Fleury Sonia, Migueletto Daniella y Bloch Renata “Gestión de una red solidaria, caso de las entidades públicas en el combate al Hambre y por la vida” Serie: Estudios de caso y experiencias relevantes en Gerencia Social en América Latina, Proyecto conjunto INDES IRDC, Washington DC.

- “Knowledge Management”**, Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH, Alemania, 2003.
- Levaggi Virgilio**, Comunicado de Sala de Prensa. Página principal de la Organización Internacional del Trabajo, Oficina Regional para América Latina y el Caribe (www.oit.org.pe), 9 de agosto de 2004.
- Oficina Internacional del Trabajo**: “Panorama Laboral 2006, América Latina y el Caribe”, Lima 2006.
- Oficina Internacional del Trabajo**, “Programa y presupuesto para el Bienio 2006/2007” Ginebra, 2005.
- Programa de Gobierno**, Partido de los Trabajadores, 2002. Disponible en: www.pt.org.br.
- Sallum Brasilio, Jr.** “La especificidad del Gobierno de Lula” Hegemonía Liberal, Desarrollismo y Populismo, Artículo publicado en la Revista Nueva Sociedad No. 217, septiembre/octubre 2008.
- Senge Peter**, “The fifth discipline, The art & practice of the Learning Organisation”, Random House, Australia, 1994.
- Young Eoin, Quinn Lisa**, “Writing Effective Policy papers, A guide or policy advisers in Central and Eastern Europe” Budapest, 2002.

CASO DE ESTUDIO:

**Evaluación externa al Programa de
Desarrollo de Núcleos Comunitarios
del Gobierno de Jalisco realizada por
El Colegio de Jalisco**

INFORME FINAL

Responsables del Proyecto:

Roberto Arias de la Mora

Alberto Arellano Ríos

Jalisco, México, 30 de noviembre de 2008.

RESUMEN EJECUTIVO

El presente estudio describe la vinculación institucional entre una agencia gubernamental de un ámbito subnacional y un centro de investigación y educación superior local. Es el caso de la Secretaría de Desarrollo Humano del Gobierno de Jalisco y El Colegio de Jalisco. La vinculación se dio a partir de que el último evaluó el Programa de Desarrollo de Núcleos Comunitarios. Cabe precisar que lo que aquí se muestra no se limita a la forma en que se evaluó el programa gubernamental. No es documento de evaluación técnica y profesional sino que narra una historia sobre cómo se formuló e implementó el Programa. En este texto se resaltan los factores institucionales, tanto endógenos como exógenos, que rodearon el Programa, así como el discurso y la práctica gubernamental a partir de una detallada explicación institucional y organizativa. La historia aquí contada narra una experiencia vivida, se sustenta con una revisión documental y legal para comprender el desenvolvimiento institucional, y se fundamenta también sobre diferentes entrevistas realizadas a actores clave.

Palabras clave: núcleos comunitarios, vinculación, factores endógenos y exógenos.

1. CONTEXTO DEL ESTADO DE JALISCO: EL DESEQUILIBRIO REGIONAL

Como hemos referido en otros trabajos (Arias, 2008), el nivel de desarrollo económico alcanzado por el estado de Jalisco era uno de los más importantes en la República mexicana: “en 1997, el estado de Jalisco tenía un Producto Interno Bruto (PIB) equivalente a \$22.000 millones de dólares, lo que correspondía a 7% del PIB nacional. En 1999, contaba con una población de 6,4 millones de habitantes y un PIB por habitante de \$3.548 dólares anuales”(Ruíz, 2000, p. 5).

Sin embargo, el desarrollo alcanzado no es homogéneo territorialmente. De la totalidad de municipios, “en tan sólo cuatro (Guadalajara, Tlaquepaque, Tonalá y Zapopan), se concentra más de 50% de la población y, consecuentemente, en estos mismos municipios se localiza la mayor actividad económica y de servicios que ofrece el estado”(Arias, 2008, p. 19).

Esta fuerte concentración en la zona metropolitana de Guadalajara generó, por un lado, necesidades de servicios y demandas sociales crecientes y, por el otro, un progresivo deterioro y abandono en otras regiones del estado (Arias, 2008, p. 20).

Tal circunstancia se tradujo en una persistente migración de la población de las comunidades rurales del estado hacia otros destinos, preferentemente la zona metropolitana de Guadalajara. Desde 1995, el diagnóstico gubernamental reconocería que el número de habitantes de las comunidades rurales apenas alcanzaba el millón: “los cuales se dispersan en más de 8.600 centros de población, 6.000 de los cuales no alcanzan los 100 habitantes. Esta dispersión impide los umbrales demográficos necesarios para una adecuada dotación de servicios urbanos” (Gobierno del Estado de Jalisco, 1995, p. 106).

En 2004 la situación demográfica de las zonas rurales prácticamente permanecía sin variaciones significativas. Según se desprende de algunos documentos de trabajo internos del Gobierno del Estado a los que tuvo acceso entonces el equipo evaluador del Colegio de Jalisco (El ColJal), se puede afirmar que “95% de la población que habita en localidades de alta y muy alta marginación radica en comunidades que no rebasan los 2.500 habitantes. En Jalisco, este sector de la población asciende a un millón de personas aproximadamente”.

En virtud de esta situación, el Gobierno de Jalisco se planteó, para el periodo 2001-2007, la necesidad de construir “una agenda para la superación de la pobreza en todo el estado, diferenciando por zonas geográficas y

grupos de personas, que fomente la participación social e impulse proyectos productivos que vayan de acuerdo con las características socioeconómicas de cada localidad” (Gobierno del Estado de Jalisco, 2001, p. 84). El Programa de Desarrollo de Núcleos Comunitarios se inscribió como una pieza importante de esta agenda.

En este contexto, la dispersión poblacional en el medio rural es un factor exógeno¹ de primer orden para explicar la formulación diferenciada de políticas de atención de la pobreza en el estado de Jalisco, a partir de una distinción básica entre los ámbitos rural y urbano. De manera particular, puede también apuntarse que, en buena medida, explica el surgimiento de la noción de núcleos comunitarios, como se desprende de la siguiente opinión del ex secretario de Desarrollo Humano, Rafael Ríos Martínez:

“Se vio que se tenía que trabajar en dos ámbitos, se identificaron dos puntos como críticos de pobreza: la rural y la urbana. La pobreza urbana tenía unas características y una situación totalmente diferente, dependía mucho de la generación de empleo formal, de la infraestructura urbana, de medios de transporte y de otros tipos de cosas en ese sentido. Y la pobreza rural estaba mucho en el aislamiento de las propias poblaciones: comunidades hasta de cincuenta habitantes, comunidades de menos de diez viviendas que por su ubicación geográfica era muy difícil que les llegaran los servicios municipales para que pudieran vivir, entonces pues no tenían atención médica, no tenían educación, no tenían infraestructura... una serie de carencias en medio de su hábitat.

Entonces sí fue una preocupación: ¿qué vamos a hacer con todas estas personas que se encuentran ahí? La primera parte fue hacer una serie de planteamientos para atender esas necesidades de manera regional a través de un área de influencia de la cabecera del propio núcleo. La segunda fue empezar a incursionar en esas localidades; lo curioso del asunto es que su conformación geográfica u orográfica hace que tenga una gran cantidad de viviendas y de habitantes ubicados en zonas totalmente inaccesibles y que ni

¹ Para efectos del presente estudio de caso se entenderá como factores exógenos aquellos que son externos a la organización y, en consecuencia, se encuentran más allá de ella.

siquiera cuenten con los servicios más elementales. La dispersión generó la idea de construir núcleos comunitarios²”.

2. DESCRIPCIÓN DE LAS ORGANIZACIONES

2.1 El Colegio de Jalisco

El ColJal es una institución académica que, desde su fundación hace 26 años, ha dedicado sus esfuerzos a desarrollar un trabajo educativo a nivel superior, de investigación y difusión cultural. Colaboró activamente para mejorar el entendimiento del entorno a través del estudio del pasado y del presente del occidente de México.

Bajo estas premisas, el ColJal, a través de su Programa de Estudios Aplicados en Gobierno Local y Regional, ha venido consolidando un proyecto educativo con el objetivo de contribuir a la actualización y formación de profesionales de diversas disciplinas, en distintas materias indispensables para el buen desempeño del gobierno y la administración pública.

Como parte de estos esfuerzos, ofrece diplomados que ya acogieron a casi un centenar de alumnos provenientes de diversas instancias públicas. Estos programas fueron guiados por un objetivo específico: mejorar de manera concreta el ejercicio profesional de los estudiantes, la calidad del funcionamiento de las entidades en que actúan y el impacto social de sus actividades.

Estas primeras experiencias permitieron detectar una necesidad en el ámbito académico de Jalisco: la de contar con un programa de posgrado formal, que permita a profesionistas vinculados con los asuntos públicos una formación sólida, con mejores herramientas técnicas y analíticas y con mayores recursos para el estudio, diseño, implementación y evaluación de políticas públicas.

Así, desde el año 2003, el ColJal ofrece el Programa de Maestría en Gobierno y Administración Pública Municipal y Estatal, con el propósito de impulsar una mayor descentralización de la enseñanza y de la investigación en México, mediante la generación de un conocimiento útil para el desarrollo regional y municipal, que contribuya a fortalecer un modelo federalista más equilibrado.

² Entrevista a Rafael Ríos Martínez, ex secretario de Desarrollo Humano del Gobierno del Estado. Realizada por Roberto Arias de la Mora y Alberto Arellano Ríos el 11 de octubre de 2008. Zapopan, Jalisco.

La experiencia y capacidad institucional se enriquecieron a partir de noviembre de 2006, con la instauración de la Cátedra en Administración Pública “Luis F. Aguilar Villanueva”, que busca potenciar la vinculación del programa de estudios de la Maestría en Gobierno y Administración Pública Municipal y Estatal, ofreciendo a los alumnos y egresados un espacio propicio para la reflexión académica, el debate plural y la divulgación de las ideas en torno del Gobierno, la administración pública y las políticas públicas.

Precisamente esta capacidad y orientación institucional se convirtió en el principal factor endógeno³ que facilitó la comunicación y la posterior convergencia de intereses institucionales cristalizada en el ejercicio de evaluación que dio pie a la experiencia de colaboración entre el ColJal y la Secretaría de Desarrollo Humano que se describe en el presente estudio de caso.

2.2 La Secretaría de Desarrollo Humano del Gobierno del Estado de Jalisco

A diferencia del ColJal, la Secretaría de Desarrollo Humano (SDH) es una organización gubernamental de reciente creación. Fue creada durante los primeros años de gobierno del Licenciado Francisco Javier Ramírez Acuña (2001-2007), y motivada por una reflexión de las nuevas autoridades, lo que constituye un factor endógeno, en torno de las características institucionales del entramado gubernamental en el estado. La siguiente opinión de Rafael Ríos Martínez explica el surgimiento de la SDH:

“... (La idea partió de) observar que en el ámbito de gobierno todo lo que venían siendo programas de apoyo para abatir la pobreza no tenían una dependencia, un área específica para estudiar, para controlar y para operar programas. Tradicionalmente, en el Gobierno del Estado se había realizado primero a través de la Secretaría de Desarrollo Rural, que operaba este tipo de programas en el medio rural exclusivamente. Posteriormente fue a través del COPLADE [Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado], y yo siempre insistía en que era inadecuado porque el COPLADE era un órgano de planeación totalmente diferente, que tenía fines distintos. Se llegó a concebir la necesidad de tener

³ Para efectos del presente estudio de caso se entenderá como factores endógenos aquellos que son internos a la organización y, en consecuencia, se encuentran bajo su control.

un organismo dentro del Gobierno del Estado que pudiera hacerse responsable. Éstos fueron los motivos de la iniciativa para la creación de la Secretaría, y es así como se presentó al propio Congreso para poder hacer todo el trámite legal correspondiente⁴”.

Desde la perspectiva del ex secretario de Desarrollo Humano, varios factores exógenos favorecieron que el planteamiento inicial que dio origen a la iniciativa de creación de la SDH prosperara. En primer término, se encuentra la insuficiencia percibida ante la existencia de una Secretaría orientada al desarrollo social en el ámbito federal que venía operando diversos programas sociales bajo un esquema de poca participación efectiva por parte de los estados de la República.

En segundo término, la experiencia pionera del estado de Guanajuato sirvió de inspiración al tomarse algunas ideas que permitieron configurar la iniciativa para Jalisco que, más tarde, se convertiría en una oleada entre los estados de la República, donde se comenzó a generalizar la experiencia de descentralización de la política social.

En tercer lugar, otra motivación reside en la visión del desarrollo humano que se venía alentando desde el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

La presencia de estos factores exógenos pudo corroborarse durante la entrevista realizada a Alfonso Hernández Valdez, ex asesor de la Secretaría de Desarrollo Humano del Gobierno del Estado, para quien, además, la diferenciación ideológico-partidista constituyó otro factor exógeno relevante en la creación de la SDH en Jalisco:

“A la hora de empezar a pensar la creación de la Secretaría, parte de mi labor fue investigar en otros estados cómo estaban conformadas las secretarías encargadas de la política social en general. Entonces, había una distinción muy clara: estaban las secretarías de desarrollo social análogas o muy parecidas a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) federal, en muchos estados donde el gobierno era priísta; y las nuevas secretarías de desarrollo social que habían estado surgiendo, como en Guanajuato, se llamaban secretarías de Desarrollo Humano. Había ahí una distinción, no estoy seguro si partidista, pero seguramente con un origen

⁴ Entrevista a Rafael Ríos Martínez.

partidista, pero también había una preocupación por tener un eje más integral en la política social. De repente, cuando entrevistaba a algunas personas, me comentaban que el origen de la política social estaba muy empapado del asistencialismo y programas de combate contra la pobreza, lo cual no está mal, pero era en lo que se enfocaban estas dependencias y, creo, había una inquietud válida de hacerlo un poco más integral. Es decir, no nada más asistencia social, no nada más combate a la pobreza sino adoptar los nuevos paradigmas, que ya para ese entonces estaban muy asentados, del desarrollo humano, propuestos por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Identifico tres componentes: una cuestión de diferenciación por partido; una inquietud válida en términos de incorporar en la política social la perspectiva más integral influenciada por la ONU; y, en el caso de los gobiernos panistas, la palabra Desarrollo Humano les parecía, de alguna manera, más acorde a su programa político. Quizá este tercer elemento está relacionado con el primero, pero esa es la razón, según creo yo⁵.

En este contexto, un aspecto destacable es la estrategia adoptada para promover la creación de la SDH, que se basó fundamentalmente sobre una estrecha colaboración entre las autoridades y un grupo de consultores encabezados por Alfonso Hernández Valdez. Este factor inherente al proceso de creación fue, en buena medida, determinante para asegurar su concreción en un tiempo relativamente corto, prácticamente nueve meses, entre marzo y noviembre de 2001. A decir de Hernández Valdez:

“En el año 2001, el entonces subsecretario de Participación Social, que pertenecía a la Secretaría General de Gobierno, ahora subsecretaría, Rafael Ríos [Martínez], me invitó a participar en un proyecto de creación de una nueva secretaría, que tentativamente se iba a llamar, y se llamó al final, Secretaría de Desarrollo Humano. Entonces, la invitación fue a crear, diseñar, desde el punto de vista organizacional, administrativo y normativo, esta nueva secretaría. Empecé a trabajar en 2001⁶.”

⁵ Entrevista a Alfonso Hernández Valdez. Ex asesor de la Secretaría de Desarrollo Humano del Gobierno del Estado. Realizada por Roberto Arias de la Mora el 26 de septiembre de 2008. Tlaquepaque, Jalisco.

⁶ Ídem.

En efecto, el Decreto N° 19.432 por el que se creó la SDH fue publicado en el Periódico Oficial “El Estado de Jalisco” el 29 de diciembre de 2001.

De conformidad con dicho Decreto, fueron modificadas diversas leyes con el propósito de crear la SDH. Entre los ordenamientos jurídicos reformados se encuentra la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, cuyo artículo 41 establece que “La Secretaría de Desarrollo Humano es la Dependencia responsable de planear, diseñar, coordinar y ejecutar las políticas de desarrollo integral de las personas y de los grupos en los que se integran.” Entre sus atribuciones podemos destacar las siguientes:

1. Coordinar evaluar y coadyuvar en el diseño y ejecución de los programas de desarrollo social del Gobierno del Estado en conjunto con las diversas dependencias del Ejecutivo Estatal.
2. Ejecutar y evaluar en forma directa los programas de desarrollo social que le correspondan.
3. Coordinar y supervisar los programas sociales del Gobierno federal que se desarrollen y apliquen en el Estado de Jalisco, en el ámbito de su competencia, ajustándose a los convenios que se suscriban al respecto.
4. Coordinar y supervisar las instituciones de asistencia pública, así como proporcionar asesoramiento técnico a aquellas que lo soliciten;
5. Promover la prestación profesional de los servicios de asistencia social, así como promover la investigación científica y tecnológica que tienda a desarrollar y mejorar la prestación de los servicios asistenciales;
6. Vigilar el desempeño de las instituciones de asistencia social y beneficencia pública del Gobierno del Estado, así como de las instituciones de beneficencia privada, coordinadas por el Instituto Jalisciense de Asistencia Social, y el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, a fin de que cumplan con los propósitos para los que fueron creados.
7. Promover el fortalecimiento de la gestión social a través de políticas y programas de participación ciudadana;
8. Impulsar y encauzar a la sociedad civil para que participe en la elaboración ejecución y evaluación de políticas sociales de desarrollo.
9. Promover y realizar estudios e investigaciones así como llevar a cabo actividades formativas en torno a temas relacionados con el desarrollo humano.
10. Promover y coordinar acciones de apoyo educativo para la integración social y el desarrollo humano.

11. Promover y coordinar acciones para la capacitación del trabajo de los sujetos de asistencia social en el Estado, y
12. Gestionar y coordinar acciones para promover el acceso a una vivienda digna.

Adicionalmente, las características institucionales básicas –factor endógeno– de la nueva dependencia fueron estructuradas, según Adolfo Hernández Valdez, a partir de:

“...Tres pilares que todavía están vigentes. Un pilar iba a ser, y fue, la Dirección General de Desarrollo Social, otro iba a ser la Dirección General de Participación Social y, el tercero, la Dirección General de Política Social.

La idea era justamente que Política Social estableciera las políticas públicas de desarrollo, o la dependencia que se encargara de labores de planificación, evaluación, propuesta de política pública, y que las otras dos direcciones fueran un poco más ejecutivas.

La Dirección General de Desarrollo Social operaría los programas de desarrollo social en el Estado y, la de Participación Social, se vincularía con la ciudadanía, con las comunidades.

Entonces, alrededor de esas tres direcciones fue que construimos la Secretaría: una parte técnica, una parte operativa y una parte participativa. Y creo que fue un modelo que, a la larga, probó su utilidad, su eficacia. Si bien fue una Secretaría que en un principio tuvo muy pocos recursos, ése no fue uno de sus problemas sino uno de los retos del inicio. Paulatinamente, la Secretaría logró intervenir con programas muy específicos, en lugares también muy específicos. También trabajamos en el decreto de creación, en el organigrama, en el establecimiento de funciones de todos los puestos, en los objetivos que tendría específicamente la Secretaría, en el diseño de programas”.

La integración de un equipo de trabajo relativamente compacto que se nutrió preferentemente de profesionales jóvenes y de sólida formación académica, en buena medida facilitado por la continuación de la colaboración iniciada por el primer titular de la dependencia con un el grupo de

⁷ Idem.

consultores, constituyó un factor endógeno determinante que potenció los alcances de las primeras tareas a cargo de la SDH.

“Una de las grandes funciones de esta nueva Secretaría, a menos así se visualizaba en el equipo, es que en realidad tuviera la capacidad de elaborar una verdadera política social. Una política pública de desarrollo social que no estuviese centrada simplemente en continuar programas que ya venían desde la Federación, no porque no tuviésemos que continuarlos, sino porque teníamos que idear nuevas formas para que el desarrollo social en la entidad fuera mucho más integral.

Entonces, como una de las funciones de la nueva Dirección General de Política Social, se nos ocurrió empezar a pensar en una política social integral. De ahí surge el concepto de “Intégrate”, que fue utilizado para definir la política pública de desarrollo social de corte integral, que incorpora varios elementos en sintonía con el paradigma de desarrollo humano de la ONU: empujar las capacidades de los individuos, partir del supuesto de que el ser humano es un ser a quien se le debe garantizar la libertad de elección, y un gobierno que participe en el desarrollo de sus capacidades⁸”.

Esta visión fue ampliamente compartida por el primer titular de la SDH, Rafael Ríos Martínez:

“Resultaba esencial bajar al ámbito de la persona y no trabajar en el ámbito abstracto de la sociedad. Teníamos que bajar a buscar el desarrollo de los individuos y el conjunto de los individuos desarrollaría el ámbito social. ¿Qué es lo que requerimos para poder combatir la pobreza? Primero nos casamos con la idea de que el desarrollo de las capacidades era esencial para que las personas pudieran estar en posibilidades de lograr subsistir por sí mismas y salir adelante. Así se empezó a plantear el programa de desarrollo humano en el estado. Un programa que partía del ámbito de la salud, sobre todo la salud de las mujeres embarazadas, de los niños antes de nacer, de los lactantes, y otras cuestiones como la vacunación y la nutrición.

⁸ Idem.

Entonces era y es el individuo desde antes de nacer: el lactante, su desarrollo nutricional y el desarrollo educativo. Seguía el proceso de educación y luego lo ligábamos con el proceso de infraestructura, mejoramiento de vivienda, caminos, agua, luz y finalmente la posibilidad de proyectos productivos para que pudieran, por sí, mismos salir adelante.⁹

Es a partir de esta visión cronológica del ser humano que se buscó organizar los diversos programas gubernamentales tanto en materia de salud y educación, como aquellos orientados al fomento de la infraestructura productiva, el desarrollo rural y la actividad económica en general.

Esta visión fue ampliamente compartida por el equipo de trabajo, particularmente del área técnica, y en la práctica permitió que se generara un ambiente laboral muy flexible y abierto a las opiniones de los funcionarios públicos. Lo anterior pudo corroborarse por la opinión de la ex directora de Investigación y Políticas Públicas, para quien “Rafa era muy abierto, muy flexible, muy dispuesto a escuchar ideas¹⁰”.

La visión compartida de objetivos junto con un estilo de gestión abierto e incluyente por parte del primer titular de la SDH, se tradujeron en dos factores endógenos que potenciaron los alcances de las primeras tareas institucionales de la SDH.

En el caso particular del Programa de Núcleos Comunitarios el componente de diagnóstico se vio reforzado por la convergencia de otro factor exógeno muy puntual: la exigencia de contar con una evaluación externa. Según Hernández Valdez, encargado de la gestión de la evaluación en el ejercicio del recurso del Programa en su primer año:

“Había, no recuerdo si desde las reglas de operación del Programa, ‘incentivos estatales’ [factor exógeno], y una exigencia de que los proyectos que se propusieran tuvieran un componente de evaluación. En el equipo siempre consideramos que el componente evaluativo era sumamente importante [factor endógeno]. Sobre todo en un proyecto como Núcleos Comunitarios, porque en realidad lo que hacía era aterrizar la estrategia “Intégrate” para aplicarla en

⁹ Entrevista a Rafael Ríos Martínez.

¹⁰ Entrevista a Patricia Carrillo Collard. Ex directora de Investigación y Políticas Públicas de la Secretaría de Desarrollo Humano del Gobierno del Estado. Realizada por Roberto Arias de la Mora y Alberto Arellano Ríos el 13 de octubre de 2008 en Guadalajara, Jalisco.

localidades de alta y muy alta marginación, en general alejadas de las cabeceras municipales¹¹.

Tal circunstancia se convirtió, como veremos a continuación, en una importante ventana de oportunidad para una productiva etapa de colaboración entre el ColJal y la SDH que se sostuvo varios años.

3. LA EXPERIENCIA DE LA COLABORACIÓN

3.1. Los inicios de la Secretaría

A principios del año 2004 y mediante la Dirección de Investigación y Políticas Públicas, la SDH estableció contacto con académicos adscritos al Programa de Estudios Aplicados de El ColJal, con el propósito de invitarlos a participar en el diseño y ejecución de la evaluación del Programa de Desarrollo de Núcleos Comunitarios (PDNC).

En un principio, el interés de la SDH por propiciar este tipo de acercamiento con el ColJal parecía estar motivado por un factor exógeno de tipo legal y programático. Así lo manifestó Patricia Carrillo Collard, quien explicó que El ColJal fue contratado dado que uno de los requisitos de los programas de SEDESOL era contar con una evaluación externa¹².

De conformidad con el marco del PNDC y con las reglas de operación de 2003 del Programa de Incentivos Estatales (PIE) de la SEDESOL, se establecía que la evaluación de los resultados del programa debían ser realizados “por una institución académica y de investigación u organismo especializado (...) con reconocimiento y experiencia en la materia, con base en los términos de referencia del Programa”(Secretaría de Desarrollo Social, 2003, p. 25).

Habría que recordar que, aunque era un Programa operado por el Gobierno de Jalisco, el PDNC había recibido, a través del PIE, recursos presupuestales de la Federación por un monto de 19.649.217 pesos¹³. La asignación de estos recursos fue el resultado de elegir entre 14 propuestas finalistas que participaron en un concurso abierto convocado por la

¹¹ Entrevista a Alfonso Hernández Valdez.

¹² Entrevista a Patricia Carrillo Collard. El recurso de la invitación directa al ColJal, a la que se hace alusión, fue posible en virtud del carácter de institución no lucrativa dedicada a la investigación y la educación superior.

¹³ Equivalentes a 1'786,292.50 dólares a un tipo de cambio de 11 pesos por dólar.

SEDESOL bajo la modalidad de apoyos para la innovación (Secretaría de Desarrollo Social, 2003). Tal condición constituyó un factor muy importante, según explicó la ex directora de Planeación de la SDH, Sarah Obregón Davis.

“Lo principal es que fue un proyecto apoyado por el Gobierno federal. Fue un proyecto que concursó y se premió de alguna manera; entonces eso fue un factor muy fuerte, como para que tuviera la validez inclusive dentro del Gobierno para poderse aplicar¹⁴”.

Como resultado de las primeras conversaciones entre los funcionarios de la SDH y académicos del ColJal, el 23 de abril de 2004 se ratificó formalmente ante la SEDESOL el interés del centro educativo y de investigación para llevar a cabo la evaluación del PDNC. Los criterios metodológicos del peritaje académico ya habían sido establecidos por la SHD y previamente comunicados¹⁵.

La metodología comprendió tres etapas: en la primera se evaluó el perfil de las localidades y el PNDC; en la segunda se hizo una descripción del proceso de instrumentación; y, por último, se evaluó el impacto. En cada una de las etapas se hicieron estimaciones técnicas de análisis u observación; se diseñaron o construyeron los instrumentos de recopilación de datos; se entregó un formato de resultados; se identificaron las fuentes de información; y se construyeron los indicadores mínimos de medición.

¹⁴ Entrevista a Sarah Obregón Davis. Ex directora de Planeación de la Secretaría de Desarrollo Humano del Gobierno del Estado. Realizada por Roberto Arias de la Mora en Tlaquepaque, Jalisco, el 26 de septiembre de 2008.

¹⁵ Comunicación dirigida a la Secretaría de Desarrollo Social por parte del presidente de El ColJal, Dr. José María Muriá Rouret el 23 de abril de 2004.

Cuadro N° 1: Vitrina metodológica de los trabajos para la evaluación del PDNC

| | Primera etapa: perfil de localidades y del PDNC | Segunda etapa: descripción del proceso de instrumentación | Tercera etapa: evaluación de impacto |
|----------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Periodo de entrega de resultados. | Un mes. | Tres meses. | Cinco meses. |
| Técnica de evaluación. | Auditoría de procesos. | Observación directa. | Encuesta a población beneficiada. |
| Instrumentos de recopilación de datos. | Guión de auditoría basado sobre los lineamientos generales y específicos de las Reglas de Operación de SEDESOL, en la descripción del PDNC y demás instrumentos suscritos. | Guión de observación, basado sobre la programación de obras y acciones, así como sobre los reportes de avances físicos y financieros. | Cuestionario escrito semiestructurado. |
| Formato de presentación de resultados. | Reporte esquemático de verificación normativa, tanto para los procesos del PDNC en general, como para cada obra o acción incluida en la auditoría. | Reporte estadístico tabulado y graficado de avances en la ejecución. | Reporte escrito tabulado y graficado con las respuestas de cada reactivo aplicado en la entrevista. |
| Fuentes de información. | Personas e instancias involucradas en la operación y ejecución del PDNC (Delegación SEDESOL, SDH, ayuntamientos). | Observación <i>in situ</i> y entrevistas con población beneficiada (personas y hogares). | Muestra representativa de la población beneficiada con las obras y acciones del PDNC en cada comunidad. |
| Indicadores mínimos | Verificar la integración y operación de instancias (comités) previstas en las Reglas de Operación y en los lineamientos del PDNC. Existencia y contenidos de la documentación general e instrumentos operativos (padrones) previstos en las Reglas de Operación y en los lineamientos del PDNC. Existencia y contenidos de los registros de avance y control de obras/ acciones. | Avance numérico y porcentual en la ejecución de cada obra/ acción programada seleccionada para la medición. | Conocimiento e identificación del PDNC y de las obras/ acciones que incluye en cada comunidad. Cambios ocurridos en la calidad de vida del informante y/o su familia, derivados de las obras y acciones del proyecto. Participación activa de los informantes en las distintas fases del PDNC. |

Fuente: Elaboración propia.

Conforme a tales criterios, el 3 de mayo de 2004 se formalizaron los términos del contrato para la realización del estudio y evaluación del PDNC de la SDH. El Gobierno estatal representado por la Secretaría de Administración refrendó el contrato con el ColJal, en el cual se dispuso, además, que las fases previstas en la vitrina metodológica se pusieran en marcha. Desde ese momento el ColJal acreditó a dos académicos vinculados con el Programa de Estudios Aplicados en Gobierno y Administración Pública Municipal y Estatal como los responsables de la evaluación¹⁶. Iniciaron así, formalmente, los trabajos de análisis previstos en la primera etapa de la evaluación.

La primera etapa consistió en la identificación del perfil de las localidades donde podría implementarse el PDNC. En esta fase se contempló a 14 localidades sobre un total de 90.

Es necesario aclarar que el proceso de selección de las poblaciones susceptibles de convertirse en núcleos comunitarios se hizo a partir de un universo de 620 localidades rurales ubicadas en 90 municipios de Jalisco. Las comunidades ya habían sido identificadas previamente por dos dependencias del Gobierno de Jalisco: el Subcomité de Desarrollo de Etnias y Regiones Prioritarias (SUDERP) y el COPLADE. De ese universo se seleccionaron 90 localidades de alta y muy alta marginación, una por cada uno de los municipios contemplados por el Gobierno de Jalisco para su atención.

Por otro lado, los criterios técnicos mínimos que se contemplaron para la selección de las 90 comunidades que atendió el PDNC, y que a su vez se constituyeron en su universo de atención, fueron los siguientes:

- *Que presentaran grados de marginación alto o muy alto.* El punto de partida de la selección fue comenzar por las localidades en situación de mayor rezago.
- *Que tuvieran una población menor a 2.500 habitantes y, de ser posible, mayor a 300.* Este rango obedeció a la consideración de que “para poder detonar un núcleo comunitario se necesita una base de población mínima, que lo haga factible”.

¹⁶ La evaluación estuvo a cargo del Mtro. Roberto Arias de la Mora, ex coordinador adjunto del Programa de Maestría en Gobierno y Administración Pública Municipal y Estatal, y actualmente profesor e investigador de El Colegio de Jalisco y coordinador académico del referido programa de estudios. Para la realización de los trabajos de campo se contrató a Javier Gutiérrez Rodríguez, consultor especializado en investigación aplicada para proyectos estratégicos y egresado de la Maestría en Gobierno y Administración Pública Municipal y Estatal de El Colegio de Jalisco.

- *Que se encontrará cerca de un camino transitable en cualquier época del año.* Este criterio se consideró fundamental ya que “el núcleo comunitario debe ser de fácil acceso para las comunidades aledañas”.
- Que en un radio de cuatro kilómetros de influencia hubiera el mayor número de localidades marginadas posible. El radio de influencia se definió a partir de la estimación de que “cuatro kilómetros es la distancia que puede ser recorrida en menos de hora y media a pie, dependiendo de las condiciones geográficas”.
- De ser factible, que no estuviera cercana a la cabecera municipal. Se consideró que la cabecera municipal cuenta con varios de los satisfactores considerados como indispensables para detonar el desarrollo microrregional. De ahí que se privilegiaran núcleos comunitarios fuera del área de influencia de las cabeceras.

Sin embargo, en esta primera fase, las autoridades insistieron en restringir la verificación únicamente a la ejecución de obras y acciones financiadas con recursos del PIE, lo cual implicó limitar la evaluación a sólo 10 de las 14 localidades inicialmente contempladas. Además, el ejercicio de verificación en esas comunidades no contempló obras y acciones que fueron financiadas en su totalidad con recursos adicionales del Gobierno de Jalisco. La razón que se esgrimió entonces para delimitar el trabajo académico programado fue que éstas eran obras y acciones financiadas exclusivamente con recursos federales y que estaba cercana la fecha límite para enviar los primeros avances de la evaluación externa a la SEDESOL.

Estos condicionamientos no pasaron desapercibidos para los evaluadores del ColJal: el ánimo de reserva y la cautela imperante entre el personal de la dependencia se concretó en no informar sobre el Programa más allá de lo financiado con recursos federales. En otras palabras, el único incentivo para cooperar con la evaluación del ColJal que tuvo la SDH parecía estrictamente exógeno en un principio.

El interés de la dependencia estatal se centró en solicitar mayores recursos presupuestales de la Federación para el siguiente año. En particular, la SEDESOL debía autorizarlos y para ello resultaba imprescindible que la SDH le reportara los resultados de la evaluación realizada por el ColJal. En otras palabras, de no hacer una evaluación externa o de no cumplir con los requerimientos mínimos de racionalidad en su ejercicio, la SEDESOL negaría mayores recursos presupuestarios para 2005.

En suma, y aunque exógeno, este tipo de incentivo fue suficiente para que los funcionarios involucrados en el Programa y el ColJal colaboraran

conjuntamente. También contribuyó a subsanar algunas limitaciones de naturaleza logística en el proceso de evaluación¹⁷.

Los resultados de esta primera etapa fueron entregados a finales del mes de mayo de 2004. Los resultados contemplaron una breve descripción tanto del PDNC como del perfil de las 10 localidades sujetas de evaluación (véase **Cuadro 2**). Además, se evaluó y se reportaron los avances de las obras y acciones llevadas a cabo en las localidades después de hacer las visitas y el trabajo de campo.

Cuadro N° 2: Núcleos comunitarios considerados en la primera fase de la evaluación

| Comunidad sede del Núcleo Comunitario | Municipio al que pertenece |
|---------------------------------------|----------------------------|
| 1. Nuevo Valle. | Atotonilco el Alto. |
| 2. Santa Elena de la Cruz. | Ayotlán. |
| 3. Juchitlán. | Cuquío. |
| 4. Las Güeras. | Encarnación de Díaz. |
| 5. La Troje. | Lagos de Moreno. |
| 6. Guadalupe Victoria. | Ojuelos. |
| 7. San Jacinto. | Poncitlán. |
| 8. Juanacatlán. | Tapalpa. |
| 9. La Milpilla. | Teocuitatlán de Corona. |
| 10. Santa Elena. | Tolimán. |

Fuente: Elaboración propia.

Los resultados obtenidos fueron integrados al expediente de la solicitud de recursos presupuestales y enviados a la SEDESOL en los primeros días del mes de junio. Quizá porque la solicitud que hizo la SDH ya había sido aprobada, o tal vez por la naturaleza misma de la evaluación que se centró en el proceso de implementación, el hecho es que durante la segunda fase del proceso se incrementaron las dificultades y resistencias para acceder a información por parte de los evaluadores.

Empero, lo notorio, claro y rescatable de este ejercicio de cooperación y acercamiento institucional fue el innovador diseño del PDNC. El

¹⁷ Entre otras limitaciones, se destaca la carencia de vehículos apropiados para transitar por los caminos de acceso a las comunidades rurales.

programa contó con una clara visión intersectorial que se materializó en diversos “paquetes” de programas y acciones ejecutadas por diversas dependencias y organismos tanto del ámbito estatal como federal, y contemplado el ejercicio de alrededor de 39.300.000 pesos.

Es necesario no perder de vista lo señalado por la ex directora de Planeación de la SDH, Sarah Obregón Davis, que indicó que el Programa tenía como objetivo concentrar las acciones y los programas de las diferentes dependencias del Gobierno del Estado de Jalisco e, inclusive, de algunos programas del Gobierno federal. Por eso, la selección de las localidades fue el objetivo primordial.

Las dependencias que participaron en el programa fueron la Secretaría de Desarrollo Rural (SEDER), la Secretaría de Desarrollo Urbano (SEDEUR), el Comité Administrador del Programa Estatal de Construcción de Escuelas, organismos públicos descentralizados del sector salud y organismos públicos descentralizados de la Comisión Estatal del Agua y Saneamiento (véase **Cuadro 3**).

Cuadro N°3: Dependencias, recursos presupuestales y localidades beneficiadas por el Programa de Incentivos Estatales (PIE)

| Dependencia o entidad colaboradora | Fecha de firma del anexo de ejecución | Importes a cargo del PIE ¹⁸ | % | Número de Localidades beneficiadas |
|---------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------|----------------------------------------|------------|------------------------------------|
| Secretaría de Desarrollo Rural. | 10 de octubre de 2003. | \$ 1.120.727 | 2,85 | 9 |
| Secretaría de Desarrollo Urbano. | 10 de octubre de 2003. | \$ 5.934.735 | 15,1 | 10 |
| Comité Administrador del Programa Estatal de Construcción de Escuelas. | 10 de octubre de 2003. | \$ 3.742.539 | 9,52 | 4 |
| Organismo Público Descentralizado Servicios de Salud Jalisco. | 17 de noviembre de 2003. | \$ 1.133.394 | 2,89 | 7 |
| Organismo Público Descentralizado Comisión Estatal de Agua y Saneamiento. | 10 de octubre de 2003. | \$ 27.367.039 | 69,64 | 10 |
| Total de la inversión | | \$ 39.298.434 | 100 | |

¹⁸ El total de la inversión reflejada aquí resulta de la suma de recursos que, de manera paritaria, aportaron los Gobiernos federal y estatal para la operación del Programa y que ascendieron a \$19.649.217 pesos. Esta cifra se desprende del comunicado D. S. 134.720. PDSH 0180/2003 enviado al titular de la SDH por parte de la Delegación Jalisco de Sedesol.

Si bien el diseño organizativo fue un elemento para rescatar, suscitó varios desafíos y algunas reticencias en el equipo evaluador. Hubo obcecaciones burocráticas en las cinco dependencias directamente responsables de la ejecución de las obras al momento en que se pretendió evaluar las acciones realizadas. Para cumplir con el cometido de la evaluación externa se siguió lo dispuesto en los anexos de ejecución firmados por la SDH para dar cumplimiento al Acuerdo de Coordinación para la Implementación del PIE¹⁹.

Las prácticas burocráticas de las cinco instancias ejecutoras fueron diversas: desde la colaboración plena por parte de los funcionarios del organismo público descentralizados de la Comisión Estatal del Agua hasta la resistencia y no colaboración en la entrega de información de la SEDER.

A diferencia de la primera fase de la evaluación y pese a las dificultades y resistencias para obtener información, en la segunda fase de descripción del proceso de instrumentación del programa el equipo de evaluadores logró integrar un informe que trascendió la visión limitada a la verificación detallada del nivel de cumplimiento de las reglas de operación del PIE. El informe se entregó en julio e incorporó una descripción más amplia del entorno en el que se implementó el PDNC. En él se identificaron los factores, formales e informales, que facilitaron o limitaron la puesta en marcha del Programa.

La entrega del informe fue determinante, no sólo para aminorar las resistencias mostradas hasta entonces, sino para comenzar a modificar la percepción de los funcionarios de la SDH y lograr su mayor disposición a participar. Las bondades que suponía la evaluación del Programa permitieron disponer, quizá por primera vez, de una visión completa de los procesos involucrados en la operación del Programa bajo la responsabilidad de la SDH. Las recomendaciones que se desprendieron del primer informe contribuyeron a mostrar el potencial de este tipo de ejercicios para mejorar la formulación y puesta en marcha de otros programas sociales.

El cambio de percepción de los funcionarios de la SDH terminó por consolidarse con los resultados obtenidos durante la tercera y última etapa: la evaluación de impacto. Esta etapa implicó la realización de una encuesta dirigida a los beneficiarios del PDNC. Para aplicarla, fue necesario que el equipo evaluador contratara a jóvenes universitarios, preferentemente estudiantes de Estudios Políticos y de Gobierno de la Universidad de Guadalajara con experiencia previa en la realización de encuestas. Los

¹⁹ El acuerdo fue firmado por el Ejecutivo federal, por medio de la Sedesol, y el Ejecutivo estatal, con la concurrencia de la Secretaría General de Gobierno (SGG), la Secretaría de Finanzas (SF), la SDH y el Coplade, el 8 de octubre del 2003. Su formalización supuso la puesta en marcha del PDNC.

universitarios fueron capacitados y aplicaron la encuesta. Finalmente, los resultados fueron entregados en los últimos días del mes de septiembre, según lo establecido por el calendario previsto en el contrato.

3.2 La confianza, pilar de la colaboración entre agencias (2005)

Si bien los resultados de la evaluación externa del PIE se entregaron a la SEDESOL en los plazos acordados, no se asignaron recursos adicionales para la continuación del PDNC para 2005. El trabajo y el análisis técnico no fueron suficientes para darle continuidad o mejoría a un programa que daba, en apariencia, buenos resultados.

El factor verdadero de explicación para que un programa gubernamental se diseñe, implemente y continúe, independientemente de su viabilidad técnica o no, es de otro tipo. Durante una conversación sostenida por el equipo evaluador con el titular de la Dirección General de Política Social de la SDH, Alberto Órnelas, se desprendió que la razón para que no se lograra el cometido inicial del PNDC fue de carácter político.

De acuerdo con la versión de Órnelas, la SEDESOL argumentó formalmente que no autorizó la extensión presupuestal para la operación del programa en 2005 porque decidió apoyar otras iniciativas estatales que se habían quedado sin recursos en 2004. Sin embargo, otra explicación apunta a la coyuntura política: la decisión de no autorizar la ampliación del apoyo presupuestal habría sido causada por el distanciamiento entre los Gobiernos federal y estatal ante el sorpresivo anuncio de Felipe Calderón Hinojosa, entonces secretario de Energía, acerca de su candidatura por el Partido Acción Nacional a la Presidencia de la República. Posteriormente, Calderón Hinojosa fue Presidente de la República.

Sin embargo, esta versión no pudo corroborarse posteriormente²⁰ y, por el contrario, en opinión de Rafael Ríos Martínez, el nivel de colaboración intergubernamental en materia de política social no varió con este episodio político.

Lo que sí fue público y notorio es que este acontecimiento tuvo implicaciones entre el Gobierno de Jalisco y el federal, por un lado porque la candidatura de Calderón Hinojosa no contaba con el apoyo del presidente Vicente Fox y, por el otro, porque el Gobernador de Jalisco, Francisco Javier

²⁰ Para tal efecto, se intentó establecer contacto con Alberto Órnelas, ex director general de Política Social de la SDH con el propósito de entrevistarle, sin embargo, no fue posible.

Ramírez Acuña, fue quien hizo pública esa candidatura el 29 de mayo de 2004. Como era de esperarse, el acontecimiento provocó la renuncia del entonces Secretario de Energía y una llamada de atención pública al Gobernador del estado de Jalisco²¹. Esto refleja cómo pesan las cuestiones políticas en la función pública en México.

No obstante, y pese al contexto, la SDH decidió mantener la colaboración con el ColJal durante 2005. El propósito fue realizar un estudio sobre el perfil socioeconómico de las 31 localidades que recibieron apoyos del PDNC durante el año 2004. En esta ocasión, la evaluación se centró en las acciones del PDNC que recibieron financiamiento a través del Fondo de Inversión Social Estatal (FISE).

Esta segunda evaluación externa se planteó como objetivo central servir de base para poder determinar las variaciones en las condiciones socioeconómicas de las localidades objetivo, a través de sucesivas mediciones programadas para el futuro. Con esta perspectiva, el equipo evaluador del ColJal planteó una estrategia de trabajo apoyada en los instrumentos, técnicas y fuentes de información que se detallan en el **Cuadro 4**.

Cuadro N° 4: Vitrina metodológica para la encuesta basal 2005

| Criterios básicos | Evaluación del perfil comunitario y de hogares de las localidades objetivo |
|----------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Periodo para entrega de resultados. | - Un mes a partir de la fecha de firma del convenio. |
| Contenidos. | - Medición de las condiciones socioeconómicas de las 31 localidades objetivo. - Medición de la percepción de los habitantes de las localidades respecto de sus condiciones de vida, sobre la base de una muestra que incluyó hogares de 12 localidades. |
| Técnica de evaluación. | - Encuestas a los habitantes de las localidades objetivo. - Entrevista de profundidad con agentes clave. Observación directa. |
| Instrumentos de recopilación de datos. | - Cuestionarios escritos semiestructurado. - Guión de observación. - Entrevistas de profundidad. |
| Formato de presentación de resultados. | - Documento descriptivo del perfil de localidades. - Reporte escrito tabulado y graficado de la encuesta, con las respuestas de cada reactivo aplicado en las entrevistas. |

²¹ En repuesta, el Gobernador le respondió al presidente Fox con las siguientes palabras: "A mí sólo me regañan los jaliscienses".

| | |
|-------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Fuentes de información. | <ul style="list-style-type: none"> - Muestra representativa de la población beneficiada. - Agentes informantes clave. - Observación directa en comunidades. |
|-------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

Fuente: Elaboración propia.

Los objetivos generales de la encuesta aplicada fueron dos: primero, establecer los rasgos básicos del perfil socioeconómico de las 31 localidades objetivo; segundo, identificar los rasgos fundamentales sobre el perfil socioeconómico de sus habitantes, así como sus principales requerimientos, demandas y expectativas en el área de desarrollo humano. Además de los resultados cuantitativos derivados de la encuesta, se llevó a cabo un ejercicio de análisis del PDNC a la luz de los resultados y observaciones obtenidas durante el levantamiento de la encuesta, en el que participaron tanto los investigadores responsables del estudio como el personal a cargo del trabajo de campo.

Como resultado de esta sesión de trabajo se analizaron las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA) del Programa. A continuación se describen los principales resultados del ejercicio, que se organizaron siguiendo la misma estructura del estudio: el perfil comunitario relevante y el perfil socioeconómico de hogares.

Perfil comunitario relevante

Fortalezas:

Servicios públicos

- Se apreció una cobertura razonable de los servicios de energía eléctrica, alumbrado público, calles empedradas y telefonía en las comunidades.

Servicios educativos

- Las necesidades de educación básica estaban relativamente cubiertas.

Servicios de salud

- Las necesidades básicas de la población en materia de salud estaban prácticamente cubiertas por el sector público, ya sea a través de auxiliares, casas de salud, o dispensarios médicos. Sólo en cinco localidades no acudían brigadas móviles de salud.

Programas gubernamentales

- En términos generales, la percepción de las localidades respecto de la presencia de programas y apoyos gubernamentales fue buena. Esta es una fortaleza que comparte el PDNC, aunque en ninguna localidad se identificó a este Programa como tal. En este sentido, llama la atención la

claridad con la que las personas entrevistadas reconocieron las dependencias y ámbitos de gobierno que canalizaron apoyos a sus comunidades.

Oportunidades:

Aspectos generales de la localidad

- La presencia de autoridades municipales en prácticamente la totalidad de las comunidades, a través de figuras inframunicipales como el delegado o el subdelegado, debería aprovecharse para involucrarlas más en el desarrollo del PDNC.

Servicios públicos

- Los datos confirmaron que en estas comunidades el abastecimiento de agua se realizaba principalmente por medio de fuentes naturales, tanto superficiales como subterráneas. Fue poco significativa la presencia de otros medios no naturales, como una red hidráulica instalada, pipas, bombeo, jagüey o presas. Si el PDNC busca incidir de manera significativa en los patrones de dispersión de la población rural, incentivando su concentración en estas localidades, una fuerte inversión en infraestructura hidráulica constituye una variable relevante que habría que tomar en cuenta para incentivar a la gente a trasladarse a la localidad con servicios de agua potable y alcantarillado. Esta apreciación pareció confirmarse con el hecho de que una de las necesidades más sentidas en las localidades estudiadas es precisamente la carencia de drenaje.

Economía y empleo

- Si bien predominan las actividades productivas relacionadas con el sector primario (agricultura y ganadería), de manera incipiente aparecieron otras actividades económicas no vinculadas con el campo, como la construcción. De aprovecharse esta oportunidad, se lograría avanzar en los objetivos del PDNC que buscan incrementar la población ocupada en otros sectores distintos al primario, con el consecuente mejoramiento de sus ingresos.

Debilidades:

Servicios públicos

- A pesar de que los servicios de energía eléctrica, el alumbrado público, las calles empedradas y la telefonía pública o privada aparecen como los de mayor cobertura, se debe destacar que en algunos de estos rubros (camino, alumbrado público, y casetas telefónicas, por ejemplo), se identificaron las principales necesidades de servicios o equipamiento comunitario. Sólo en el caso del drenaje se observa una clara

correlación entre el fuerte déficit del servicio y las necesidades de servicios y equipamiento comunitario más mencionadas.

Servicios educativos

- Se recomendó valorar, junto con las autoridades educativas, la información a nivel de localidad. Por ejemplo, pareció pertinente conocer las razones por las que en algunas localidades se impartían clases sólo tres ó cuatro días a la semana.

Servicios de salud

- En las comunidades se ofrecen servicios de salud básicos. Existen otras necesidades particularmente sensibles a la población que no están siendo cubiertas, como por ejemplo, la atención de partos. Estas necesidades son satisfechas en instalaciones de salud ubicadas en otras comunidades próximas, presumiblemente de mayor tamaño.

Programas gubernamentales

- Fue preciso subrayar la mayor presencia percibida de instancias federales, seguida de dependencias estatales y, en menor medida, de los ayuntamientos. Esto indica que no se logró involucrar a las autoridades municipales en el desarrollo de los programas y la gente percibe esa ausencia por parte de sus autoridades municipales. Esto constituyó una debilidad de los programas gubernamentales en general y del PDNC en particular, sobre todo si se reconoce que uno de los objetivos estratégicos del PDNC era la descentralización.

Amenazas:

Servicios públicos

- Una amenaza latente para los propósitos generales del PDNC tuvo que ver con la gestión de los residuos sólidos, ya que un alto porcentaje de localidades quema los residuos sólidos que generan. Por otro lado, prácticamente el mismo porcentaje de localidades cuenta con el servicio de recolección de basura del ayuntamiento, aunque cabría preguntarse en qué condiciones de calidad se presta ese servicio.

Economía y empleo

- El salario promedio por día en el conjunto de las 31 localidades fue de \$112,26, insuficiente para cubrir las necesidades básicas de la población. Tan sólo el costo promedio de traslado a la comunidad de productos tales como útiles escolares, de higiene personal, carne de res y leche, entre otros, osciló entre \$10 y \$106.
- A pesar del peso tan significativo que las actividades productivas vinculadas con el campo tienen en la economía de las localidades,

sorprende la fuerte tendencia al monocultivo (maíz y frijol), así como la falta de infraestructura productiva adecuada.

Perfil socioeconómico de hogares

Fortalezas:

Sistema de subsistencia familiar

- En 2004, los hogares recibieron diversos apoyos del Gobierno²² casi en la misma proporción respecto de su principal fuente de ingresos (sueldos, salarios, jornales, entre otros), con los cuales complementaron sus necesidades de consumo.

Oportunidades:

Origen y condición de los hogares

- Contrariamente a lo que podría suponerse, los datos mostraron un fuerte arraigo de las personas a su lugar de nacimiento. En la mayoría de los hogares, los miembros manifestaron haber nacido en Jalisco y expresaron su intención de permanencia en la localidad por lo menos el siguiente año. El PDNC debió aprovechar las intenciones de la gente por permanecer en su localidad y reforzarlas.

Sistema de subsistencia familiar

- En casi la mitad de los hogares se apreció una incipiente tendencia a complementar el ingreso familiar principal mediante actividades mercantiles de productos del campo y bienes inmuebles (casas y tierras). La tendencia puede constituir una ventana de oportunidad que el PDNC debería tomar en cuenta ante una eventual estrategia de impulso al desarrollo socioeconómico de las localidades atendidas.
- De llevarse a cabo tal estrategia, se recomienda tener en cuenta las necesidades de consumo de las localidades, que parecen ubicarse en productos de primera necesidad: alimentos y bebidas, artículos de higiene personal, artículos para la limpieza del hogar, medicamentos, ropa, cobijas y calzado, así como artículos escolares y enseres menores.

²² Las referencias al “Gobierno” deben entenderse como genéricas, toda vez que los ciudadanos que fueron entrevistados no logran distinguir y precisar entre órdenes de Gobierno: federal, estatal o municipal.

Actividades económicas

- La actividad agrícola es predominantemente estacional: pocos hogares la practican a lo largo de todo el año. La gran mayoría lo hace entre uno y diez meses al año, por lo que están en condiciones de dedicar el resto del tiempo a otra actividad económica para complementar los ingresos familiares.
- Las actividades económicas no relacionadas con el campo mostraron una mayor estabilidad a lo largo del año. Aquellos que se dedican al comercio en pequeña escala y los empleados tradicionales mantuvieron esa ocupación a lo largo del año. Esta observación evidencia que las actividades económicas alternativas ofrecen como ventaja una mayor estabilidad de los ingresos familiares.

Debilidades:

Sistema de subsistencia familiar

- En 2004, pocos hogares recibieron apoyos por parte del Gobierno para realizar actividades económicas que complementaran sus ingresos.

Amenazas:

Origen y condición de los hogares

- Es altamente recomendable indagar los motivos por los cuales casi la mitad de las personas no respondieron al cuestionamiento sobre la residencia permanente del jefe de la familia en la vivienda y su cónyuge. De acuerdo con las opiniones vertidas por los responsables del levantamiento, la posibilidad de que no hayan respondido a la pregunta porque no la entendieron es mínima y, más bien, la falta de respuesta podría revelar un patrón determinado de las relaciones familiares prevalecientes en esas localidades.

Patrimonio

- A pesar de que en la mayoría de los hogares se manifestó que la vivienda habitada era propia, llamó la atención que casi la mitad expresara que la vivienda no se encontraba regularizada, o que no sabía si lo estaba. El reconocimiento jurídico de la posesión de la vivienda constituye una condición necesaria para garantizar el patrimonio familiar. Por eso, de no contemplarse una acción específica en materia de regularización, cualquier esfuerzo por apoyar el desarrollo socioeconómico de los núcleos familiares puede verse seriamente limitado en sus alcances.
- Esta apreciación parece confirmarse con la forma prevaleciente de tenencia de la tierra: casi la mitad de los encuestados manifestó alguna

forma de propiedad distinta a la privada (ejidal, comunal o pública), o no supo responder respecto de la propiedad del terreno donde se asienta su vivienda.

- Sólo algunos hogares cuentan con tierras aptas para actividades agropecuarias. Ello supuso que los miembros del hogar que se dedican a la agricultura, en su gran mayoría, trabajan como jornaleros ya sea en tierras rentadas o prestadas, o bien de propiedad ejidal o comunal. El hecho de que la mayoría de los jefes de familia de los hogares consultados haya manifestado como ocupación principal la de jornalero o campesino confirma lo anterior.

Actividades económicas

- En las familias se apreció una fuerte cultura económica no emprendedora: la gran mayoría de sus miembros se dedican a actividades agrícolas y los pocos que se dedican a otras actividades lo hacían como obreros o empleados. Sólo en algunos casos manifestaron dedicarse al comercio y casi la misma proporción manifestó contar con algún tipo de establecimiento (taller, tienda, farmacia, taquería, etc.). Esta limitante sugiere que la capacitación y educación deberá jugar un papel fundamental para el éxito de cualquier estrategia que se decida emprender en apoyo a la economía familiar.

Este ejercicio de análisis FODA evidencia que la acción gubernamental resulta muy limitada en su capacidad de articulación efectiva de la política social. Esta limitación se explica por la presencia de algunas tensiones presentes en las relaciones entre los ayuntamientos y las autoridades estatales.

En el caso particular del PDNC, es claro que aún cuando desde su diseño –factor endógeno–, se planteó, según señaló Obregón Davis, trabajar de manera interinstitucional dentro de las dependencias de Gobierno del Estado, con las dependencias del Gobierno federal y con los ayuntamientos, se presentaron ciertos factores exógenos que dificultaron el ánimo de coordinación intergubernamental.

Según señala Alberto Esquer Gutiérrez, ex director general de Política Social de la Secretaría de Desarrollo Humano del Gobierno del Estado, la coyuntura electoral –la contienda presidencial entre Calderón, Madrazo y López Obrador– desvirtuó un poco el Programa, sobre todo en lo referido a la focalización en las localidades. Esquer Gutiérrez explicó que las localidades se elegían de acuerdo con tres vertientes. Por un lado, se tenía en cuenta la marginación de acuerdo con los índices que marcaba el

Consejo Nacional de Población (CONAPO) y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). Finalmente, también se consideraban las solicitudes y necesidades presentadas por los presidentes municipales²³.

En otras palabras, las prioridades de atención marcadas por los criterios institucionales del PDNC no necesariamente se correspondieron con los intereses y prioridades de las autoridades municipales.

Esto redujo significativamente los alcances potenciales de las acciones previstas por el PDNC. Según Esquer Gutiérrez, “fue un programa estatal donde el municipio no aportaba, en determinadas acciones, solamente aportaba mano de obra que ponían los propios beneficiarios y, en algunas ocasiones, los presidentes municipales [participaban] con traslados con algo de maquinaria, pero lo fuerte lo ponía el Gobierno del Estado de Jalisco²⁴”.

3.3. 2006: Cambio y continuidad

No obstante el interés mostrado por los funcionarios de la SDH para continuar realizando estudios y evaluaciones en torno a las condiciones socioeconómicas de las comunidades de Jalisco, a finales del año 2005 se presentaron cambios en la SDH. Estos fueron motivados por la proximidad del proceso electoral previsto para el mes julio de 2006.

Además, habría que tomar en cuenta que el proceso electoral por sí mismo, constituyó un factor determinante que impactó de manera importante los resultados del programa e incidió sobre la realidad inmediata de las localidades atendidas, como se desprende de la siguiente declaración de Alberto Esquer:

“(En virtud de que) el proceso electoral trajo complicaciones porque el piso firme prácticamente es entrega de cemento, los sistemas de almacenamiento de agua son tinacos, son cisternas y el tema de nutrición pues se atacaba con despensas del DIF, con desayunos escolares y la atención de salud y educación, (nos vimos en la necesidad de) “blindar” el Programa realmente con indicadores muy concretos, muy precisos del INEGI y de la CONAPO

²³ Entrevista a Alberto Esquer Gutiérrez, ex director general de Política Social de la Secretaría de Desarrollo Humano del Gobierno del Estado. Realizada por Roberto Arias de la Mora el 3 de noviembre de 2008, en Guadalajara, Jalisco.

²⁴ Idem.

para la focalización de los municipios y de las localidades que estábamos atendiendo²⁵”.

Este periodo resultó particularmente difícil porque la entrega de recursos interfería con los resultados del Programa. Para aminorar los impactos negativos, se hizo una entrega directa del Gobierno del estado de Jalisco a los beneficiarios (se evitó hacerlo vía los municipios). Además, para determinar el grado de marginación de las localidades se hizo un relevamiento conjunto con el Gobierno del Estado de Jalisco, los municipios, los padrones de los beneficiarios y con estudios socioeconómicos. La convocatoria fue abierta y se difundieron publicaciones con los resultados observados a partir de la entrega de estos recursos y materiales²⁶.

Pasado el proceso electoral, y contrario a lo que se pudiera esperar, los nuevos funcionarios responsables del PDNC volvieron a establecer contacto con los evaluadores del ColJal. Según Alberto Esquer Gutiérrez, la motivación fundamental radicó en la necesidad de evaluar el impacto del Programa en los beneficiarios de los núcleos comunitarios. Por eso, y dado que el ColJal había evaluado el Programa ya dos veces, se decidió una tercera evaluación²⁷.

Luego de diversas conversaciones, finalmente formalizaron una solicitud para llevar a cabo un tercer estudio que, a diferencia del realizado en 2005, se orientó a la integración de un componente de valoración social que complementarían al informe de ejecución del PDNC. El periodo de evaluación comprendió los años de 2003 a 2006 y se comenzó a integrar con miras al proceso de entrega-recepción del Gobierno de Jalisco.

En este contexto, el ColJal presentó formalmente los términos de la evaluación de la percepción social en torno al PDNC, que se detallan en el siguiente cuadro:

²⁵ Idem.

²⁶ Idem.

²⁷ Idem.

Cuadro N° 5: Vitrina metodológica de la evaluación de la percepción social del PDNC

| Periodo para entrega de resultados | Tres meses |
|----------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Contenidos. | Medición de los cambios percibidos por la población objetivo en sus condiciones de vida. |
| Técnica de evaluación. | Encuesta a población beneficiada. |
| Instrumentos de recopilación de datos. | Cuestionario escrito semi-estructurado. |
| Formato de presentación de resultados. | Reporte escrito tabulado y graficado con las respuestas de cada reactivo aplicado en la entrevista. |
| Fuentes de información. | Muestra representativa de la población beneficiada con las obras y acciones del Programa en cada comunidad. |

Fuente: Elaboración propia.

Los objetivos generales de la evaluación fueron definidos de manera conjunta entre el personal de la SDH y el equipo evaluador del Coljal en una reunión de trabajo celebrada el 27 de julio. Los objetivos acordados fueron los siguientes:

1. Analizar la percepción sobre la situación económica y social que tuvieron los individuos entrevistados.
2. Analizar si las obras o acciones realizadas en la localidad incidían sobre la percepción que los beneficiarios tienen del Gobierno en general.
3. Medir el nivel de conocimiento e identificación del PDNC en las localidades núcleo.
4. Medir la incidencia de cambios ocurridos en la calidad de vida de los informantes y/o su familia, derivados directa o indirectamente de las obras y acciones del PDNC.
5. Estimar el nivel de participación social activa de los informantes en el PDNC, así como su disposición futura a participar en programas de gobierno.

Sobre la base de estos objetivos, se procedió a diseñar un cuestionario semi-estructurado con opciones de respuesta abierta, de opciones y de escala, a partir del cual se recopiló la información sobre la población objetivo. Por otra parte, para la selección de la muestra se utilizó el método sistemático, con arranque aleatorio y estratificado de manera proporcional al número de habitantes en cada comunidad y sin ponderaciones. Para esto, se tomaron los datos del total de habitantes por localidad núcleo del Censo

realizado por INEGI en 2000. A partir de estos criterios, la muestra quedó integrada por las siguientes localidades:

| Municipio | Localidad o núcleo | Población total de localidades de influencia | Población del núcleo | Población total | Número de entrevistas |
|------------------------------|---------------------------|----------------------------------------------|----------------------|-----------------|-----------------------|
| Jilotlán de los Dolores | El Rodeo | 901 | 106 | 1.007 | 10 |
| San Julián | El Puerto de los Amoleros | 1021 | 118 | 1.139 | 10 |
| Pihuamo | Colomos | 483 | 243 | 726 | 10 |
| San Miguel el Alto | La Angostura | 894 | 173 | 1.067 | 10 |
| Zapotitlán de Vadillo | Teteapan | 1.434 | 222 | 1.656 | 10 |
| Autlán de Navarro | Agua Hedionda | 217 | 228 | 445 | 10 |
| Chiquilistlán | Agua Hedionda | 901 | 264 | 1.165 | 10 |
| Huejuquilla El Alto | La Soledad | 163 | 271 | 434 | 10 |
| Chimaltitán | San Juan Los Potreros | 560 | 300 | 860 | 10 |
| Unión de Tula | La Taberna | 232 | 136 | 368 | 10 |
| Cihuatlán | Colonia Pinal Villa | 211 | 207 | 418 | 10 |
| Guachinango | Llano Grande | 344 | 245 | 589 | 10 |
| Juchitlán | Las Juntas | 301 | 79 | 380 | 10 |
| Etzatlán | Puerta de Pericos | 103 | 164 | 267 | 10 |
| Ayutla | El Zapotillo | 785 | 186 | 971 | 10 |
| Tamazula de Gordiano | El Taray | 755 | 459 | 1.214 | 26 |
| Cuatitlán de García Barragán | Ayotitlán | 3.864 | 543 | 4.407 | 27 |
| Zapotiltc | Ferrería de Providencia | 278 | 378 | 656 | 26 |
| Sayula | El Reparó | 338 | 350 | 688 | 26 |
| Ayotlán | Santa Elena de la Cruz | 227 | 722 | 949 | 35 |
| Acatlán de Juárez | San José de los Pozos | 57 | 794 | 851 | 34 |
| Acatic | Tierras Coloradas | 858 | 1.174 | 2.032 | 29 |
| Poncitlán | San Jacinto | 261 | 1.396 | 1.657 | 18 |
| Tapalpa | Juanacatlán | 1.076 | 2.243 | 3.319 | 29 |

Fuente: Elaboración propia.

Con esta composición y tamaño de muestra, el margen de error estimado en los valores de las variables a nivel global fue de +/-5%, con un nivel de confianza de 95%. Esto quiere decir que uno de cada 20 datos que arroja el estudio podría estar por fuera del margen de error establecido. A partir de este relevamiento, se realizaron diversas observaciones en torno de la situación económica y social de las comunidades. Según Esquer Gutiérrez, la evaluación del ColJal permitió comprobar que “Núcleos Comunitarios” estaba generando impacto esperado en las localidades en las que se aplicó²⁸.

Más allá de los resultados de la encuesta, desde la perspectiva del entonces Director General de Política Social, sus resultados sí tuvieron un impacto significativo en la percepción de las autoridades estatales y consecuencias prácticas muy favorables para la continuación del Programa. A decir de Alberto Esquer, las evaluaciones son fundamentales para saber qué pasa con los programas que aplican los gobiernos:

“Una de las tareas más difíciles de los gobiernos es hacer políticas públicas transversales entre [los] Gobiernos federal, estatal y municipal; y entre las mismas dependencias del Ejecutivo del estado. El Gobernador pidió ver, puntualmente, los resultados que el Programa generaba. Por eso, no podíamos conocer los resultados si no era bajo el esquema de evaluación. (...) Creo que, todavía, los gobiernos en México, en general y puntualizando el de Jalisco, tenemos muy poca cultura en materia de evaluación y, desde mi punto de vista, programa que no es evaluado no puede ser mejorado. (...) Los resultados de la evaluación fueron de suma importancia para tomar decisiones de presupuesto, decisiones de políticas públicas y decisiones en materia de distribución de los recursos como Gobierno del Estado²⁹”.

Según Esquer, la evaluación del ColJal les permitió descubrir que, si bien el impacto era bueno, el número de localidades al que el Programa llegaba era relativamente bajo y que, quedaba entonces, un largo camino por recorrer. Por eso, al año siguiente se logró que se destinaran más recursos al Programa.

²⁸ Idem.

²⁹ Ibid.

4. ANÁLISIS INSTITUCIONAL DE LA EXPERIENCIA DE COLABORACIÓN

En el apartado anterior se describió la experiencia de colaboración sostenida entre la SDH, una agencia gubernamental del ámbito subnacional en México, y El ColJal, un instituto local dedicado a la educación superior y la investigación. Se hizo foco en aquellos factores que determinaron las condiciones en que la investigación aplicada fue incorporada en el proceso de formulación de la política social en Jalisco y, específicamente, durante la etapa de evaluación de un programa gubernamental particular que se orientó a combatir la pobreza en comunidades rurales con características muy particulares.

No obstante, con el ánimo de justipreciar el impacto de los factores tanto endógenos como exógenos de cada una de las organizaciones implicadas en el presente estudio de caso, se consideró pertinente realizar una breve recapitulación sobre estos factores.

4.1 El Colegio de Jalisco

Los esfuerzos institucionales desplegados por el ColJal a favor de la profesionalización del servicio público en el estado de Jalisco y sus municipios, abrieron una importante ventana de oportunidad a la paulatina incorporación de profesionales e investigadores orientados a los estudios aplicados en el ámbito del gobierno y la administración pública municipal y estatal.

Esta tendencia, que ha venido consolidándose durante los últimos años, constituyó el principal factor endógeno que propició la convergencia de intereses institucionales entre el ColJal y la SDH, concretada en el ejercicio de evaluación externa al Programa de Núcleos Comunitarios.

En este sentido, un factor exógeno al ColJal que resultó fundamental para iniciar la vinculación inicial con la SDH fue el imperativo normativo expresado por las Reglas de Operación del PIE que establecen como un requisito indispensable la evaluación externa de los programas sociales que reciben financiamiento público a través de dicho programa federal. Sin embargo, también habría que subrayar la incidencia que tuvieron los resultados de la primera evaluación externa practicada por los académicos del ColJal, como un factor endógeno que resultó determinante para sostener la vinculación con la SDH, por lo menos, durante los dos siguientes años.

4.2 La Secretaría de Desarrollo Humano

Ahora bien, si el interés inicial por parte de la SDH para solicitar formalmente la colaboración del ColJal para evaluar el Programa de Núcleos Comunitarios se circunscribió al factor exógeno relacionado con las Reglas de Operación del PIE, el estudio de caso evidencia también una serie de factores endógenos a la SDH que contribuyó a sostener la colaboración con el ColJal durante los dos años posteriores al primer ejercicio de evaluación.

Entre estos factores endógenos a la SDH, destacan los siguientes:

En primer término, vale la pena destacar tanto la motivación inicial como la estrategia que se decidió seguir para la creación de la SDH en un primer momento, y la posterior formulación de la política social denominada “Intégrate”, como dos factores endógenos de primer orden. El primero se desprendió del diagnóstico realizado por los actores gubernamentales en el que se identificó la falta de una agencia gubernamental especializada en la atención de la población en condiciones de pobreza. El segundo, por su parte, se concretó en una estrecha colaboración que se logró establecer entre funcionarios públicos y un grupo de consultores a quienes se les encomendó las tareas técnicas que permitieron sustentar tanto la propuesta del diseño organizacional de la SDH como la formulación de la política social en Jalisco.

En segundo lugar, encontramos las características institucionales propias de la SDH y la posterior integración de un equipo de trabajo como otros factores endógenos fundamentales que contribuyeron a dar una clara orientación y un sólido soporte a las primeras tareas institucionales emprendidas por parte de la SDH. Respecto de las características institucionales, como ya se destacó anteriormente, se estructuraron a partir de tres áreas con funciones claramente definidas: el área responsable de la planeación de la política social, el área responsable de la operación programática, y una tercer área orientada al fomento de la participación ciudadana y la vinculación social. En cuanto al equipo de trabajo, destaca de manera particular que se logró conformar en el área de planeación, que se integró por un grupo relativamente compacto de jóvenes profesionistas con un sólido perfil profesional, quienes además se distinguieron por mostrar una alta motivación para asumir responsabilidades y emprender acciones innovadoras.

Finalmente, habría que destacar el estilo personal de dirección mostrado por el primer titular de la SDH, Rafael Ríos Martínez, como un factor endógeno que resultó estratégico para asegurar la consecución de los objetivos institucionales. Este factor aparece como crucial en la conformación

de una mística de trabajo orientada por una visión compartida entre el titular de la dependencia y su equipo de trabajo.

Por otra parte, habría que destacar algunos factores exógenos a la SDH que parecen haber influido de manera significativa durante la etapa de conformación de esta agencia gubernamental. En este ámbito, destaca el contexto de dispersión poblacional imperante en las zonas rurales de Jalisco, así como las experiencias previas desarrolladas por el Gobierno de Jalisco para la atención de la población rural en condiciones de marginación, como dos factores exógenos relevantes que incidieron significativamente y abrieron una importante oportunidad a la iniciativa de creación de la SDH como una agencia gubernamental coordinadora de los esfuerzos gubernamentales en materia de política social.

Adicionalmente, las experiencias desarrolladas en otros estados de la República, particularmente en el estado de Guanajuato, las ideas en torno al desarrollo humano que se venían difundiendo en el marco del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y la diferenciación política partidista, terminaron por conformar una coyuntura favorable a la creación de la SDH.

De manera particular, el caso ilustra cómo a la exigencia normativa por llevar a cabo una evaluación externa al Programa de Núcleos Comunitarios se sumó el impacto positivo que tuvieron los primeros resultados de la evaluación externa en la percepción de los funcionarios públicos de la SDH. Ambos factores exógenos contribuyeron significativamente en la decisión de la agencia gubernamental para sostener una vinculación institucional con el ColJal de la cual resultaron otros estudios y evaluaciones pertinentes para mejorar la política social en Jalisco.

Además, valdría la pena señalar cómo los factores exógenos que favorecieron el desarrollo de sucesivas evaluaciones externas al Programa de Núcleos Comunitarios parecen haber contribuido a aminorar las tensiones que, posteriormente, se presentaron entre los ayuntamientos y la propia SDH, derivadas de la operación del Programa en el contexto de una coyuntura política difícil y marcada por el proceso electoral.

Más allá de la coyuntura político-electoral, los resultados de las evaluaciones contribuyeron a evidenciar algunas condiciones limitativas de la necesaria vinculación que debió establecerse entre los ayuntamientos y el Gobierno del Estado para asegurar la operación del Programa de Núcleos Comunitarios. Tales limitaciones constituyen un factor exógeno que en su momento debió sortear la SDH para sostener la buena marcha del Programa.

5. CONCLUSIONES

El estudio de caso sobre la experiencia de evaluación externa al Programa de Desarrollo de Núcleos Comunitarios del Gobierno de Jalisco realizada por El ColJal constituye una evidencia muy sólida y directa sobre cómo el uso de la investigación aplicada a las políticas públicas constituye una herramienta fundamental para facilitar y mejorar sustancialmente el proceso de formulación de políticas públicas orientadas al ámbito social.

Sin embargo, salieron a relucir algunas cuestiones que dan cuenta de que la relación entre los centros de investigación académica y las agencias gubernamentales en los países latinoamericanos están mediadas por redes y relaciones que no necesariamente están apoyadas por mecanismos institucionales que propicien relaciones formales sólidas. Cuando en verdad se apunta a que las políticas sociales respondan a criterios mínimos de racionalidad, estas redes de contactos entre actores son relaciones de amistad o relaciones profesionales que trascienden las limitaciones provenientes de la burocratización de las administraciones públicas

En este sentido, el caso es muy rico para mostrar las múltiples limitaciones y oportunidades que suelen presentarse en el desarrollo de iniciativas conjuntas entre instituciones orientadas a la investigación y las agencias gubernamentales. Particularmente, el caso muestra cómo la estrecha vinculación y colaboración sostenida entre autoridades y analistas de políticas, más allá de la naturaleza antes descrita, se convirtió en el factor clave para que las políticas sociales respondan a mínimos criterios técnicos que atenuen la fuerte carga política que tienen.

La vinculación que acabamos de describir cubre de manera general diferentes etapas del proceso de políticas públicas. Si bien la política social se diseñó en la agencia gubernamental subnacional, en este caso la SDH, y además se encargó de su concreción en el Programa de Núcleos Comunitarios (fase de implementación), las fases de monitoreo y evaluación de los impactos fue atendida por un centro de investigación, en este caso el ColJal.

Aunque el caso pudiera presentarse como una experiencia exitosa de vinculación entre una agencia gubernamental y un centro de investigación, sobre todo en la fase de colaboración profesional y endógena, también quedan al descubierto los principales problemas y limitaciones a las que generalmente se enfrentan las administraciones públicas latinoamericanas, a saber:

- El fuerte peso de la política partidista sobre el proceso de formulación de políticas públicas.

- El vínculo entre una agencia subnacional y un centro de investigación se suele iniciar por imperativos externos antes que de manera endógena.
- Los actores gubernamentales reconocen en el discurso la importancia, el valor y utilidad de la evaluación externa, cuyos alcances van más allá de cuestiones programáticas y operativas y realmente contribuyen a medir el impacto social. Desafortunadamente escasean los mecanismos institucionales que la obliguen o promuevan.
- Todo lo anterior incide en que las políticas sociales y los programas gubernamentales no puedan resistir a “los cambios de gobierno”. Esto repercute en que las políticas no se institucionalicen y se reinventen, se cambie su contenido, se desperdicie la experiencia previa, entre otros muchos problemas.

Al final, el caso presentado ofrece diversas pistas que nos ayudan a comprender los problemas en la función pública latinoamericana. Particularmente, ilustra sobre cómo se establecen, operan y se desenvuelven en la práctica los vínculos con los centros de investigación, sobre todo en el ámbito subnacional, que difiere sustancialmente del ámbito nacional.

En este sentido, la realidad sociológica mostrada en el presente estudio de caso ofrece múltiples evidencias sobre las condiciones de debilidad institucional que aún persisten en los ámbitos de gobierno subnacionales y que limitan fuertemente las posibilidades y potencialidades que pueden alcanzarse a través de una vinculación más estrecha entre la investigación aplicada y el proceso de formulación de políticas públicas.

6. BIBLIOGRAFÍA

- Arias de la Mora, Roberto:** Alternancia Política y Gestión Pública en Jalisco. La política de regionalización en Jalisco 1995-2000. Zapopan: El Colegio de Jalisco, 2008
- Plan Estatal de Desarrollo 1995-2000:** Guadalajara: Gobierno del Estado de Jalisco, 1995.
- Plan Estatal de Desarrollo 2001-2007:** Guadalajara: Gobierno del Estado de Jalisco, 2001.
- Ruiz Durán, Clemente:** Esquema de Regionalización y Desarrollo Local en Jalisco, México: el paradigma de una descentralización fundamentada en el fortalecimiento productivo. Santiago de Chile: proyecto CEPAL/GTZ, 2000.
- Secretaría de Desarrollo Social:** Resultados de las convocatorias publicadas para las modalidades de Innovación a través de Concurso Abierto y Corresponsabilidad y Rendición de Cuentas, 2003.
- Secretaría de Desarrollo Social:** Reglas de Operación 2003 Incentivos Estatales. México: Secretaría de Desarrollo Social, 2003.

CASO DE ESTUDIO:

**Ni regalitos ni chantajes a cambio de
tu voto: realizando los derechos sociales,
económicos y culturales mediante
el ataque al clientelismo político en
programas sociales en el Ecuador**

INFORME FINAL

Responsables del Proyecto:

Melania Carrión, autora

Orazio Bellettini, co-autor

Quito, Ecuador, 4 de diciembre de 2008.

RESUMEN EJECUTIVO

El presente estudio analiza la experiencia “Ni regalitos, ni chantajes a cambio de tu voto”, una iniciativa exitosa de trabajo entre la sociedad civil - Fundación para el Avance de las Reformas y Oportunidades (Grupo FARO)- y la administración pública para combatir el clientelismo en los programas sociales en el Ecuador. Con este propósito se exploran los antecedentes, objetivos, fases, estrategias, resultados y las características generales de la experiencia en su intento de promover cambios en la gestión pública; el tipo de conocimiento y evidencia empleados para incidir en las decisiones públicas y, además, se analizan los factores exógenos y endógenos que promovieron el éxito de la experiencia. La primera parte de este trabajo incorpora un debate teórico y empírico respecto del clientelismo, necesario para visibilizar sus consecuencias y para articular estrategias en la reducción de sus oportunidades de emergencia.

Palabras clave: centro de política pública, clientelismo, programas sociales, administración y gestión pública, conocimiento y evidencia, factores exógenos, factores endógenos.

INTRODUCCIÓN

Las políticas públicas en el Ecuador constituyen una disciplina menor en el desarrollo de las ciencias sociales en general y de la ciencia política en particular. No es extraño, en consecuencia, que muy poco se hayan estudiado y analizado las políticas implementadas y ejecutadas por los gobiernos. Existe, en general, una invisibilización de las políticas públicas¹. Las políticas sociales y los programas sociales no han sido la excepción, por lo que muy poco se conoce de los modelos de gestión, de la eficiencia y eficacia de los programas, de la forma en que los actores se articulan a los procesos de distribución de recursos y en general los problemas que limitan cumplir el objetivo de promover los derechos económicos, sociales y culturales de la población con mayores índices de exclusión y pobreza.

Durante las décadas del ochenta y noventa se institucionalizó la mayor parte de los programas sociales que existen en el Ecuador y que, lejos de ser temporales, se constituyeron en políticas permanentes del Estado, situación que supone acciones urgentes desde la sociedad civil para transparentar los procesos, aportar al mejoramiento de los sistemas de gestión y monitoreo. “Ni regalitos ni chantajes a cambio de tu voto” es la primera experiencia basada sobre evidencia que surge en el Ecuador desde la sociedad civil – Grupo FARO – para visibilizar el fenómeno del clientelismo político en los programas sociales e incluir en la agenda política la necesidad de combatirlo. Una experiencia que logra resultados exitosos merced a las características del momento social, político e institucional por el que atravesaba el Ecuador y que se constituye en una ventana de oportunidades (*policy windows*), pero también por las características del Centro de política pública relacionadas con su ámbito de acción y trabajo previo en programas sociales.

El presente estudio de caso describe la experiencia la propuesta de Grupo FARO para combatir el clientelismo político en tres programas de alimentación y nutrición (AE, PAE, PANN 2000); dos programas de atención infantil (FODI, ORI); un programa de transferencia condicionada de recursos (BDH); un programa de salud materna e infantil (Mater-

¹ La nueva Constitución de la República del Ecuador, vigente desde el 21 de octubre de 2009, reivindica el desdén rol que se ha dado a las políticas públicas, lo que supone abrir la posibilidad de mayor énfasis en el tema.

nidad Gratuita); un programa de inversión social (FISE); y dos programas de vivienda (SIV- Urbano; y SIV Rural)².

Para cualquier investigación que se pretenda rigurosa constituye un peligro partir de supuestos dados. En consecuencia, durante la fase de campo se buscó identificar si la propuesta de combate al clientelismo en los 10 programas sociales previamente señalados fue relevante para los actores involucrados y si fue oportuna en el momento político e institucional por el que se atravesaba. Por las limitaciones propias de un estudio de esta naturaleza, no se abarcan inquietudes que este estudio ha generado, como por ejemplo, las formas y dinámicas subnacionales/locales del manejo clientelar en cada uno de los programas sociales. Sin embargo, se exponen algunos indicios.

La estructura de este estudio supone un inicial marco teórico-analítico donde se discuten los fundamentos que sustentaron la experiencia, esto es, se busca dar respuesta a la pregunta: ¿por qué una iniciativa de combate al clientelismo en los programas sociales en el Ecuador? En una segunda instancia se describe la experiencia “Ni regalitos, ni chantajes a cambio de tu voto”, destacando en este apartado el tipo de conocimiento y evidencia empleada para incidir en la administración pública. Luego se exploran los factores exógenos y endógenos que permitieron el éxito de la iniciativa. Finalmente, se proponen las principales conclusiones.

² Aliméntate Ecuador (AE); Programa de Alimentación Escolar (PAE); Programa de Alimentación y Nutrición (PANN 2000); Fondo de Desarrollo Infantil (FODI); Operación Rescate Infantil (ORI); Fondo de Inversión Social (FISE); Sistema de Incentivos a la Vivienda Urbano y Rural (SIV Urbano y SIV Rural)

I. MARCO TEÓRICO-ANALÍTICO

La documentación y análisis de la experiencia “Ni regalitos, ni chantajes a cambio de tu voto”, aspecto central de este estudio, obligó un cuestionamiento previo: ¿por qué una iniciativa de combate al clientelismo en los programas sociales en el Ecuador? Si ésta empleó, como se expone en un apartado posterior, conocimiento y evidencia de experiencias en otros países, los investigadores requeríamos discutir la oportunidad y pertinencia de la iniciativa en un contexto como el ecuatoriano. Sólo de esta manera era posible arribar a conclusiones respecto del éxito o no de la experiencia. Se evitó en consecuencia, dar por hecho algunas categorías teórico-analíticas. Esta discusión, resultado de los hallazgos y del tipo de conocimiento y evidencia empleada en el diseño y ejecución de la propuesta de combate al clientelismo, supuso explorar el concepto de clientelismo, sus formas manifiestas en los programas sociales y algunos aspectos que los incentivan.

El clientelismo político y electoral, una mirada diferente

El clientelismo político se ha convertido en una de las categorías más flexible y móviles en la ciencia política. Pese a la dificultad que la categoría presenta al momento de establecer los límites conceptuales y, en particular, al intentar operacionalizarla³, parece que en general existe un consenso al comprender al clientelismo como un sistema de relaciones personales y asimétricas de intercambio de bienes o servicios entre un patrón y un cliente, basadas sobre la lealtad o reciprocidad política. Por su parte, el clientelismo electoral, de manera más específica, se expresa en el intercambio de favores a cambio de votos por un determinado candidato o partido político (Auyero, 1996).

Una mirada acrítica del clientelismo político en general, y del clientelismo electoral en particular, podría hacernos avanzar y asumir que la discusión está resuelta y que los márgenes y connotaciones de esta categoría – cargada de una visión normativa– son claros. Un análisis ulterior, sin embargo, nos lleva a preguntarnos **¿por qué el clientelismo es una práctica consuetudinaria tan atractiva para los actores políticos?** No pretendemos abarcar la discusión en toda su amplitud, pero un lugar desde dónde

³ Miguel Trotta (2003) se refiere a los límites difusos que se advierten al intentar analizar el clientelismo. El autor lo observa como fenómeno y como práctica social y política. Coincidimos en la multidimensionalidad del clientelismo, pero consideramos conveniente precisar que en la historia de la política regional ha dejado de ser un “fenómeno” y es, de lejos, una práctica consuetudinaria y naturalizada.

se debe partir, sin duda, son las elecciones. Éstas constituyen el centro de la democracia y no podemos obviar que el clientelismo está ligado a la democracia⁴ mínima de corte liberal, que desde hace más de un siglo se propone como el horizonte normativo de las sociedades. Y el nexo es tal, que el requisito básico exigido a los regímenes que se precian de democráticos son las elecciones libres y competitivas⁵. Los partidos y actores políticos no actúan al margen de la lógica electoral⁶, al contrario, se reafirman de manera constante en ella y esto es legítimo. Si bien los partidos cumplen funciones que hacen operativo el sistema político, también tienen metas u objetivos a alcanzar, el mayor de ellos: el poder del Estado, posible, primariamente ganando elecciones⁷. Ahora bien, esta competencia se caracteriza, en regiones como América Latina, por ser absolutamente volátil, llena de incertidumbre y cargada de personalismo, Mainwaring y Torcal (2005), Jones (2005) y Roberts (2002)⁸.

No es difícil inferir, entonces, que los partidos utilicen estrategias para ganar las elecciones. Se trata de que los buenos resultados electorales permitan ganar tanto poder e influencia como sea posible. Las estrategias de los partidos pueden ser hacia adentro o hacia fuera. Las primeras, no importantes para este estudio, se relacionan principalmente con la estructura organizativa. Las segundas, fundamentalmente con el electorado. Así, proponemos analizar al clientelismo político (más permanente) y al clientelismo electoral (en momentos de elecciones), como estrategias de contacto con el electorado, lo que supone que efectivo combate al clientelismo debe atacar los incentivos que para ello disponen los partidos políticos en su dinámica de competencia electoral. Esta propuesta hacia una mirada más realista que normativa del clientelismo en los programas sociales, no impide reconocer que prácticas e incentivos en la administración pública puedan generar importantes resultados para limitar el clientelismo político y electoral en los servicios sociales. Al contrario, la experiencia que en este estudio se analiza es una muestra de cómo se puede incidir en la administración pública.

⁴ Pereyra (s/a) reivindica esta relación.

⁵ Ver Dalh Robert (1971).

⁶ No desconocemos la existencia de partidos anti-establishment analizados por Sartori (1992a). Destacamos, sin embargo, que el clientelismo electoral involucra a actores y partidos que pugnan en la arena de las elecciones.

⁷ Duverger (1957), (Farrell y Webb (2002) y Downs (1957).

⁸ Roberts (2002) señala que la volatilidad en América Latina provee suelo fértil para la irrupción de políticos independientes o outsiders y figuras populistas y personalistas.

Que las estrategias clientelares tengan la misma eficacia en la movilización de votos en todos los escenarios está en duda⁹. Dependerá del tipo de estrategia, de las características del sistema de partidos, de la cultura política de los ciudadanos, del tipo de bienes –materiales o simbólicos– que sean parte del intercambio, así como de las constricciones institucionales o incentivos que provea el sistema electoral y la administración pública. Pero, en general, y pese a las diversas formas que pueda adoptar el vínculo clientelar, éste se caracteriza, según Gruenberg (s/a) por ser: a) una relación asimétrica en donde los patrones, *brokers* y clientes tienen desiguales recursos, prestigio y poder; b) una relación personalizada en donde las reglas generales o universales no se aplican o no son válidas; y, c) una relación informal y difusa¹⁰.

Clientelismo, la piedra en el zapato de los programas sociales

Las estrategias clientelares no son nuevas en los países en desarrollo como los de América Latina, aunque luego de la implementación de los programas de ajuste iniciados a mediados de los ochenta se invistieron de nuevas formas¹¹. A diferencia de las clásicas estrategias clientelares, las actuales se caracterizan por la apropiación y uso de recursos públicos con fines políticos bajo el discurso de los derechos y asumiendo máscaras de inclusión.

Un programa social¹² es un conjunto de acciones humanas diseñado para resolver algún problema que determina objetivos, resultados esperados, tiempo para alcanzar esos resultados, medios de ejecución y recursos para conseguirlo (Serrano 2008). Un programa social se adscribe a una particular forma de concebir e interpretar el mundo social, y tiene como

⁹ Schedler (2004) demuestra los eslabones que la estrategia clientelar puede tener y lo poco eficaz que puede resultar. Sin embargo, no existe un estudio amplio que permita llegar a conclusiones más acabadas en la medición de incidencia del clientelismo para ganar elecciones. Schedler destaca la imposibilidad de instaurar sistemas de monitoreo que permitan verificar si el “cliente” ha cumplido con el voto. Ver también Gay (1998).

¹⁰ Gruenberg (s/a) y Trotta (2003) destacan que existen muchas variantes del clientelismo, pero ambos autores coinciden en dos tipos ideales: el “clientelismo denso” que supone una actividad *quid pro quo*, bajo la lógica de un explícito intercambio; y el “clientelismo institucional” en donde el intercambio se da de manera implícita incorporando categorías como la participación ciudadana y el reconocimiento de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) así como prácticas de coadministración y uso retórico de los “derechos”, fracturando el ejercicio libre del voto y afectando la autonomía de los ciudadanos.

¹¹ Ver Gruenberg (s/a); Pereyra (s/a); Trotta (2003).

¹² Serrano (2008) señala que existen dos tipos de programas: a) los de carácter promocional, que se asocian al desarrollo de capacidades y los de protección social, basados en transferencias monetarias condicionadas.

razón de ser coadyuvar de alguna forma a mitigar “males” o deficiencias que impiden el desarrollo y mejor goce de los derechos.

Carrillo y Gruenberg (2006) arguyen que la corrupción y el clientelismo político tienden a disminuir la eficacia de los programas sociales e incluso pueden ocasionar su completo fracaso, lo que no debe sorprendernos pues el clientelismo es, por definición una estrategia excluyente y selectiva. Incluye sólo a un círculo interno de seguidores leales, mientras que excluye a quienes son ajenos a la relación por desconocer a los intermediarios “idóneos” o por negarse a participar del intercambio. Pero aunque en principio el clientelismo sea excluyente, también puede adquirir una máscara de inclusión en la práctica o a nivel discursivo, dando origen a lo que bien podríamos denominar como “clientelismo incluyente o democrático”.

En la política social y, en general, en la administración pública, el patrón o intermediario definirán el tipo de estrategia clientelar en función de las capacidades y recursos de los que disponga para entregar a sus clientes (Schedler, 2004). Por ello, muchas veces el incremento de la inversión¹³ social puede coincidir con épocas electorales cuando el partido o político clientelar está en poder¹⁴ (Carrillo y Gruenberg, 2006). Coombs (en Carrillo y Gruenberg, 2006) señala que son tres los principales efectos del clientelismo en los programas sociales: a) los grupos políticamente débiles u opuestos a los administradores de los programas sociales no reciben el mismo beneficio que aquellos que sí aceptan ser parte del intercambio¹⁵; b) el clientelismo hace a los programas menos efectivos en el cumplimiento de llegar a su población objetivo; y, c) el clientelismo es común entre gobiernos populistas que capitalizan las emociones de los ciudadanos con discursos llenos de promesas para el futuro y la provisión de bienes. Retomado el análisis de Coombs, proponemos sugerir como cuarto y fundamental efecto del clientelismo en los programas sociales: **la negación de la ciudadanía y el anquilosamiento de los derechos tanto políticos como económicos, sociales y culturales de los involucrados en la relación clientelar y de los potenciales beneficiarios de los programas.**

A menudo, en las lecturas que se hace del clientelismo se lo asocia con la corrupción y esto merece algunas precisiones. La primera que debemos

¹³ Preferimos referirnos a inversión social y no al clásico concepto de “gasto social”.

¹⁴ Maravall (2003) analiza las oportunidades de controlar a los políticos en el poder que tienen los ciudadanos, a través del voto aprobatorio o voto castigo. No debe sorprendernos que quien está en el poder tratará de mantenerse en él y, en consecuencia, hará lo que esté a su alcance para lograrlo.

¹⁵ Probablemente debamos dejarnos de referir al vínculo como “intercambio”, dado que éste se perfeccionaría con el voto en el caso del clientelismo electoral y con el apoyo político en el caso macro del clientelismo político.

acotar, y que se desprende de la presente investigación, es que algunas estrategias clientelares no necesariamente constituyen actos de corrupción¹⁶, aunque permanezca la crítica ético-moral o la descalificación hacia ellas. La segunda es que las estrategias de corte clientelar son actos de corrupción cuando están concebidos como tal en la legislación, esto es, cuando infringen normas explícitas. Pero también son posibles otras combinaciones: algunas estrategias clientelares pueden ser mal vistas por los ciudadanos por ser actos de corrupción, pero otras, constituyendo delito o infracción, pueden gozar de legitimidad ciudadana. La diferencia que se marque entre cada una de estas lecturas responde al grado de empoderamiento de los derechos entre los beneficiarios de los programas sociales y, por supuesto, a los frenos e incentivos institucionales que existan para controlar y evitar el uso de este tipo de estrategias. Parafraseando a Cristina de la Torre, es necesario hacer perder respetabilidad al clientelismo como arma consuetudinaria de toda clase política, se trata de promover el rescate de la ética en la política.

Algunas estrategias clientelares en los programas sociales¹⁷

Los actores políticos pueden emplear diversas estrategias clientelares en los programas sociales que variarán en función de la apertura que éstos presenten, del diseño y modelo de gestión del programa, de los recursos de los que disponga el programa y de si el político clientelar está en la oposición o en el Gobierno. La evidencia empleada en “Ni regalitos, ni chantajes a cambio de tu voto” y los hallazgos encontrados durante el presente estudio nos permiten proponer los siguientes cuatro ámbitos y sus principales formas de manipulación política en los programas sociales¹⁸:

En la cobertura. Formas comunes de manipulación política son la inclusión de beneficiarios que, pese a no cumplir los criterios de focalización, son incorporados a un programa social. También puede incluirse a quienes cumpliendo los requisitos están excluidos y no son beneficiarios y,

¹⁶ Tendler señala otras prácticas que atentan contra la eficacia de los programas sociales: el soborno y la búsqueda de rentas. (Pereyra s/a).

¹⁷ Ver Anexo No. 1

¹⁸ Se había mencionado previamente que algunas prácticas de manipulación electoral de los programas sociales, no necesariamente constituyen actos de corrupción. Pereyra propone analizar dos manifestaciones de corrupción en los programas sociales: el primero aborda los criterios de selección de los beneficiarios de un programa social; un segundo tipo de corrupción alude al nivel contractual en la provisión de los servicios. Rescatamos esta macro diferenciación pero, de manera modesta, preferimos presentar esta modesta clasificación.

por último, la promesa –a veces permanente– de incluir a un beneficiario en algún programa.

En lo contractual. Se verifica decidiendo discrecionalmente la contratación de los promotores, administradores y, en general, a los gestores de los programas sociales, principalmente a nivel subnacional; a través de la selección y adjudicación contractual de los proveedores de los servicios, bienes o productos, por ejemplo, en la adquisición de alimentos para programas de nutrición, insumos en programas agrícolas, materiales de construcción para programas de vivienda, y otros; y en la elección discrecional de organizaciones sociales o comunitarias que distribuyen o provean los servicios o recursos.

Nivel discursivo. El clientelismo político en los programas sociales no se limita al intercambio material, sino también simbólico y discursivo. Este ámbito poco analizado ha sido confundido muchas veces con la demagogia. Sin embargo, precisamos que debido a la falta de cultura ciudadana y el creciente peso de los medios de comunicación masiva, los programas son muy susceptibles al manejo clientelar bajo el paraguas “asistencialista” en el discurso de los líderes políticos. Sugerimos que son tres los principales usos discursivos de los programas sociales: la promoción de los programas como un acto de ayuda y gestión de los líderes; promesas de incremento de beneficios en los programas sociales, principalmente en épocas electorales¹⁹; y chantaje o amenaza de pérdida del beneficio social si el actor político no gana las elecciones.

Nivel institucional. Otra forma de manejo clientelar de los programas puede ser emplear recursos de los programas como vehículos, muebles o inmuebles para movilizar apoyo a líderes políticos (en mítines en tiempo de campaña, por ejemplo); y emplear recursos destinados a la difusión de los programas para promover candidaturas políticas. La mayor parte de las veces estas prácticas pueden constituir delitos en la administración pública, delitos o contravenciones electorales. Sin embargo, la sutileza de los políticos y la debilidad en los órganos de control pueden abrir escenarios para el uso consuetudinario de estas estrategias.

¹⁹ Hay que distinguir lo que puede significar una propuesta programática y lo que es exclusivamente estrategia de campaña electoral.

¿Qué hace que un programa social sea más vulnerable al manejo clientelar?

Las medidas de ajuste estructural, esto es, las privatizaciones, la liberalización de los mercados y la reducción del tamaño del Estado han mermado los recursos de los que disponían los políticos para generar apoyo electoral, que devino en lo que Trotta (2003) denomina “metamorfosis del clientelismo”. Los patrones contemporáneos tienen menos recursos para entregar entre sus clientes y, en consecuencia, las estrategias clientelares en los programas sociales adoptan manifestaciones diversas potenciadas por las lógicas neoliberales como la “descentralización” y la “focalización” (Gruenberg, s/a)²⁰.

Pereyra señala que dos aspectos podrían explicar el actual clientelismo o manipulación del voto en los programas sociales. El primero está relacionado con el contexto político en el cual se desarrolla el clientelismo y, el segundo, con el contenido de los programas sociales implementados. No muy distante de esta aproximación queremos proponer que las razones que explican la mayor o menor vulnerabilidad de los programas sociales a su manejo clientelar se relacionan con los siguientes aspectos: a) características sociopolíticas de la arena de competencia por el poder político; b) incentivos institucionales en esa competencia; c) características institucionales relacionadas con la gestión pública; y d) características distintivas de los programas sociales o, lo que es lo mismo, el modelo de gestión aplicado en cada uno de ellos.

a) Características socio políticas de la arena de competencia por el poder político. Si partimos, como lo hemos hecho, del supuesto de que los programas sociales, entendidos estos como medidas para aliviar la pobreza y desigualdad socioeconómica, son susceptibles de manipulación política, estamos asumiendo la relación causal que existen entre clientelismo y precariedad. Reconocemos el riesgo metodológico que implica asumir que las personas que están en condiciones de mayor precariedad son más

²⁰ Esta dinámica ha creado nuevas conexiones entre el gobierno central y los gobiernos locales. Argumentamos sin embargo, que la extensión de los derechos y el discurso de la participación ciudadana en las actuales reconceptualizaciones de la democracia han incluido a actores diversos a los gobiernos locales, degenerando en una suerte de “corporativismo ciudadano”. El caso analizado en el Ecuador demuestra, sin embargo, que las reformas de ajuste en los programas sociales no llegaron a traducirse en descentralización pero sí promovieron una lógica de semidescentralización en contados casos, en donde no se consideró como actores estratégicos a los gobiernos locales, sino a organizaciones no gubernamentales (ONG) comunitarias y barriales, que no quedaron exentas de la seducción clientelar.

vulnerables al clientelismo, sin embargo destacamos que en el caso específico de los programas sociales existe una innegable correlación. Otras características sociales tienen que ver con lo que se conoce como el legado histórico de las comunidades en cuestión, pero también y de manera fundamental, con el grado de empoderamiento que tienen los beneficiarios y actores involucrados con la noción de “derechos”, antítesis de categorías como el asistencialismo y proteccionismo. Como características políticas de la arena de competencia por el poder político debemos atender a: si el partido o actor político se encuentra en el poder y tiene acceso privilegiado al uso de los recursos de los programas sociales; y si está en la oposición y manipula los programas de manera discursiva para posteriores beneficios electorales. Esta dimensión política también se relaciona con el sistema de partidos –nacional y/o subnacional–, con el nivel fragmentación y polarización ideológica, con la volatilidad electoral y la institucionalización del sistema de partidos²¹. Como advertimos, los políticos y partidos entienden al clientelismo como una estrategia electoral, razón por la que un programa social en un área geográfica determinada puede ser más sensible a este, en la medida en que tenga asidero en la precariedad de la sociedad y el nivel de competitividad que tenga con otros actores políticos.

b) Incentivos institucionales en la competencia electoral. Los partidos y actores políticos usarán los programas sociales como espacio para adquirir apoyo electoral en la medida en que el diseño y los mecanismos de control institucional se lo permitan. Un incentivo hacia un manejo clientelar por parte de actores políticos reside, son entre otros, en el sistema electoral. Un sistema electoral de voto personal y preferencial fomentará redes clientelares de corte también personalista, mientras que un sistema electoral que promueva el voto por partido fomentará relaciones clientelares partidistas. Pero también impulsará estos vínculos un diseño electoral que no reconozca como delito electoral acciones de manipulación del voto como la entrega de bienes por parte del partido de gobierno en momentos electorales; el uso de medios de comunicación para promover candidaturas con fondos públicos; la abierta participación en procesos electorales por parte de quienes se encuentran como coordinadores de los programas sociales al momento de la elección; la falta de eficaz control del gasto electoral; inexistente control en el contenido de las campañas y propuestas electorales; la

²¹ Jones (2005) presenta una importante aproximación a la incidencia de las características del sistema de partidos en las políticas públicas.

falta de reglamento de la oposición, entre otras. Referencia ulterior merece la vigencia del voto obligatorio como incentivo institucional para la mayor eficacia de las estrategias clientelares²².

c) Características institucionales relacionadas con la administración pública. Este ámbito de análisis está relacionado con el anterior. Sin embargo, se distancia de él al referirse en concreto a la administración pública. Se relaciona con aspectos como la incorporación o no de nuevas tecnologías de la información en la gestión de las instituciones públicas; los criterios de designación y selección de personal, funcionarios y empleados públicos; aspectos relacionados con la profesionalización y capacitación técnica para el desempeño de sus funciones; la falta de mecanismos de evaluación y capacitación del personal; la incompleta incorporación de gestión de procesos, monitoreo y evaluación de resultados; falta de procedimientos para recepción de denuncias y quejas intra y extra institucional; incentivos que tengan los funcionarios públicos para una gestión transparente, ética y responsable (por ejemplo, la estabilidad condicionada a la eficiencia entre los empleados y funcionario); la existencia o no de manuales de funciones; la falta de políticas de transparencia y acceso a la información pública en todos los niveles; la permeabilidad hacia las veedurías y participación ciudadana; ineficientes procesos de control del gasto público; criterios de política a corto plazo; y, en particular, una inactiva y no comprometida participación de los órganos de control.

d) Características distintivas de los programas sociales y el modelo de gestión aplicado en cada uno de ellos. Los programas sociales se diferencian por variados aspectos: en relación con su grupo objetivo pueden ser universales o focalizados; en relación con su modelo de gestión, centralizados o descentralizados. También tienen diferencias relacionadas con el origen del financiamiento; con el tipo de recurso que distribuyen²³; y con los mecanismos e instancias de distribución. Así, pueden tener como actores estratégicos a ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil o gobiernos locales; y pueden o no contar con procesos de monitoreo. Además, se diferencian por si incorporan grupos de veeduría o comités de usuarios; si tienen procesos de transparencia y acceso a la información, y si los

²² Estos argumentos responden a estudios propios y a la literatura jurídica y de politología al respecto. En ningún momento fueron sometidos a una plena y completa verificación, tarea que queda pendiente para un estudio posterior.

²³ Existen dos principales tipos de programas sociales: **fondos sociales**, y **transferencias dirigidas a grupos específicos** (Pereyra, s/a).

administradores nacionales y locales del programa gozan de estabilidad laboral y son empleados de una instancia gubernamental o, si son de libre remoción y nombramiento. Un programa que tiene preasignaciones presupuestarias, lo que a criterio de varios autores es un desincentivo al clientelismo, puede ser más sensible a éste y puede perpetuarlo si no existen mecanismos técnicos de distribución y monitoreo. Por otro lado, un programa que no tiene preasignaciones y es financiado con créditos internacionales, contrario a lo que se piensa, podría ser igualmente clientelar si en el modelo de gestión se ha establecido una no regulada participación de actores locales. En general, es más probable que un programa que tiene comités de usuarios o grupo veedores sea menos susceptible al clientelismo que uno que no tiene estos mecanismos de participación. De la misma manera, es más probable que un programa que es administrado por empleados nombrados cada cambio de gobierno sea más vulnerable al clientelismo político como lo son los programas que no cuentan con procesos de transparencia y acceso a la información. Nos detendremos y profundizaremos más adelante las características de focalización y descentralización, pero destacamos que la vulnerabilidad o no de un programa al manejo clientelar está dada, en general, por las diversas combinaciones que puedan darse de estas características.

2. NI REGALITOS NI CHANTAJES A CAMBIO DE TU VOTO. LA EXPERIENCIA

El análisis que brevemente se ha expuesto en líneas anteriores constituye el marco referencial que impulsa estrategias de combate al clientelismo en la política social y en los programas sociales.

Los estudios de clientelismo político y electoral en el Ecuador son escasos, sin embargo, todos ellos de alguna manera identifican al clientelismo como práctica consuetudinaria entre los actores políticos para movilizar apoyos y generar lealtades políticas.

Grupo FARO, un centro de políticas públicas en el Ecuador, promovió una iniciativa de combate al clientelismo en los programas sociales a raíz de las múltiples denuncias de corrupción y clientelismo que existieron en la gestión del desprestigiado presidente Lucio Gutiérrez. La iniciativa promovida y ejecutada por Grupo FARO para evitar el clientelismo electoral en las elecciones y, en general, el clientelismo político post elecciones, se constituyó en la primera experiencia de combate al clientelismo en el Ecuador.

En este apartado nos proponemos describir los antecedentes de la iniciativa, sus objetivos, fase, resultados alcanzados y sus limitaciones. En un apartado posterior se sintetizan los aspectos endógenos y exógenos que facilitaron que el conocimiento se ponga al servicio de los sectores más precarios de la sociedad ecuatoriana.

a) Antecedentes

Un propicio análisis de los acontecimientos que precedieron la aplicación de la iniciativa de combate al clientelismo político en los programas sociales por parte del centro de políticas públicas podría centrarse en el período 2000-2006. Un período caracterizado, a criterio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2008), por cuatro grandes elementos: i) la crisis socioeconómica y política de finales de la década de los noventa; ii) la dolarización de la economía; iii) el incremento de los precios del petróleo; y iv) la inestabilidad política.

El primero de los factores, la crisis de finales de la década de los noventa, resultado, entre otros, de la aplicación de medidas de ajuste estructural y la inestabilidad del precio del dólar, se manifestó de manera fundamental con la crisis del sistema financiero que incluyó la impopular medida del congelamiento de los depósitos por parte del gobierno de Jamil Mahuad. En consecuencia, el período fue acompañado de recesión económica²⁴, aumento del desempleo y subempleo²⁵, reducción del salario y capacidad adquisitiva, profundización de los niveles de pobreza²⁶, inestabilidad social y expansión del proceso migratorio²⁷.

Con este escenario, en el año 2000, en procura de estabilizar la inflación, promover el crecimiento económico y la reducción de las tasas de interés, el entonces presidente de la República, Jamil Mahuad UIT, decretó la dolarización de la economía y sustituyó la moneda nacional –el sucre– por la divisa norteamericana. La insatisfacción popular ante estas y otras

²⁴ Según informe del BID, en el año 1999 el PIB per cápita se redujo en más de 7% y Ecuador enfrentó la mayor contracción económica en 30 años. Esto se invirtió solamente en 2004, cuando el ingreso per cápita regresó a niveles similares previos a la crisis.

²⁵ Según datos del Sistema de Indicadores Sociales (SIISE), el subempleo pasó de 42% en 1998 a aproximadamente 57% en 1999 y 60% en 2000. Según el BID, el desempleo se duplicó y pasó de 8,5% en mayo de 1998 a 16,9% en junio de 1999 (SIISE).

²⁶ El porcentaje de personas debajo de la línea de pobreza aumentó en 32% entre 1995 y 1999, pasando de 39,4% en 1995 a 52% en 1999.

²⁷ La cantidad de ecuatorianos que emigró por razones de trabajo se triplicó entre 1998 y 2000 y pasó de aproximadamente de 34.000 a 121.000 (SIISE).

medidas macroeconómicas del gobierno de Mahuad como la eliminación de subsidios, provocó el estallido de una revuelta protagonizada por actores de la sociedad civil organizada, ONG, movimientos ciudadanos, pero fundamentalmente por el movimiento indígena y algunos militares insurrectos entre los que participó el coronel Lucio Gutiérrez, quien adquirió el protagonismo que le permitiría, luego, presentar su candidatura y ganar en las elecciones del año 2003.

El quiebre institucional y democrático encontró una salida constitucional al permitirse que el entonces vicepresidente Gustavo Noboa asumiera la presidencia. La política macroeconómica de Noboa siguió el camino trazado por la de su antecesor²⁸ y, en general, desde el año 2002 estuvo caracterizada por la estabilización de la economía y relativo crecimiento económico. En 2003, el *outsider*²⁹ Lucio Gutiérrez asume el poder y su corto período de gobierno (enero 2003 – abril de 2005) estaría marcado por un choque externo bastante favorable debido a los altos precios del petróleo³⁰. Además, la inflación y la tasa de interés se redujeron significativamente, la cuenta corriente pasó a presentar superávit, la situación fiscal mejoró considerablemente en el sector público no financiero, los resultados fiscales en general fueron positivos y la economía presentó tasas de crecimiento bastante significativas, incluso no superadas en las dos décadas anteriores (BID, 2008).

Pese al crecimiento y mayor estabilidad económica que vivía el Ecuador en 2005, la crisis política que se había iniciado con la caída del presidente Mahuad en enero de 2000³¹ no dejaba de ser el gran obstáculo de funcionamiento pleno del Estado y el sistema político. La debilidad del gobierno de Gutiérrez, que contaba con poco respaldo legislativo, se profundizó luego de las elecciones locales de 2004 en donde el partido de gobierno -Sociedad Patriótica- no tuvo gratos resultados y luego de los intentos del Gobierno de reorganizar el Tribunal Supremo Electoral, el

²⁸ Noboa implementó la dolarización, renegoció la deuda externa después de la moratoria de los bonos Brady decretada por Mahuad y firmó el primer acuerdo stand by con el Fondo Monetario Internacional (FMI) desde los años ochenta (BID, 2008).

²⁹ Lucio Gutiérrez fue un desconocido en la política nacional y su primera participación electoral en el año 2003 fue posible gracias a su rol en el levantamiento del 21 de enero de 2000 en el que se derrocó al ex presidente Jamil Mahuad.

³⁰ Aunque el Ecuador es el segundo productor mundial de banano e importante exportador de flores, la economía ecuatoriana está determinada por los ingresos petroleros, que para el año 2006 representaban 27% del presupuesto gubernamental y 60% de las exportaciones. En el mercado mundial, entre el precio mínimo de diciembre de 1998 y el pico de julio de 2006, el precio del barril de petróleo ecuatoriano subió en más de 780%.

³¹ La crisis política se hizo visible desde la caída del líder populista y ex presidente, Abdalá Bucaram.

Tribunal Constitucional y remover a la Corte Suprema. Así, se facilitó el retorno del ex presidente Abdalá Bucaram, exiliado en Panamá y quien enfrentaba algunos procesos penales³².

Hay que destacar que durante el gobierno de Gutiérrez, pese al considerable incremento del Producto Interno Bruto (PIB), hubo una tendencia decreciente en la inversión pública en relación con el PIB, no así de los gastos en salarios, que se incrementaron considerablemente pese a la vigencia de la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal (LOREYTF), que limitaba el endeudamiento público y establecía criterios técnicos para mantener el equilibrio fiscal³³.

En abril del 2005, luego de luego de varias denuncias por actos de corrupción y nepotismo, se activó la participación de los auto llamados “forajidos” en la capital de la República, quienes lograron que el Congreso declarara la salida de Gutiérrez y encargara el poder a su vicepresidente, Alfredo Palacios. En esos momentos de convulsión e inestabilidad política fue visible el uso de los recursos e instituciones públicas para promover actos de apoyo al Presidente. Los caso más conocidos entre los programas sociales fueron Aliméntate Ecuador y Operación de Rescate Infantil (ORI). Coombs (en Carrillo y Gruenberg, 2006) menciona el caso del ministro de Bienestar Social, Antonio Vargas, quien fue acusado de manipular fondos de los programas sociales sin autorización, y usarlos para propósitos políticos. También destaca el abuso del Ministro al tomar un millón de dólares de dos programas de ayuda a los niños en pobreza para construir estadios de fútbol, y la transferencia de 10 millones de dólares desde el programa Nuestros Niños, ahora Fondo de Desarrollo Infantil (FODI), al programa Operación de Recate Infantil (ORI). Así, el nuevo Gobierno y la institucionalidad estatal se enfrentaron a una suerte de “renovación de funcionarios públicos” en las principales carteras estatales, en procura de “limpiar” la administración pública de los rezagos gutierristas.

El uso de estrategias clientelares en el gobierno de Gutiérrez se dio, en consecuencia, en un contexto de estabilidad fiscal y de crecimiento macroeconómico, pero también de alta percepción de corrupción en el Gobierno. Los actores políticos en general no respondieron al supuesto de que

³² Se decretó la nulidad de los juicios penales existentes en contra de Bucaram y Noboa.

³³ Según informe del BID, se sobrepasó el porcentaje de incremento anual del gasto primario, establecido en el máximo de 3,5. Éste llegó a alcanzar 10% en 2004 y 14% en 2005. Esto provocó que el gobierno de Alfredo Palacios (ex compañero de fórmula de Gutiérrez) reformara la LOREYTF bajo el argumento de que la Ley privilegiaba el gasto corriente en detrimento de la inversión social.

mayor estabilidad y crecimiento económico es igual a mayor estabilidad de la democracia. Como señala Schedler (2004), si el deterioro económico coincide con la corrupción y el autoenriquecimiento crece desmedidamente, las redes clientelares tienden al autismo y su eficacia disminuye. Este argumento parece explicar la ineficacia de las estrategias del partido Sociedad Patriótica y la caída de Gutiérrez³⁴.

La salida del gobierno de Lucio Gutiérrez abrió una ventana de oportunidad en una sociedad que acababa de presenciar (y repudiar) prácticas tan evidentemente basadas en la manipulación de los programas sociales a favor de un partido político. Con estos antecedentes, Grupo FARO identificó oportunidades de clientelismo en algunos programas sociales y empezó a trabajar conjuntamente con dos de ellos: Aliméntate Ecuador y Maternidad Gratuita. Esta experiencia de trabajo impulsa la iniciativa que analizamos en este estudio y, en particular, buscó combatir el clientelismo electoral en los programas a propósito de las elecciones presidenciales de 2006 y, en general, el clientelismo político luego del proceso electoral.

Como señala Coombs³⁵, el clientelismo no es un fenómeno nuevo en el Ecuador ni tampoco, como analiza Gruenberg (2006), fue una práctica exclusiva de Gutiérrez, aunque en su gobierno las estrategias clientelares hayan caído en la corrupción y el descaro más absoluto. En mayo de 2005, a un mes de la caída de Gutiérrez, Grupo FARO inició un proceso de evaluación e nueve programas sociales: Bono de Desarrollo Humano (BDH); Nuestros Niños (ahora FODI); Operación de Rescate Infantil (ORI); Programa de Alimentación Escolar (PAE); Programa Aliméntate Ecuador (AE); Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE); Sistema de Incentivos a la Vivienda Urbano-Marginal y Rural (SIV); Programa de Maternidad Gratuita (PMG); Programa de Alimentación y Nutrición (PANN 2000). Para el año 2006, el presupuesto conjunto de los programas sociales destinado a los más pobres del Ecuador alcanzó los 351 millones

³⁴ Debe reconocerse que Gutiérrez aplicó sus estrategias clientelares principalmente en zonas rurales y en las provincias más periféricas, y que los sectores que propiciaron su caída eran fundamentalmente clases medias quiteñas. Esto sería corroborado por Participación ciudadana (2007), que en su estudio destaca: “Los motivos de la caída de Bucaram y Mahuad son muy ‘populares’ en términos de aceptación mientras que, en el caso de Gutiérrez, el quebrantamiento institucional no había sido nunca un tema que conmueva a las masas (...) ‘No era para tanto’ los errores cometidos por Gutiérrez, no justificaba su caída. Esta es una opinión común en los grupos de todas las ciudades, excepto en los profesionales quiteños”.

³⁵ Coombs devela que en el Ecuador son comunes prácticas como las “recomendaciones” de beneficiarios en los programas, las presiones a los administradores para reemplazar personal con amigos y aliados políticos. Esta afirmación fue corroborada por un gran número de entrevistados para este estudio de caso.

de dólares del presupuesto nacional y 41% del presupuesto del Gobierno central (Grupo FARO, 2007: 3)³⁶.

En el diagnóstico inicial, Grupo FARO identificó las siguientes limitaciones en los programas sociales:

1. Acceso a la información. De los nueve programas evaluados sólo tres otorgaban información presupuestaria, pese a la vigencia de la Ley Orgánica de Acceso a la Información Pública (LOTAIP).
2. Participación ciudadana. Grupo FARO encontró que, si bien los programas contemplaban ciertas instancias de participación social, ésta era en realidad casi inexistente o se limitaba a ciertas etapas de la gestión y evaluación.
3. Mecanismos de reclamo. Se encontró que únicamente cuatro programas tenían mecanismos para receptor y procesar reclamos. En estos casos, los mecanismos presentaban problemas de eficacia.
4. Alianzas con actores externos. Grupo FARO identificó que algunos programas sociales incorporaban en su modelo de gestión a actores locales y sociales diversos y que estas alianzas no evitaban el clientelismo.

Como respuesta, el centro de políticas públicas se propuso “poner en agenda de estos programas el tema de transparencia y la prevención del clientelismo político” y consideró que el momento de mayor impacto sería las elecciones presidenciales de 2006 (Grupo FARO, 2007)

b) Fases, objetivos y resultados

La iniciativa de combate al clientelismo político en los programas sociales contempló dos momentos principales: a) suscripción del Acuerdo de Transparencia; y b) monitoreo del Acuerdo de Transparencia.

1. Acuerdo de Transparencia

El 14 de julio de 2006, luego de un proceso de *lobby* con los directores de los programas sociales realizado por el Grupo FARO, los coordinadores de los nueve programas sociales³⁷, Grupo FARO, cinco organizaciones de la sociedad civil [Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio (FEPP); Participación Ciudadana (PC); Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental

³⁶ Ver características de los programas en Matriz resumen, Tabla 2 (Anexo).

³⁷ Por el Sistema de Incentivos a la Vivienda (SIV), suscribieron el acuerdo los coordinadores del SIV urbano marginal y el SIV rural.

(CEDA); Centro de Planificación y Estudios Sociales (CEPLAES); Coalición Acceso y Youth Employment Summit (Yes-Ecuador)] y, como testigos de honor, el Contralor General del Estado, el Ministro de Bienestar Social, el Ministro de Economía y Finanzas, el Ministro de Educación y Cultura, y Pablo Salazar, Secretario Técnico del Frente Social, suscribieron a lo que se denominó **“Acuerdo de compromiso para la transparencia y protección de fondos públicos de programas sociales en campaña electoral”**.

El acuerdo establecía que, en representación de las organizaciones de la sociedad civil firmantes, el Grupo FARO se comprometía a elaborar un “documento evaluatorio de los resultados del acuerdo al finalizar las elecciones presidenciales de 2006”³⁸. Grupo FARO comprometía su trabajo profesional, técnico, apartidario, honesto, imparcial y transparente. Por su parte, los programas sociales se comprometían a “no permitir que ningún funcionario público, ni organización que trabaje directamente con los programas sociales en la presentación de los servicios, utilice los recursos públicos destinados al programa con fines políticos en campaña electoral de 2006”, a través de las siguientes medidas:

- Sensibilizar e informar sobre la firma del convenio a las funcionarias/os públicos locales, y las organizaciones con las cuales trabajan directamente, en las oficinas centrales y provincias de los programas sociales, sobre el concepto y las consecuencias sociales, políticas y económicas del clientelismo y la obligación de denunciar esos casos.
- Reprogramación de entregas de apoyos y eventos públicos que, sin afectar a los beneficiarios/as, ni obstaculizar los procesos de operación de los programas, evite y reduzca las oportunidades de manipulación política.
- Obligatoriedad del resguardo del parque automotor vehicular, a excepción de disposición contraria del Tribunal Supremo Electoral, para la utilización de vehículos en el proceso electoral desde el día previo al de los comicios, a fin de evitar su posible uso electoral.
- Fortalecimiento de los procesos ciudadanos de veedurías existentes en cada uno de los programas sociales participantes del programa.
- Activación de sus mecanismos de denuncia, ya sea línea 1800; correo electrónico, número telefónico, entre otros.

³⁸ Documento: Acuerdo de compromiso para la transparencia y protección de fondos públicos de programas sociales en campaña electoral”, suscrito el 14 de julio de 2006 (Archivos institucionales del Grupo FARO).

- Realización de una campaña de difusión masiva sobre la firma de este convenio y su forma de operar a través de los medios accesibles y posibles para el Programa.
- Entrega a la sociedad civil de los resultados de los mecanismos de reclamo durante la campaña, tomando en cuenta el derecho de privacidad de los denunciantes.
- Denunciar eventuales presiones políticas para entregar recursos con fines clientelares.
- Reforzar 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).

Objetivos del Acuerdo

El contexto referencial de los objetivos del Acuerdo de Transparencia fue el enfoque de la Nueva Gestión Pública y sus principales postulados, como fortalecer, mejorar e innovar los procesos de gestión, rendición de cuentas, recursos humanos, transparencia e incorporar a los actores involucrados en el proceso de formulación de las políticas públicas.

Objetivo 1. Sensibilizar e informar a las y los funcionarios públicos sobre el clientelismo en programas sociales.

A través de este objetivo se buscó generar compromisos con los funcionarios públicos locales para “que se conviertan en actores claves de la lucha contra esta práctica y sus consecuencias”. Para ello, se laboró “una carta base”³⁹ sobre el clientelismo que sería enviada por los programas sociales a sus oficinas y funcionarios locales.

Objetivo 2. Realizar una campaña de difusión masiva sobre la firma del convenio y las consecuencias del clientelismo en las y los beneficiarios.

Se buscaba informar a los beneficiarios de la gratuidad de los programas y destacar que éstos no son propiedad ni obra de un candidato sino acciones del Estado. Para ello, se estableció una estrategia de comunicación basada sobre: a) la instalación del tema en la agenda de los medios de comunicación; b) la emisión de una cuña radial; c) la difusión a escala nacional de “Ni regalitos, ni chantaje a cambio de tú voto”, d) la capacitación a beneficiarios(as). Para estas dos últimas actividades se contó con el apoyo de los programas sociales.

³⁹ Ver Documento 1 (ANEXO)

Objetivo 3. 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).

Empleando una metodología diseñada por Grupo FARO, se propuso monitorear el cumplimiento del Artículo 7 de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP) que establece la obligatoriedad de la difusión de la información pública a través de un portal web.

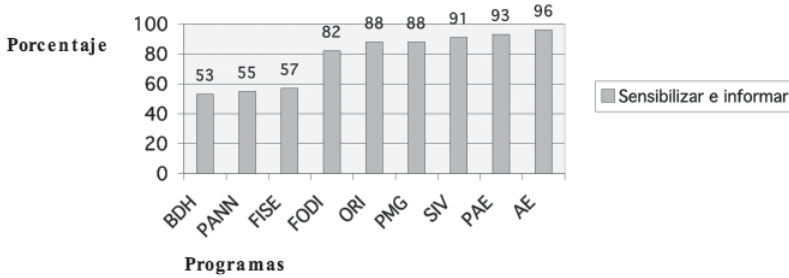
2. Monitoreo del Acuerdo de Transparencia

El monitoreo de cumplimiento de los tres objetivos señalados empleó distintas herramientas de investigación social: observación participante, entrevistas en profundidad y análisis cuanti y cuali de la información. Probablemente, lo más innovador en el monitoreo del Acuerdo de Transparencia fue generar un *ranking* de compromiso con el Acuerdo entre los programas participantes. Como analizaremos, un *ranking* constituye un incentivo porque genera competencia entre instituciones. Sin embargo, en este caso su escasa difusión como mecanismo para presentar los resultados del cumplimiento del Acuerdo no permitió mayor incidencia de la medida, aunque entre algunos de los programas se percibió cierta competencia⁴⁰. Los resultados a los que se arribó en la fase de monitoreo fueron los siguientes:

Respecto del objetivo 1, sensibilizar e informar. Para el cumplimiento de este objetivo se solicitó que los programas distribuyeran entre sus oficinas locales y espacios en donde tienen cobertura el póster “*Ni regalitos, ni chantajes a cambio de tu voto*”, y una comunicación que informaba la suscripción del Acuerdo de Transparencia. Para medir el cumplimiento, el equipo de Grupo FARO realizó llamadas telefónicas y visitas a oficinas provinciales de los programas sociales. La primera medición expresó los siguientes resultados:

⁴⁰ Todos los entrevistados manifestaron desconocer que existía un *ranking* entre los programas sociales. Sin embargo, todos de alguna manera destacaron como incentivo la participación de los otros programas sociales. También se advirtió la necesidad de los coordinadores de los programas de compararse con programas similares. En particular, esto ocurrió entre los programas de nutrición y alimentación (PAE y AE), y entre los programas de atención a la infancia (ORI y FODI).

Gráfico N°1: Cumplimiento del objetivo de sensibilizar e informar



Fuente: Elaboración del Grupo FARO, sobre la Base de Datos de Monitoreo, Grupo FARO (2006).

El **Gráfico 1** muestra que el programa de mayor cumplimiento, con 96%, fue Aliméntate Ecuador (AE) y el de menor, el Bono de Desarrollo Humano (BDH) con 53%. Recuérdese que Aliméntate Ecuador fue el programa más afectado por las denuncias de clientelismo político y corrupción durante el gobierno de Gutiérrez. Se destaca, sin embargo, que otros programas como Alimentación Escolar (PAE) y el Fondo de Desarrollo Infantil, tomaron iniciativas propias. Por ejemplo, el PAE elaboró un afiche con las características del propio programa, que decía: “¡Señor candidato: en mi platito no meta la manito”⁴¹. Por su parte, el ORI instauró las siguientes medidas adicionales para las unidades ejecutoras: a) las personas que trabajaran en las instituciones debían renunciar a sus cargos previos a la presentación de sus candidaturas; y b) la elaboración de un Acuerdo Ético para las organizaciones ejecutoras. El Coordinador Nacional señaló que incluso se dieron instrucciones para que los educadores locales no figuren en las fotografías en eventos y trabajos realizados, ya que éstos son exclusivamente de la población beneficiaria⁴². Actividades como estas fueron iniciativa de los propios programas sociales, aunque lamentablemente la metodología de medición del objetivo de sensibilizar e informar el Acuerdo de Transparencia no incluía el reconocimiento de iniciativas adicionales. Probablemente, de haberse cuantificado, los programas FODI

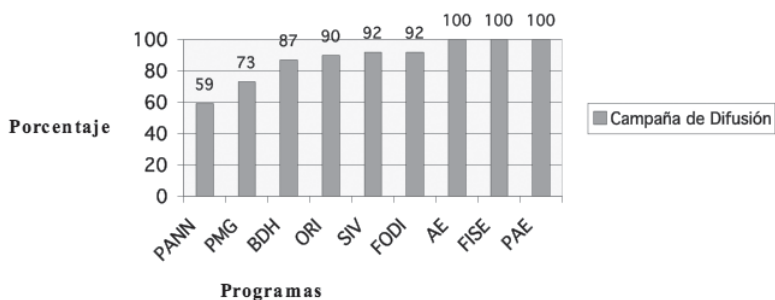
⁴¹ Entrevista Eco. Justo Tobar, Coordinador Nacional del PAE.

⁴² Entrevista a Eco. Francisco Carrión, Coordinador Nacional del Programa FODI.

y PAE hubieran tenido una calificación mayor. En general, el promedio de cumplimiento de este objetivo fue de 78,11%.

Para cumplir con el segundo objetivo enfocado a la campaña de difusión se ejecutaron dos estrategias principales: a) mediáticas, con cuñas radiales a nivel nacional, entrevistas en varios medios radiales de alcance nacional⁴³ y ruedas de prensa en las que participaron Grupo FARO y el Fondo de Desarrollo Infantil para dar a conocer el contenido del Acuerdo de Transparencia, y la habilitación de números telefónicos y mecanismos para la presentación de quejas y denuncias; y b) talleres de información y capacitación dirigidos a los técnicos nacionales (ORI); a los gestores (FODI); a los comités de usuarios en foros nacionales (PMG), y capacitaciones a nivel local para difundir la gratuidad del programa (BDH). Fue importante el apoyo de Secretaría Técnica del Frente Social, dirigida por el Economista Pablo Salazar, que colaboró con la impresión de 2.000 ejemplares del afiche de la campaña⁴⁴. Los resultados generales en la medición del cumplimiento de la campaña de difusión fueron:

Gráfico N°2: Cumplimiento del objetivo de difundir el Acuerdo de Transparencia



Fuente: Elaboración del Grupo FARO sobre la Base de Datos de Monitoreo, Grupo FARO (2007).

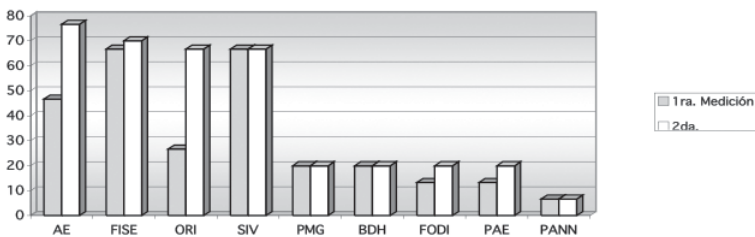
⁴³ Fundamentalmente, las entrevistas y las cuñas radiales se dieron en la frecuencia AM que tiene mayor impacto en los sectores rurales. El acceso a la frecuencia FM de mayor cobertura en los sectores más urbanos resulta muy costoso, razón por la que no se hizo difusión por esta frecuencia.

⁴⁴ En total se contó con 8.000 ejemplares del afiche de la campaña que fueron entregados a los programas para su difusión en el nivel subnacional.

El **Gráfico 2** muestra el nivel de cumplimiento del segundo objetivo del Acuerdo. Se observa que el Programa de Alimentación y Nutrición (PANN 2000) tuvo la menor calificación y que, por el contrario, las mejores calificaciones (100%) las obtuvieron los programas Aliméntate Ecuador (AE), Fondo de Inversión Social (FISE); y el Programa de Alimentación Escolar (PAE). En general se advierte un cumplimiento promedio de 88,11%.

La evaluación del tercer objetivo relacionado con el cumplimiento de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LO-TAIP), se cumplió mediante dos mediciones⁴⁵ la primera permitió contar con un reporte que incluía recomendaciones y que se entregó a los programas para su consideración y, la segunda, realizada un mes después evaluó la existencia de avances en la publicidad de la información a través de los portales electrónicos. En el informe sobre la experiencia, Grupo FARO resalta los esfuerzos de algunos programas como ORI y AE para incrementar la cantidad de información publicada en sus respectivos portales, y reconoce la imposibilidad de cumplimiento por parte del programa de Maternidad Gratuita, que en ese entonces no contaba con una web propia y publicaba la información del programa en la página del Ministerio de Salud Pública. Los resultados del cumplimiento del tercer objetivo se detallan en el **Gráfico 5**.

Gráfico N°3: Cumplimiento de la LOTAIP



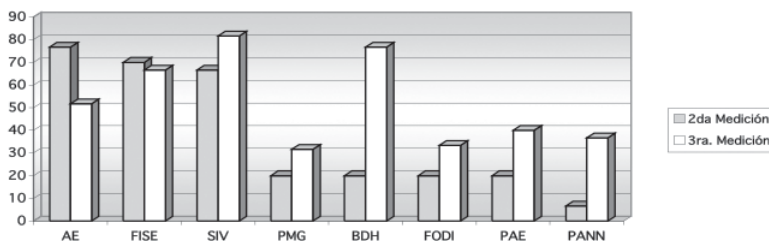
Fuente: Elaboración del Grupo FARO (2007).

⁴⁵ La primera evaluación fue realizada en la semana del 20 al 25 de agosto de 2006 y, la segunda, en la semana del 20 al 24 de noviembre.

El **Gráfico 3** revela que cinco de los nueve programas sociales incrementaron el nivel de cumplimiento de la LOTAIP en su segunda medición (AE, FISE, ORI, FODI, PAE). Si bien la mejora de los portales web en relación con el cumplimiento de la LOTAIP no puede ser directamente acreditada a la intervención de Grupo FARO, cabe señalar que al entrevistar a los administradores de cuatro de los cinco programas sociales (AE, FODI, PAE y ORI) que mostraron mejoría luego de la primera evaluación, éstos relacionaron los cambios y mejoramiento de los portales web con la intervención de Grupo FARO. Los coordinadores de los programas FODI y Aliméntate Ecuador señalaron que el apoyo de grupo FARO fue crucial para el mejoramiento de las páginas web, y destacaron que, además de veedor y contraparte, Grupo FARO se convirtió en un asesor para este propósito.

El objetivo tres fue medido nuevamente en junio de 2007 para establecer la evolución en el cumplimiento de la LOTAIP, relacionado con la publicación de la información en los portales web. Los resultados se detallan a continuación:

Gráfico N°4: Monitoreo comparativo de la segunda y tercera medición del cumplimiento de la LOTAIP



Fuente: Grupo FARO 2007⁴⁶.

⁴⁶ No constan los resultados comparativos del ORI, porque no se tuvo acceso a los resultados de la tercera medición.

Realizada seis meses después, la última medición muestra que, en general, los programas incrementaron el porcentaje de cumplimiento de la LOTAIP. Esto se observa en el caso del Bono de Desarrollo Humano (BDH) y el Programa de Alimentación y Nutrición PANN 2000 (ver **Gráfico 4**). Se destaca, sin embargo, que en la segunda medición estos programas se encontraba en proceso de rediseño⁴⁷. Se advierte que en Aliméntate Ecuador (AE) existe una caída en el nivel de cumplimiento, situación que pudo responder al cambio de Coordinador Nacional⁴⁸.

3. *Ranking de cumplimiento del Acuerdo de Transparencia*

Grupo FARO estableció un *ranking* de cumplimiento del Acuerdo como incentivo para alcanzar mayor compromiso entre los programas sociales participantes. En este punto, el presente estudio de caso partió de la hipótesis de que el *ranking* fue un incentivo determinante para participar en el Acuerdo y cumplir las actividades comprometidas. Sin embargo, como se advirtió en líneas anteriores, el impacto del *ranking* como herramienta de comparación entre los programas fue menor a lo esperado. No obstante, en las entrevistas realizadas a los actores involucrados pudo establecerse que los administradores de los programas sociales sabían que se evaluaría el nivel de cumplimiento entre todos los programas y, por supuesto, existía un interés por no quedarse atrás, en particular, entre programas similares. Sin embargo, al consultarles respecto a su conocimiento del *ranking* como tal y de la metodología de medición⁴⁹, ninguno de los entrevistados respondió con acierto, lo que lleva a concluir que existía la percepción de competencia entre programas pero no hubo empoderamiento del *ranking* como herramienta de evaluación.

⁴⁷ Ver La Llave Ciudadana, 2007.

⁴⁸ El Coordinador Nacional de Aliméntate Ecuador, el ingeniero Richard Espinosa, habría sido fundamental para llevar a cabo la iniciativa, según declaraciones de miembros del equipo de Grupo FARO. Esto se corrobora cuando, al entrevistarlo, se observó empoderamiento y conocimiento de las fases de la experiencia.

⁴⁹ Los entrevistados se refirieron con frecuencia a la medición del tercer objetivo: cumplimiento de la LOTAIP. Parece que los administradores percibieron con mayor énfasis el monitoreo en la mejora de los portales web. Se advierte, en consecuencia, el efecto positivo de la retroalimentación que se dio a partir de la socialización de los resultados de la primera medición.

Cuadro N°1: Ranking de cumplimiento del Acuerdo de Transparencia

| Programas | Objetivo 1 Sensibilizar e informar (en %) | Objetivo 2 Campaña de difusión (en %) | Objetivo 3 Cumplimiento de la LOTAIP (en %) | Total % |
|-----------|----------------------------------------------------|------------------------------------------------|------------------------------------------------------|------------|
| AE | 96 | 100 | 77 | 91 |
| SIV | 91 | 92 | 67 | 83 |
| ORI | 88 | 90 | 67 | 82 |
| FISE | 57 | 100 | 70 | 76 |
| PAE | 93 | 100 | 20 | 71 |
| FODI | 82 | 92 | 20 | 65 |
| PMG | 88 | 73 | 20 | 60 |
| BDH | 53 | 87 | 20 | 53 |
| PANN | 55 | 59 | 7 | 40 |

Fuente: Grupo FARO ,(2007)

Los resultados del *ranking* de cumplimiento muestran que el programa que alcanzó mejores resultados fue Aliméntate Ecuador (AE), seguido por los programas de Incentivo a la Vivienda (SIV) y Operación de Rescate Infantil (ORI); y los programas con menores porcentajes fueron el Bono de Desarrollo Humano (BDH) y el Programa de Alimentación y Nutrición (PANN).

Debe precisarse que existe una correlación importante: los programas mejor calificados en el cumplimiento del acuerdo (AE, SIV, ORI, FISE) son aquellos que tuvieron fuertes antecedentes de corrupción, manejo clientelar o manipulación. Al explorar las motivaciones que tuvieron los administradores de los programas sociales para participar en la iniciativa, los entrevistados manifestaron, entre otros, el interés de demostrar los cambios que las nuevas administraciones estaban realizando para transparentar la gestión de los programas y uso de los recursos públicos, y la necesidad de recuperar la legitimidad perdida por los escándalos de corrupción. Por último, el *ranking* muestra que los programas con menores calificaciones en el cumplimiento tenían menores incentivos para participar en la iniciativa. Así, el Programa de Maternidad Gratuita había venido trabajando en transparencia con Grupo FARO y contaba con los “comités de usuarias” como mecanismos de participación y veeduría social; el Bono de Desarrollo Humano, en realidad no sintió mayores efectos al no advertir peligro de clientelismo en el programa. Al respecto, el Coordinador Nacional indicó

que las características del programa son filtros para el manejo clientelar, ya que la herramienta de focalización (base de Selección de Beneficiarios -SELBEN-) no permite que los políticos manipulen o interfieran en la selección de beneficiarios, si bien tiene errores que hay que corregir⁵⁰. Por su parte, el Programa de Nutrición y Alimentación (PANN) se presta muy poco al manejo político, dadas sus características en cuanto al modelo de gestión a través de la Unidades de Salud de las Direcciones Provinciales del Ministerio de Salud, pero fundamentalmente debido al tipo de recursos que distribuye (“mi papilla” y “mi bebida”)⁵¹. En mayor medida, sus problemas radican en la ineficacia del programa.

Cabe mencionar que dos programas, Fondo de Desarrollo Infantil (FODI) y Programa de Alimentación Escolar (PAE), tienen un resultado medio en el *ranking* de cumplimiento debido a las bajas valoraciones que obtuvieron en la medición de cumplimiento del objetivo tres, relacionado con la publicidad de la información en las páginas web, y pese al compromiso y altas calificaciones obtenidas en la medición de los primeros dos objetivos. Recuérdese que estos dos programas tuvieron iniciativas adicionales en torno del Acuerdo⁵².

c) Del conocimiento y la evidencia empleados en la experiencia

Grupo FARO hizo eco de los estudios que se realizaron a partir del Seminario “Corrupción como Impedimento al Desarrollo Social”, organizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y CIPPEC en 2005. Estudios como los de Victoria Pereyra, Christian Gruenberg, Gustavo Merino, Alejandro Urízar y Cristian Gruenberg, y Elizabeth Coombs evidenciaron los límites en la eficiencia de los programas sociales por causa de las prácticas clientelares⁵³.

⁵⁰ En el trabajo de campo se identificó que el Bono de Desarrollo Humano, es más bien objeto de manejo clientelar discursivo, los actores políticos (juntas parroquiales, alcaldes) suelen ofrecer a los pobladores de sectores rurales la inclusión; aunque esto no sea posible, el desconocimiento de cómo acceder al programa en los ciudadanos permite confusiones. La población no está completamente informada del mecanismo y herramienta de focalización.

⁵¹ “Mi papilla” es un alimento rico en proteínas, vitaminas y minerales, necesarios para asegurar un buen desarrollo de las niñas y niños a partir de los seis meses. Es un polvo para preparar un puré, hecha para los niños y niñas que están entre los 6 meses y 2 años. “Mi bebida” es una deliciosa alternativa de nutrición para mujeres embarazadas y la madre que da de lactar.

⁵² El programa de Alimentación Escolar (AE) mejor valorado implementó una fuerte estrategia de difusión entre los actores locales (juntas parroquiales) a través de talleres de sensibilización y capacitación.

⁵³ Ver estudios de los autores citados en Carrillo y Gruenberg (s/a).

Para el año 2006, Grupo FARO había logrado posicionarse como una organización líder y pionera en la promoción de la transparencia y la rendición de cuentas en la administración pública. A esto se suma el reconocimiento público a su imparcialidad, como destacan los entrevistados, aspecto que le otorgó legitimidad y permitió abrir espacios en el Estado como contraparte para facilitar procesos de mejoramiento e innovación en las prácticas institucionales.

Como sabemos, el conocimiento es acumulativo y proviene de diversas fuentes. La experiencia “Ni regalitos, ni chantajes a cambio de tu voto” responde al uso de evidencia y aprendizajes previo para incidir en la administración pública acumulado por Grupo FARO. En el caso analizado, tres fueron las fuentes de evidencia utilizadas por Grupo FARO: a) los estudios e investigaciones mencionadas en donde se destacaba experiencias previas de combate al clientelismo; b) las propias investigaciones y evaluaciones que el centro de política pública realizó con nueve de los programas sociales para advertir oportunidades de clientelismo luego de las denuncias por corrupción surgidas durante el gobierno de Lucio Gutiérrez; y c) la experiencia de trabajo previo con la administración pública que había acumulado Grupo FARO. Además, Grupo FARO contó con el apoyo de expertos que, sin duda, facilitaron la incorporación de saberes y aprendizajes previos en el caso ecuatoriano.

Los aportes teóricos y los estudios empíricos de clientelismo en los programas sociales realizados en otros países visibilizaron algunas características que Grupo FARO encontró en el caso ecuatoriano al evaluar los programas sociales: la invisibilización de la problemática del clientelismo en los programas sociales, los límites en el acceso a la información y difusión; débil participación de los actores ciudadanos beneficiarios de los programas sociales e inexistencia o ineficacia de mecanismos de reclamo en los programas.

1) La invisibilización del clientelismo en los programas sociales

El anhelado vínculo entre democracia y desarrollo no es mecánico ni es el resultado automático de contar con elecciones libres y competitivas. Por el contrario, responde a dinámicas dialécticas y largos procesos de construcción. Mientras se realizaba el trabajo de campo para establecer las características de la experiencia aquí documentada, vimos necesario aproximarnos a los ciudadanos y explorar respuestas a preguntas como:

¿qué percepción tienen los ecuatorianos del clientelismo político⁵⁴? Se asumió que responder a esta pregunta nos permitiría analizar la eficacia de la estrategia de combate al clientelismo político diseñada y ejecutada por Grupo FARO con los programas sociales.

Escapa a los propósitos de esta investigación analizar en profundidad las percepciones de los ciudadanos respecto del clientelismo en los programas sociales, pero creemos conveniente explorar algunos elementos que surgieron del trabajo y que se ven apoyados por un trabajo de Martínez (1999) y el estudio cualitativo de las percepciones y actitudes ciudadanas sobre la democracia ecuatoriana realizado por la Corporación Participación Ciudadana (2007). Nos permitimos concluir y proponer que en los ciudadanos ecuatorianos existen tres visiones principales sobre el clientelismo:

Visión utilitarista. Martínez (1999) encuentra que, para muchos de los habitantes urbanos, la corrupción de los políticos resulta útil ya que observan que sólo en tiempos de campaña aquellos se interesan en su situación. Por eso, la campaña es una oportunidad para resolver problemas que ni antes ni después de las elecciones tendrían atención, como por ejemplo, el acceso al agua.

“El agua es una herramienta política; la tubería está, el trabajo está hecho (...) el que quiera promocionarse va a dar agua potable” (Martínez, 1999) Informe de Taller en Isla Trinitaria.

Las siguientes son algunas opiniones de los ecuatorianos respecto del clientelismo citadas en el estudio de Participación Ciudadana (2007) antes referido:

“Es un buen negocio”. “Para mucha gente sí”. “Le pueden dar empleo”. “Yo jamás he estado en una campaña. A mi ñaña que se divorció y no tenía trabajo y bueno, decíamos pero nadie te va a dar trabajo en la casa, métete a algún partido político y ella decía no, yo no valgo para eso, no ñaña tu eres inteligente sino no vas a conseguir nada, se metió en un partido político, andaba que se iba a Quito a las reuniones, se hizo amiga de mucha gente y cuando ganó

⁵⁴ Schedler (2004) advierte el peligro de dar por sentado cálculos económicos amorales de parte de los votantes de clases bajas, como variable explicativas de la eficacia política del clientelismo en los programas sociales.

este partido político, que no me acuerdo ni quien, le dieron el nombramiento de profesora y luego se separó”. “Es por hacer contactos para conseguir empleo” (Grupo de Mujeres de Cuenca).

En esta visión utilitarista, el clientelismo es percibido como un buen negocio para conseguir favores, cargos o regalos tanto entre la gente más pobre como en las clases medias, donde los bienes de intercambio son distintos y arguyen a contratos de trabajo, por ejemplo.

“Ya no regalan cosas, ahora ofrecen puestos, sí porque cuando entró Lucio cumplió, una chica de 19 años trabajó en las aduanas y no sabía nada, ganaba 800 dólares y no sabía nada, estudiaba periodismo” (Grupo de profesionales, Guayaquil).

Así, entre las personas de menores recursos y aquellas que se encuentran en mayor precariedad existe más vulnerabilidad y la relación clientelar utilitaria adquiere forma de paliativo y supervivencia, como señala el documento de Participación Ciudadana (2007). “En el caso de los más pobres, se trata de un asunto de supervivencia: la camiseta la usan, el arroz les sirve para alimentarse un buen tiempo, la fiesta es la oportunidad de ‘farrear gratis’, Participación Ciudadana (2007:59).

“Yo voté por Marcelo Cabrera por lo que yo estaba ganando 100 toda la campaña de él y me dijo toma 50 para que tengas que comer hasta que se me acabe la campaña, y no sólo yo, un montón, es por la desesperación”. “Es la necesidad, no hay fuentes de trabajo y no hay dinero y si un político viene y le ofrece tal cosas” (Grupo de hombres, Cuenca).

“El populismo se aprovecha de la pobreza de la gente”. “Se van con los pollos, arroz, peces”. “La pobre gente sí, sobre todo la gente de Ashuar”. “En las partes más vulnerables”. (Grupo de adultos, Macas).

Sin embargo, esta realidad utilitarista no supone total y completa eficacia en las estrategias clientelares, pues como encuentra Schedler (2004), los ciudadanos pueden aceptar los bienes o recursos entregados por el político clientelar, pero no dar su voto ni responder con lealtad política. Es más, los “clientes” pueden ser muy conscientes del propósito del “patrón” y pueden responder en una lógica de revancha:

“La revancha (...) es la forma de pagar a los políticos con la misma moneda: ellos se aprovechan del pueblo permanentemente, el pueblo puede aprovecharse de los políticos sólo en tiempos de campaña, haciéndoles gastar dinero en regalos y fiestas, quitándoles un poco del dinero que les “roban”. Utilizan el clientelismo para devolverseles el engaño: los políticos engañan al pueblo con sus ofertas mentirosas y el pueblo engaña a los políticos recibiendo sus regalos pero no les da su voto” (Participación ciudadana, 2007: 59).

“Hay una comunidad, han entrado como siete candidatos, ellos mismos preparan los carteles, después por el otro, son pilas” (Grupo de jóvenes, Macas).

“Con el dinero nos engañan”. “Nos dan cinco dólares y le dan el voto”. “Yo cojo pero no le doy el voto” (Grupo de Mujeres. San Lorenzo).

Visión asistencialista. Se advirtió previamente que el clientelismo político e institucional tiene como caldo de cultivo la fracturada cultura en ciudadanía y el débil empoderamiento de la noción de “derechos” en la gestión pública. En las percepciones de los beneficiarios, al percibir la entrega de favores o bienes por parte de actores políticos que tienen acceso a los fondos públicos, la situación se agudiza. Es común que los beneficiarios perciban que los recursos de los programas sociales o los servicios que reciben de la administración pública son un “favor” o “ayuda” dada por los políticos administradores. Es frecuente escuchar afirmaciones como las siguientes:

“El Alcalde sí ha dado obras” o, “No apoyan nada los políticos y politiqueros, ofrecen pero no hacen nada, deberían. Deberían apoyarnos por lo menos en la autogestión, pero no se ha visto nada de eso. El Ministerio de Medio Ambiente tampoco apoya, sólo vemos que suben al Lago Cuicocha, pero por comunidades no hacen nada”. Martínez (1999).

“Ellos esperan que los políticos les ayuden, ven a los programas sociales como la ayuda de los administradores, por eso, había que trabajar haciéndoles conocer que no es un favor lo que hacemos que es nuestro deber, nuestra obligación” (Coordinador de Programa entrevistado).

De esta manera, el desempeño de las entidades estatales y la gestión de los políticos están asociados con el concepto de “ayuda”, no existe empoderamiento de los derechos. La falta de entrega de bienes u obras por parte de políticos locales es vista como negación de ayuda.

Visión crítica pero naturalizada. Resulta inquietante que, en general, los ciudadanos vean claramente al clientelismo como “*los regalos que hacen los candidatos en época de campaña electoral*”⁵⁵. Es decir, la mayor parte de la población ecuatoriana identifica lo que se conoce como clientelismo denso, pero no advierten otros mecanismos de manipulación del voto, menos aún en los programas sociales. El clientelismo denso es una práctica que disgusta mucho aunque eso no implica que no se la utilice, al contrario, como señala Andrade (2004), se ha convertido en “una institución constante y organizadora de la acción política”. Esta mirada implica una crítica naturalización de prácticas de clientelismo denso y la rutinización y aceptación de las demás no identificadas como sucede con actos de clientelismo o manipulación del voto en los programas sociales. Esto habla de la existencia de un clientelismo institucional que ha hecho de sus prácticas norma social y política inserta en la lógica misma del funcionamiento del programa y el accionar de la ciudadanía. Así, cualquier iniciativa de combate al clientelismo definía previamente la necesidad de conceptualizar la categoría y sensibilizar a los actores involucrados sobre sus implicaciones en las políticas sociales.

ii) Sobre los límites en el acceso a la información y difusión

La evidencia mostraba que la falta de conocimiento de los beneficios y modelo de gestión de los programas sociales entre los ciudadanos y directos beneficiarios potenciaba el débil empoderamiento ciudadano respecto de sus derechos. Por esta razón, un primer paso en el combate al clientelismo fue sensibilizar a los funcionarios de los programas respecto de la necesidad de informar a los ciudadanos los beneficios y mecanismos de distribución de los programas sociales, promoviendo que éstos sean vistos como derechos ciudadanos y no como favores de los políticos o autoridades de turno. A esto se suma que, pese a existir normativa legal que promueve y obliga a transparentar la gestión de los programas y a difundir información

⁵⁵ Participación Ciudadana (2007).

relevante, no existía una práctica institucionalizada de publicidad y difusión de la información en los programas. A la firma del Acuerdo de Transparencia, sólo tres de los nueve programas otorgaban información de sus presupuestos. Las experiencias previas y metodologías para medir el cumplimiento de las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información dieron al equipo el respaldo técnico para promover su cumplimiento.

iii) Acciones específicas en período electoral

El estudio realizado por Gustavo Merino en los Programas de Desarrollo Social en México evidenció como positivas algunas estrategias empleadas por Ministerio de Desarrollo Social para combatir el clientelismo. En el diagnóstico de los programas sociales en el Ecuador, Grupo FARO identificó la oportunidad de incluir en el Acuerdo de Transparencia algunas de estas iniciativas, como el compromiso de los coordinadores de los programas sociales para limitar el uso del parque automotor, así como la promoción y distribución de los beneficios de los programas sociales en períodos electorales.

iv) La débil participación ciudadana en la gestión de los programas sociales

La evidencia previa mostraba que los programas sociales son más susceptibles de manipulación política cuando no existe participación de los actores ciudadanos y beneficiarios directos en la gestión de los programas (Carrillo y Gruenberg, s/a). Grupo FARO trabajó previamente con el programa Aliméntate Ecuador y con el programa de Maternidad Gratuita, y confirmó que, al promover el empoderamiento de actores locales como veedores de los procesos de distribución de los beneficios de los programas, se limitaba el manejo clientelar. Esta experiencia demostró que no bastaba con incorporar a los actores locales en alguna fase de la gestión de los programas, sino que era imprescindible capacitar en clave ciudadana respecto de su rol y responsabilidad en el éxito y eficacia del programa y asegurar su compromiso en el monitoreo permanente.

v) Mecanismos para receptor y procesar reclamos

Grupo FARO identificó que no existían mecanismos para la recepción y procesamiento de reclamos en la mayor parte de los programas sociales

y, en los casos en los que se había previsto algún mecanismo, por ejemplo en la web, resultaban ineficaces. Por ello, y considerando que el primer paso para combatir el clientelismo será difundir en clave de derechos los programas sociales, se hizo imprescindible promover en unos casos la incorporación de herramientas para la recepción de reclamos y, en otros, el perfeccionamiento de estos mecanismos. Sin embargo, la evaluación final de la experiencia revela una débil incidencia en cuanto a promover mejores y más eficaces mecanismos de reclamos, aunque se ayudó a posicionar la importancia de establecer sistemas de recepción de quejas utilizando conocimiento sobre experiencias implementadas en otros países, como el caso del Programa Oportunidades en México (Merino, s/a).

d) Usando la evidencia para incidir en las decisiones públicas

El **Cuadro 2** detalla el tipo de conocimiento empleado por Grupo FARO en la experiencia “Ni regalitos, ni chantajes a cambio de tu voto”. Se expone como fuentes exógenas aquellas provenientes de la teoría y de otros casos de estudio y, como fuentes endógenas, los conocimientos adquiridos en la sistematización del diagnóstico de los programas y los aprendizajes previos.

Cuadro N°2: Conocimiento y evidencia empleados en la experiencia

| Temas | Conocimiento/evidencia | Fuente |
|------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------|
| Concepto y efectos del clientelismo. | El concepto de clientelismo es difuso y responde al contexto. | Exógena y endógena. |
| | El clientelismo disminuye la eficacia de los programas sociales y atenta contra los sectores más pobres. | |
| | En el Ecuador existe un problema de invisibilización del clientelismo en los programas sociales. | |
| Transparencia y acceso a la información. | El acceso a la información pública es el mecanismo más eficaz para promover la transparencia. | Endógena y exógena. |
| | El acceso a la información y la transparencia son “antídotos” para la corrupción y el clientelismo. | |
| | El cumplimiento de disposiciones legales respecto del acceso a la información promueve cambios en la cultura de la administración pública. | |

| Temas | Conocimiento/evidencia | Fuente |
|---------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------|
| Difusión de información sobre programas sociales. | La difusión de los programas sociales como derechos desincentiva el clientelismo y promueve ciudadanía. | Exógena. |
| | Los ciudadanos informados de los beneficios de los programas, criterios y procesos de selección de beneficiarios así como de mecanismos de distribución son menos susceptibles de manipulación clientelar. | |
| | Las estrategias de difusión que emplean mensajes sencillos pueden resultar exitosas en las propuestas de combate al clientelismo en los programas sociales. | |
| Clientelismo en período electoral. | La experiencia mexicana (Merino s/a) develó exitosos resultados al prohibir la promoción de los programas sociales previo a las elecciones. | Exógena. |
| | El uso no restringido de los vehículos de los programas sociales en tiempos electorales incentiva practicas clientelares. | |
| | Limitar la entrega de beneficios de los programas sociales en tiempos electorales desincentiva el clientelismo. | |
| Participación ciudadana. | La activa participación de los actores y beneficiarios promueve la transparencia y limita las oportunidades de clientelismo. | Endógena y exógena. |
| | La participación en la lógica de la “contraloría social” ayuda a detectar, sancionar y erradicar la corrupción. | |
| | La participación ciudadana es más efectiva cuando se incluye a los actores en todas las fases de los programas, haciéndolos responsables de su propio desarrollo. | |
| | La participación fortalece la ciudadanía y el empoderamiento en clave de derechos. | |
| Mecanismos de reclamo y denuncia. | La inexistencia e ineficacia de estos mecanismos incentivan el clientelismo y la corrupción. | Exógena y endógena. |
| | Los mecanismos de reclamo y denuncia son fundamentales para controlar la concentración del poder y la discrecionalidad. | |
| | Estos mecanismos favorecen la garantía de los derechos ciudadanos. | |
| | Estos mecanismos fortalecen la noción de los beneficios de los programas sociales como derechos y no como favores. | |

Como se advierte, Grupo FARO incorporó en su experiencia de combate al clientelismo en los programas sociales el conocimiento y aprendizaje endógeno adquirido previamente en temas de acceso a la información pública y transparencia, fortalecimiento de la participación ciudadana, y en virtud del diagnóstico de los nueve programas sociales y la sistematización de la experiencia de trabajo en Aliméntate Ecuador y Maternidad Gratuita, la inexistencia o ineficacia de los mecanismos de reclamo y denuncia.

Los conocimientos, aprendizajes y la evidencia descrita en líneas anteriores permitió a Grupo FARO presentar ante las organizaciones de la sociedad civil, los administradores de los programas sociales, la Secretaría Técnica del Frente Social y la Mesa de Ministros una propuesta innovadora de combate al clientelismo que, en esencia, se trataba de un Acuerdo suscrito entre estos actores en un compromiso para difundir el concepto de clientelismo y sus repercusiones, tomar acciones específicas para limitar el uso de los programas y sus recursos en períodos electorales y profundizar el cumplimiento de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información (LOTAI).

Además de los resultados cuantitativos obtenidos a partir del monitoreo del Acuerdo, es necesario preguntarse qué incidencia real tuvo la iniciativa en su intento de promover una nueva cultura en la gestión pública. Las respuestas son exploraciones obtenidas en entrevistas realizadas a los administradores de los programas sociales, actores locales, organizaciones de la sociedad civil y miembros del equipo de trabajo de Grupo FARO.

j) Promover la difusión de los programas sociales como derechos ciudadanos

Se advirtió que la manipulación de los programas sociales y sus manifestaciones clientelares tienen asidero en el desconocimiento de los ciudadanos respecto de sus derechos. “Ni regalitos, ni chantajes a cambio de tu voto” y “¡Señor candidato: en mi platito no meta la manito” son slogans de una campaña que promovía el reconocimiento de que los programas sociales son del Estado y, como tal, no son susceptibles de apropiación por parte de los políticos. Dos años después de implementada la iniciativa, no se puede establecer hasta qué punto los administradores de los programas sociales estaban previamente empoderados del enfoque de derechos en las políticas de los programas. Sin embargo, al entrevistarlos, todos coincidían en que es necesario que los ciudadanos comprendan que los programas sociales son expresiones de sus derechos y no de la benevolencia o ayu-

da de un candidato⁵⁶. Pese a la dificultad de medir el impacto real de la campaña, debe reivindicarse que los mecanismos de difusión estaban enfocados a promover los derechos económicos y sociales de los beneficiarios pero también, de manera implícita, a promover la garantía a los derechos políticos visibilizando formas de coacción o manipulación del voto. Si bien aún queda mucho por hacer para cambiar percepciones y prácticas propias de una cultura política con tendencia clientelar y, más aún en el pedregoso camino hacia la plena ciudadanía, la experiencia constituye, sin duda, un primer y fundamental paso.

“(...) Por eso nosotros pusimos en el afiche: ‘Señor candidato no meta la mano en mi platito’. Esa fue nuestra iniciativa, en el marco de nuestro compromiso, en función de las particularidades de nuestro programa y de conjuntar acciones para que la gente mire lo que son sus derechos, que los derechos no son dádiva de nadie, sino el ejercicio de una ciudadanía responsable”, entrevista al Eco. Justo Tobas, Coordinador del Programa Alimentación Escolar.

ii) Visibilizar como problema “el clientelismo político” en los programas sociales entre actores de la sociedad civil y la administración pública

El clientelismo político y electoral es una práctica constante en el Ecuador: tiene diversas manifestaciones y genera variadas percepciones en la ciudadanía. Es preciso destacar que hablar de “clientelismo político y electoral” en el Ecuador es sinónimo de “compra de votos”, al estilo de lo que Trotta (2003) y Gruenberg (2006) reconocen como “clientelismo denso”. En sus manifestaciones más elaboradas, los ciudadanos perciben como acto clientelar las ofertas de trabajo por parte de los actores políticos⁵⁷. Para los administradores, el clientelismo político está asociado con la corrupción, y se manifiesta cuando existe “discrecionalidad” en el manejo de la cosa pública y, en el caso de los programas, en la selección de beneficiarios y distribución de recursos. Si bien no es posible reconstruir el nivel de percepción que los administradores y organizaciones de la sociedad civil tenían respecto del clientelismo previo a la suscripción del Acuerdo de

⁵⁶ No podemos afirmar que el enfoque de derechos que se observa en el discurso de los coordinadores y técnicos de los programas BDH, PAE, AE, PMG y FODI sea efecto de la iniciativa. Más bien parecen articularse al discurso de “ciudadanía” que promueve el actual gobierno de Rafael Correa.

⁵⁷ Ver estudio de Participación Ciudadana (2007).

Transparencia, se preguntó a los coordinadores entrevistados si existía en la institución alguna política y actividad para combatir el clientelismo en los programas. La mayor parte de los administradores (ORI, PAE, AE, PMG, SIV y FODI) señaló que no existían políticas específicas orientadas al combate al clientelismo en los programas previo a la suscripción del Acuerdo. Sin embargo, en los casos del ORI, PAE, AE y FODI⁵⁸ se indicó que se habían iniciado procesos para transparentar la gestión pública y evitar la corrupción.

De la misma manera, se averiguó si existía algún estudio o informe tendiente a establecer los nudos críticos en la gestión de los programas que permitiera conocer en qué momentos de la distribución de los beneficios se podía estar dando un manejo clientelar. En todos los casos la respuesta fue negativa, pero lo que se había hecho en algunos programas era diagnosticar qué no estaba funcionando bien y en dónde existía corrupción en el uso de los fondos públicos. Si bien es cierto que la gran parte de los actos clientelares constituye actos de corrupción, estas preguntas permitieron establecer que el tema del clientelismo político como tal y su combate no eran parte de la agenda de la administración pública en general, ni de los programas sociales en particular. Esto fue corroborado cuando, al cuestionar a los administradores sobre si alguna vez había existido una reunión entre los coordinadores de los programas convocada por el entonces Ministerio de Bienestar Social para coordinar o establecer estrategias relacionadas con el combate al clientelismo, todos coincidieron en que, si bien existía una necesidad de transparentar la gestión pública, el tema del combate al clientelismo no se había tratado.

Algo similar ocurre entre los representantes de la sociedad civil. Una de las entrevistadas⁵⁹ afirmó que existía la percepción general de que los políticos emplean estrategias clientelares. Sin embargo, tampoco estaba en la mesa el debate del clientelismo en los programas sociales, no existía información al respecto. Las organizaciones de la sociedad civil involucradas se sintieron motivadas a participar en la suscripción del Acuerdo en función de la información que recibieron de Grupo FARO, que les hizo conocer la problemática, sus manifestaciones y efectos.

⁵⁸ El Programa FODI es relativamente nuevo, y empezó a funcionar como tal en 2005.

⁵⁹ Entrevista a la Dra. Ruth Hidalgo, directora de la Corporación Participación Ciudadana, una organización especializada en el seguimiento y veeduría de los procesos electorales. Su trabajo enfatiza la transparencia y control del gasto electoral.

En general, por primera vez en las experiencias de participación de la sociedad civil se estaba abordando y enfrentando la problemática con actividades específicas. Al cuestionarse a los administradores respecto de si existió alguna propuesta para trabajar el tema previamente, todos coincidieron en que habían existido iniciativas de veedurías sociales, pero ninguna había abordado el tema del clientelismo político.

Debe mencionarse que el impacto en la visibilidad del tema parece, en general, haber sido mayor entre los altos mandos de la administración pública y en las organizaciones de la sociedad civil participantes en el Acuerdo (todas con sede en la capital de la República)⁶⁰. Si bien la política ecuatoriana se forja en las dos principales provincias del Ecuador, Quito y Guayaquil, es necesario avanzar hacia niveles territoriales subnacionales y locales donde las manifestaciones del clientelismo no sólo son parte de un discurso de política pública o de tema de agenda, sino prácticas cotidianas y naturalizadas, que en su lógica de complejas relaciones sociales, políticas y económicas escapan al conocimiento y análisis profundo de los administradores del “centro”.

iii) Incluir en la agenda de los programas sociales el tema del clientelismo político y la necesidad de combatirlo a través de estrategias específicas

La iniciativa significó, en efecto, la incorporación - al menos temporal - del tema y la necesidad de combatirlo en la agenda de los programas sociales a través del cumplimiento de las actividades específicas delineadas por Grupo FARO. Esto incluye el envío de comunicaciones a todas las coordinaciones provinciales y ámbitos de gestión local haciendo conocer el Acuerdo y algunas manifestaciones de clientelismo político que debían censurarse, combatirse y denunciarse. Así, las cartas permitían difundir medidas específicas como:

- La necesidad de sensibilizar a las organizaciones aliadas de los programas sobre el concepto de clientelismo y sus consecuencias sociales, políticas y económicas⁶¹.

⁶⁰ Con excepción del programa Aliméntate Ecuador, que promovió talleres de sensibilización entre actores locales como las Juntas Parroquiales. El impacto de las cuñas radiales no puede establecerse de manera rigurosa, lo que implica un eslabón en la evaluación de los impactos reales entre los destinatarios finales de los programas sociales.

⁶¹ En el Documento 1 (Anexos) se advierte el contenido de los oficios enviados por los coordinadores nacionales de los programas para sensibilizar a los actores locales.

- La reprogramación de entregas de apoyos y eventos públicos cuando coinciden con épocas electorales y se prestan para manipulación o confusión.
- La obligatoriedad del resguardo de los vehículos de las instituciones.
- El fortalecimiento de los procesos ciudadanos de veedurías.
- La activación de mecanismos de denuncias como la línea telefónica 1800, correo electrónico, números telefónico y otros.
- El lanzamiento de una campaña de difusión sobre las firma del convenio.
- La entrega a la sociedad civil de resultados sobre mecanismo de campaña.
- La promoción de denuncias por presiones políticas.

Estas actividades específicas fueron promovidas por los coordinadores nacionales de los programas a través de una carta de sensibilización⁶² que difundía la suscripción del Acuerdo, el concepto y manifestaciones de clientelismo político, e invitaba a los coordinadores locales a denunciar cualquier intento de manipulación política y a precautelar los bienes públicos para garantizar el cumplimiento de los objetivos del programa. Se advertía acerca de los efectos del clientelismo en la consecución de la superación de la pobreza y la inclusión. A continuación se presenta la carta enviada.

Difusión del Acuerdo

Por medio del presente me permito poner a su conocimiento que el 14 de julio de 2006 directores de diez programas sociales firmaron un convenio para el uso transparente de recursos públicos durante la campaña electoral. Este evento, en el cual participaron el Fondo de Desarrollo Infantil FODI, Operación de Rescate Infantil ORI, Aliméntate Ecuador, PAE, PAN 2000, Programa de Protección Social, SIV Urbano, SIV Rural, FISE, y la Ley de Maternidad Gratuita, atrajo atención pública a un fenómeno denominado clientelismo

(...)

Por ello, los directores y funcionarios de los diez programas sociales más importantes en el Ecuador, que manejan más de 300 millones de dólares y sirven a más de 3 millones de beneficiarios, han mostrado su voluntad para combatir el clientelismo en la campaña electoral de 2006. La propuesta general es rechazar

⁶² Ver Documento 1 en el Anexo.

presiones políticas para el inadecuado uso de los fondos públicos y mantener el camino de nuevas reformas técnicas (...) (Ver Anexo 3, Documento 1).

Concepto de clientelismo

(...)

El clientelismo es el uso de recursos públicos con fines políticos. Se puede manifestar en varias formas. Algunos ejemplos son la prestación de vehículos públicos para apoyar la campaña electoral de un candidato, la entrega de beneficios de un programa social a aliados políticos de un candidato, la asignación de un contrato público a una empresa privada que financió una campaña electoral, el uso del personal técnico o de campo de los proyectos para proselitismo político, la utilización de las familias beneficiarias de los proyectos en campaña política argumentando que de no trabajar en la campaña el proyecto se cerrará o utilizando cualquier recurso público para favorecer la campaña electoral de cualquier candidato.

Efectos del clientelismo político en los programas sociales

El clientelismo torna inefectivos a los programas sociales en términos de aliviar la pobreza. Las redes clientelares, en muchos casos, no benefician a los más pobres sino a los políticamente más fuertes. Esto quiere decir que todos los ecuatorianos (as), mediante impuestos, tienen que pagar por programas poco efectivos. Aún peor, grupos políticamente débiles no tienen los mismos derechos que los demás. La exclusión de estos grupos de los servicios públicos, como salud y educación, aumenta la disparidad de la riqueza.

Cuando el clientelismo es aceptado como algo “normal”, el desarrollo político, económico y social del país se perjudica enormemente. El clientelismo es una práctica dominante de democracias populistas donde los candidatos capitalizan las emociones de los ciudadanos usando discursos con promesas y bienes inmediatos, mas no con políticas públicas de largo plazo y efectivas. Se eligen los candidatos que reparten más alimentos, camisetas, gorras, cuadernos, etc., y no a los que tienen más capacidad para liderar planes de desarrollo del país. (...) (Ver Anexo 3/Documento 1).

Incorporación de funcionarios, empleados y actores locales

(...)

Sin embargo, es esencial tener el apoyo, en el caso de los programas sociales que desarrolla el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (en los sectores de vivienda, saneamiento y agua potable y ordenamiento territorial), de todos los funcionarios/as de la institución y de las organizaciones ejecutoras en el nivel local para combatir este fenómeno. A través de la suscripción de este convenio no se está coartando la libertad que tienen todos (as) los (as) ecuatorianos (as) a elegir o ser elegidos, lo que se precautela es el uso de los recursos públicos y que éstos no sean utilizados bajo ningún concepto para favorecer a candidato alguno.

Solicitamos que las organizaciones ejecutoras, personal técnico, de campo, comités de gestión, padres y/o madres de familia, vendedurías y demás personal aporten a la oficina central si experimentan alguna presión política en la ejecución de los proyectos. Sólo juntos podemos asegurar que los beneficios de los programas sociales del MIDUVI, se mantengan sociales y no políticos.

(...) (Ibídem).

A estas actividades concretas se suman las iniciativas tomadas por cinco programas. El Programa Aliméntate Ecuador (AE) y el Programa de Maternidad Gratuita, que habían iniciado un proceso de trabajo conjunto con Grupo FARO antes de la suscripción del Acuerdo de Transparencia, promovieron talleres dirigidos hacia actores locales. En el caso de AE, se enfocó el trabajo de difusión en los presidentes de las juntas parroquiales y para ello se solicitó el apoyo del equipo de Grupo FARO. El programa de Maternidad Gratuita difundió el tema en los talleres que dirigía hacia los “comités de usuarias”. El FODI, por su parte, y como se señaló, adoptó medidas adicionales para evitar que los proveedores de servicios/ adjudicatarios de recursos utilizaran los programas. Se les exigió renunciar a sus cargos en caso de presentar sus candidaturas, al mismo tiempo que se dispuso que los informes y publicaciones de las actividades realizadas por las organizaciones adjudicatarias de recursos supongan publicitar la imagen de una determinada persona u organización, se exigía que las fotografías correspondieran a los beneficiarios. A raíz del afiche “Ni regalitos, ni chantajes a cambio de tu voto”, el Programa de Alimentación Escolar decidió diseñar e imprimir un afiche que se correspondiera con las ca-

racterísticas del Programa⁶³. El programa Operación de Rescate Infantil (ORI), según señala el ex Coordinador Técnico, realizó varios talleres, no necesariamente para difundir el acuerdo, pero sí para difundir la necesidad de transparentar los programas y concienciar a la población acerca de su rol en el combate al clientelismo político⁶⁴.

iv) Promover la cultura de la transparencia y rendición de cuentas

A propósito del Acuerdo de Transparencia, el Grupo FARO realizó algunas reuniones de trabajo con los coordinadores de los programas sociales, técnicos y responsables del seguimiento de la iniciativa en cada programa. Estas reuniones de trabajo se enfocaron en la necesidad de transparentar la gestión pública como herramienta de combate a la corrupción y clientelismo político. Al preguntar a los entrevistados respecto de los objetivos y logros de la iniciativa, todos, en alguna medida, hicieron énfasis en la transparencia como objetivo. A esto se suma que, entre algunos entrevistados, Grupo FARO estaba posesionado como una organización de la sociedad civil que promueve la transparencia en la gestión de fondos públicos⁶⁵.

La estructura discursiva de los entrevistados evidenció que la experiencia y el trabajo de Grupo FARO logró posesionar la iniciativa como una apuesta de combate al clientelismo político basada sobre la transparencia en la rendición de cuentas y en el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil incorporada de alguna forma en la gestión de los programas.

v) Incentivar el cumplimiento de la LOTAIP

El tercer objetivo de la experiencia buscó promover el cumplimiento de Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP) en lo concerniente a la publicidad de información a través de

⁶³ Inicialmente, se dispuso la impresión de 2.000 ejemplares. El Coordinador del Programa, señaló que luego de la experiencia se realizó otra impresión de los afiches para su distribución.

⁶⁴ El entrevistado, Ing. Diego Granja, señaló que durante la administración de Gutiérrez se había convertido al ORI en un antro de total corrupción, que aproximadamente 90% de los centros de atención infantil auspiciados y financiados por ORI no funcionaban como tales y habían sido establecidos en lugares donde no existía la necesidad, ni beneficiarios. El ORI se habría convertido en un espacio de corruptela para favorecer a allegados al partido de Gobierno.

⁶⁵ Economista Pablo Salazar, ex secretario técnico del Frente Social; Ingeniero Richard Espinosa, ex coordinador de Aliméntate Ecuador; Economista David Alomía, coordinador Nacional del Programa de Protección Social BDH; Licenciado Iván Cañizares, Unidad Ejecutora de la Ley de Maternidad Gratuita (PMG).

los portales web. El papel de Grupo FARO superó el propio de una organización de la sociedad civil veedora y se extendió al rol de asesor, logrando que los actores administrativos incorporaran las sugerencias en cuanto al tipo, la cantidad y calidad de información que debe publicarse en la web y cómo hacerla accesible para los usuarios:

“(..). Para ese momento, si mal no recuerdo, ya estaba también vigente la LOTAIP, entonces nosotros ya teníamos nuestra página web, teníamos que perfeccionarla. Es decir, son iniciativas que obligan a estar listo a un proceso de rendición de cuentas, venga de donde venga. Me gustaría que estas veedurías no estén auspiciadas ni por Grupo FARO ni por ninguna otra ONG, sino que sea el fruto de la madurez de la organización social, que la sociedad ecuatoriana se organice sola sin necesidad de ninguna ONG, para mí ese es un proceso pero hay que irlo construyendo (...) Grupo FARO nos hizo sugerencias para cambiar algunas cosas de la información que se publicaba en la web y nosotros las aceptamos, todo lo que se para mejorar está bien”. Entrevista al Coordinador del Programa de Alimentación Escolar, Eco. Justo Tobar.

“(..). Nos dieron un gran apoyo para mejorar la página web y cumplir con lo que disponía la LOTAIP”. (Entrevista al Eco. Francisco Carrión, Coordinador del FODI)

Todos los entrevistados reconocieron, en mayor o menor medida, el papel de Grupo FARO en la promoción de la LOTAIP y en el mejoramiento de las páginas web.

vi) Sensibilizar a actores locales clave sobre las manifestaciones específicas y efectos del clientelismo político en los programas sociales

Este resultado se logró de dos maneras distintas y con efectos diversos: a) trabajo de sensibilización y capacitación directa a presidentes de las juntas parroquiales; b) de manera indirecta a través de cuñas radiales, afiche de la campaña y acciones de difusión de los administradores locales. Resulta tarea titánica medir la incidencia de la campaña de sensibilización y difusión en los actores locales, sin embargo, se destaca que se llegó con mayor énfasis a las juntas parroquiales, actores claves del programa Aliméntate Ecuador, a través de talleres facilitados por Grupo FARO. Los talleres, sin

embargo, no llegaron a todas las provincias por razones presupuestarias. Tampoco pueden medirse los resultados de las cuñas radiales, aunque se asume llegaron primariamente a los sectores rurales, debido a que las cuñas fueron difundidas en frecuencia de amplitud modulada (AM) de escaso acceso en las zonas urbanas y mayor en las rurales. El equipo de trabajo de Grupo FARO para esta iniciativa, coordinado por Maribel Almeida, tiene la percepción de que, en general, se logró sensibilizar primariamente a los miembros de las juntas parroquiales como actores ciudadanos clave en el programa Aliméntate Ecuador, y a los comités de usuarias del programa de Maternidad Gratuita.

vii) Fortalecer el reconocimiento de la participación ciudadana

Las actividades de difusión y capacitación realizadas por Grupo FARO hacia los actores locales y técnicos de los programas partía del supuesto de fortalecer la participación de las organizaciones y actores comunitarios beneficiarios o partícipes en algún momento de la ejecución de los programas. Si bien los escasos recursos con los que contó la iniciativa no permitieron llegar a todos los actores de la cadena de valor de los programas sociales en un intento por fortalecer las capacidades locales para activar procesos de rendición de cuentas, el fortalecimiento de la participación ciudadana en la gestión, monitoreo y evaluación de los programas sociales tuvo mayor impacto entre los administradores⁶⁶.

e) Las estrategias empleadas por el centro de políticas públicas y su eficacia

Las entrevistas realizadas al equipo de Grupo FARO, a las organizaciones de la sociedad civil y a los administradores de los programas sociales, así como la información documentada que se recopiló, permiten identificar las siguientes estrategias:

- Capitalización de relaciones previas con la administración pública.
- *Lobby* directo con los coordinadores de los programas.
- Generación de incentivos de competencia (*ranking* de cumplimiento).
- Establecimiento de alianzas estratégicas.
- Legitimación de la iniciativa involucrando actores de la sociedad civil.

⁶⁶ Entrevistas realizadas a coordinadores de los programas sociales.

- Involucramiento de los principales Ministerios.
- Difusión masiva del acuerdo.

Grupo FARO aprovechó una “ventana de oportunidad” que se abrió con un nuevo Gobierno, más interesado en incorporar administradores técnicos en los programas que lo que había ocurrido durante la gestión del gobierno de Gutiérrez. En este escenario, en 2006, con apoyo del Fondo de la Alianza por la Transparencia (PTF) empezó un proceso de trabajo conjunto con Aliméntate Ecuador (AE) para monitorear el uso transparente de los fondos del programa y promoviendo el fortalecimiento de la participación ciudadana. Esta y otras experiencias previas de trabajo con la Operación Rescate Infantil (ORI) y el programa de Maternidad Gratuita (PMG) fueron capitalizadas para lograr la incorporación de otros programas a la iniciativa de combate al clientelismo político. A eso se suma que Grupo FARO había logrado posicionarse como un centro de políticas públicas especializado en temas de transparencia.

Pero la experiencia de trabajo previo no fue suficiente. La coordinadora de la iniciativa, Maribel Almeida, emprendió en un proceso de *lobby* directo con cada uno de los coordinadores de los programas sociales para lograr el interés y la voluntad política. La estrategia de *lobby* se fortaleció conforme se iban sumando más programas: nadie quería ser el único que no firmara el acuerdo. La estrategia de *lobby* se dirigió también a lograr contar con el apoyo de la “Mesa de Ministros” del Frente Social. De esta manera, la iniciativa tuvo mayor respaldo.

Con tres de los más importantes programas sociales comprometidos, los demás tuvieron mayores incentivos para involucrarse. Luego de las denuncias de corrupción en algunos programas era necesario para los administradores participar del Acuerdo y, de esta manera, enviar el mensaje de que se estaba actuando con transparencia. Como se ha mencionado, el *ranking* como herramienta no motivó la incorporación y cumplimiento porque en general los informantes manifestaron no haber tenido conocimiento de que existiría un *ranking*. Sin embargo, el saber que de alguna forma se evaluaría a los programas sí promovió una cierta lógica de competencia entre ellos, en especial entre programas similares.

Otra estrategia de Grupo FARO para poner en agenda pública la iniciativa fue establecer alianzas clave. Una de ella, más personal que institucional, se realizó con el Economista Pablo Salazar, ex secretario técnico del Frente Social, quien aprovechó la buena relación que tenía con algunos

Ministros para promover la iniciativa y llevarla a la Mesa de Ministros⁶⁷. También fueron clave los presidentes de las juntas parroquiales, como actores locales, para la difusión del Acuerdo.

Mención especial merece la estrategia de alianza con otros actores de la sociedad civil que, aunque suscribieron al Acuerdo, no participaron activamente en la difusión y monitoreo, principalmente porque, desde el inicio, no se establecieron compromisos con ellos. Sin embargo, dada su trayectoria, su aval institucional significó, sin duda, un incentivo para lograr mayor compromiso con los administradores al presentar la propuesta como de interés social. No es lo mismo suscribir a un acuerdo bilateral que hacerlo entre nueve programas sociales, siete organizaciones de la sociedad civil, y contar como testigos de honor con el Contralor del Estado, tres Ministros y el Secretario del Frente Social, Eco. Pablo Salazar.

Una vez posicionado el tema en la agenda pública, la estrategia comunicacional fue central al momento de cumplir dos de los tres objetivos propuestos: sensibilizar y difundir la campaña de combate al clientelismo. Por último, y para monitorear todo el proceso, la Coordinación del Programa logró que los programas designen responsables del seguimiento de esta iniciativa. Esto facilitó el trabajo del Grupo FARO y el cumplimiento del Acuerdo.

f) Los límites y las lecciones aprendidas

La experiencia de combate al clientelismo en los programas sociales en principio puede ser calificada como exitosa, lo que no implica considerar algunos límites y lecciones que pueden ser útiles al momento de intentar otras experiencias similares. Los límites de la experiencia son visibles en tres ámbitos fundamentales: i) Incidencia institucional; ii) incidencia en actores locales; iii) incidencia mediática; y iv) socialización de resultados con actores involucrados.

i) Incidencia institucional. En el momento de ejecución de la iniciativa, ésta tuvo incidencia y logró entrar en la agenda de los programas sociales. Se advierte sin embargo, que no logró institucionalizarse en todos ellos. Esta limitación es reconocida en el informe presentado en el documento *La Llave* (2007):

⁶⁷ Entrevista realizada a Pablo Salazar.

“No es posible asegurar que la firma del Acuerdo ha producido cambios estructurales al interior de los programas sociales. Sin embargo, de lo que sí se está seguro es de que se logró el objetivo fundamental: poner el tema en la agenda política (...).”

Este análisis requiere considerar que el propósito inicial de Grupo FARO fue poner en la agenda pública el fenómeno del clientelismo político en los programas sociales y la necesidad de combatirlo. Este propósito se cumplió durante la ejecución de la iniciativa, sin embargo, al consultarse a los administradores de los programas qué medidas se adoptaron posteriormente para combatir el clientelismo político, sólo el Coordinador del Fondo de Desarrollo Infantil (FODI) y el del Programa de Alimentación Escolar (PAE) mencionaron medidas y políticas continuas para evitar el manejo clientelar de los programas. Se advierte, en consecuencia, que el principal límite de la propuesta consistió en que el “combate al clientelismo político y electoral” no logró institucionalizarse y generar políticas permanentes en los programas. Vale destacar los dos programas en los que se advirtió preocupación por el tema (FODI y PAE). Sus actuales coordinadores fueron subcoordinadores en el tiempo en que se realizó la iniciativa⁶⁸, lo que hace inferir que la mayor estabilidad y éxito de una iniciativa, así como su mayor probabilidad de institucionalización, guarda estrecha relación con la mayor estabilidad de los administradores por supuesto, cuando los administradores se han comprometido con la iniciativa.

ii) Incidencia en actores locales. El clientelismo político y electoral se manifiesta fundamentalmente a escala subnacional y los beneficiarios primigenios se encuentran en las provincias y, primariamente, en sectores rurales y urbano-marginales. La iniciativa de combate al clientelismo confió en que las coordinaciones nacionales de los programas difundirían el Acuerdo de forma que llegue a los beneficiarios. En efecto, se dispuso desde las coordinaciones nacionales que se cumpla con ello; pero a pesar de que se difundió la campaña de combate al clientelismo por medios impresos y radiales, se aprecia que no se logró llegar de manera amplia a los beneficiarios. Un límite importante de la experiencia se relaciona con la falta de un estudio minucioso que revele en qué fases o momentos de las

⁶⁸ Algo similar pero con menor énfasis se advirtió en el programa de Maternidad Gratuita (PMG), en donde el personal técnico había mostrado poca movilidad. El responsable técnico nos supo indicar que en los talleres que se da a “los comités de usuarias” se incluye el tema del clientelismo y la necesidad de combatirlo.

gestión y cadena de valor de los programas sociales existe participación de los actores locales, sociales o comunitarios, y cómo éstos se relacionan y se articulan con los programas. Con un estudio de esta magnitud, sería más sencillo identificar a los actores clave en cada uno de los programas sociales y definir las estrategias para llegar a ellos.

“(...) Creo que funcionó más aquí porque aquí estaban las oficinas centrales de los programas, entiendo que la Maribel viajó a algunas provincias a difundir la campaña...mi mami trabaja en la Dirección de Dalud de Bolívar y es la responsable de Maternidad Gratuita y ella nunca se enteró, nunca supo de esta campaña, nunca le llegaron los afiches. Yo vine a trabajar a FARO y yo sabía, y como teníamos hasta camisetas (...) pero mi mami decía “debieron haber hecho más difusión”... y se supone que todos debían enviarles los oficios... Supongo que en algunos sí se hizo... luego decían si el afiche está, pero no sabemos en dónde la pusieron... ella decía ‘No pues eso debe estar en los centros de salud, donde están las usuarias para que ellas sepan’” (Entrevista a miembro del equipo técnico de Grupo FARO).

El testimonio supra devela que la iniciativa de Grupo FARO no llegó a todos los beneficiarios y actores involucrados en la totalidad de los programas sociales, más por una falta de planificación que por el incumplimiento del Acuerdo por parte de las administraciones y funcionarios de los programas sociales.

iii) Incidencia mediática. Empezaremos diciendo que lo que no está en los titulares de los medios de comunicación masiva, como la televisión y los diarios impresos, no está en la agenda pública. Se advierte que, pese haber contado con la cobertura mediática a la suscripción del Acuerdo de Transparencia, la iniciativa no logró posicionar en la agenda pública la necesidad de combatir el clientelismo en los programas sociales. La cobertura mediática de la iniciativa, dada su importancia y real impacto, pudo ser mayor.

iv) Socialización de los resultados con actores involucrados. Si bien la experiencia fue monitoreada, sistematizada y evaluada, las entrevistas con algunos coordinadores de los programas sociales y representantes de las organizaciones de la sociedad civil que suscribieron el Acuerdo de Transparencia

develaron la necesidad de que los avances y, en especial los resultados de la experiencia, sean difundidos entre los principales actores participantes. Varios entrevistados afirmaron desconocer los resultados finales y el puesto que su programa había ocupado en el *ranking* de cumplimiento.

g) Caracterizando la experiencia “Ni regalitos, ni chantajes a cambio de tu voto”

La iniciativa de Grupo FARO con los programas sociales en el Ecuador puede ser caracterizada como una experiencia: i) que hizo un **punto entre la teoría y la práctica**; ii) una iniciativa innovadora, **basada en evidencia**; iii) de **visibilización, sensibilización, prevención y combate** al clientelismo en los programas sociales; iv) una experiencia que propicia cambios en la administración pública y la sociedad civil. Además, debe reconocerse que la iniciativa fue oportuna y pertinente.

Grupo FARO es una organización de la sociedad civil que, a diferencia de otras caracterizadas por una labor “activista”, trabaja en la investigación, diseño, análisis y evaluación de políticas públicas. La experiencia “Ni regalitos, ni chantajes, a cambio de tu voto” se caracteriza principalmente por emplear como marco referencial estudios previos de clientelismo en los programas sociales y el enfoque de la “Nueva Gestión Pública⁶⁹”. La iniciativa de combate al clientelismo en los programas incorporó en su diseño, ejecución y monitoreo aspectos centrales del debate en torno del clientelismo en los programas sociales. Entre ellos, trabajó sobre sus aspectos difusos, la necesidad de empoderar a los actores locales en el ejercicio de la ciudadanía y participación social, así como sobre la necesidad de visibilizar los efectos negativos que genera una práctica clientelar en la política social y entre los más pobres.

Decimos que es una experiencia de hizo un puente entre la teoría y práctica debido a que la fortaleza posee el centro de políticas públicas en investigación pudo trascender a una experiencia en concreto. “Ni regalitos, ni chantajes a cambio de tu voto”, es un ejemplo de cómo el conocimiento puede ser aplicado e impregnar con propuestas específicas, claras

⁶⁹ También conocido como *New Public Management*, promueve cambios en la administración pública como componente central de las llamadas reformas de segunda generación promovidas por los bancos internacionales (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y Fondo Monetario Intencional). Proponemos tener una mirada crítica a las visiones que promueve este paradigma, debido a la imposibilidad de traspasar la lógica de la administración privada a la esfera pública, que por definición no responde a los criterios del mercado sino al bienestar social.

y concretas, nuevas relaciones entre la sociedad civil y el Estado. Los postulados del paradigma de la “Nueva Gestión Pública” se materializaron en propuestas específicas y concretas como la metodología de monitoreo del cumplimiento de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP), así como en el asesamiento para la instauración de mecanismos de recepción de quejas y, en general, en todas las actividades orientadas a la transparencia y eficiencia en la provisión de los servicios de los programas sociales.

Decimos que fue una iniciativa innovadora porque, por vez primera, una organización de la sociedad civil en el Ecuador abordó la necesidad de combatir el clientelismo en los programas sociales. Además, por vez primera una organización logra comprometer en una acción a los principales programas sociales. A esto se suma que la fuerza de la iniciativa fue posible, entre otros aspectos, porque se logró comprometer e involucrar a importantes organizaciones de la sociedad civil y del Gobierno⁷⁰. La mayor parte de los entrevistados, incluso de la sociedad civil, caracterizaron la propuesta como una iniciativa innovadora, “algo que había que hacer, pero que nadie se atrevía a hacer”. Al mismo tiempo, la iniciativa se basó en la evidencia, no solo porque consideró como antecedente iniciativas realizadas en otros países, sino de manera principal, debido a los resultados obtenidos por el propio centro de políticas públicas en el diagnóstico y evaluación de los programas sociales.

El diseño de la iniciativa y su ejecución se planteó de manera explícita el objetivo de poner en agenda pública el problema del clientelismo y la necesidad de combatirlo. Al evaluar los resultados de cada una de las fases, se advierte que la iniciativa logró visibilizar el tema en los programas sociales y actores locales. Se verificó también en los resultados la sensibilización y, a través de medidas específicas, una suerte de combate al clientelismo. Cabe destacar que, conforme al pronunciamiento de tres de los entrevistados, en los programas que no eran conocidos como clientelares, las iniciativas tuvieron un efecto preventivo y de información.

Por último, algo que caracteriza a experiencia aquí reseñada es que buscó generar cambios en la administración pública y en la sociedad civil. En la administración, se propuso promover la transparencia en la gestión y manejo financiero, el cumplimiento de la LOTAIP, la adecuación de

⁷⁰ Se logró, a través de la Secretaría Técnica del Frente Social, llevar la iniciativa al Consejo de Ministros y recibir apoyo por parte de éste.

mecanismos de queja y denuncias y la incorporación y fortalecimiento de los actores ciudadanos locales.

Debe señalarse que, conforme se desarrollará más adelante al analizar los factores endógenos y exógenos, la iniciativa se presentó en un momento en que los administradores de los programas mostraban apertura para transparentar su gestión, y fue pertinente al abordar un “fenómeno” latente pero invisibilizado.

3. FACTORES ENDÓGENOS Y EXÓGENOS QUE EXPLICAN EL ÉXITO Y LOS LÍMITES DE LA EXPERIENCIA

Como en toda experiencia exitosa o no, en el caso de estudio que se presenta es posible identificar y explorar muchos factores internos y externos que incidieron en mayor o menor medida en el éxito y límites de la iniciativa. Si bien ya se han expuesto algunos elementos de análisis, intentaremos presentar algunas sucintas explicaciones.

Factores endógenos

Trabajo técnico orientado por objetivos. Como fortalezas de Grupo FARO, pudo establecerse que este centro de políticas públicas ha incorporado en el modelo de gestión prácticas administrativas orientadas por objetivos. Los proyectos son ejecutados de manera técnica y se procura la convergencia de herramientas cuantitativas y cualitativas en el seguimiento, monitoreo y evaluación de resultados. Esta característica se logró mediante un continuo aprendizaje. El equipo técnico de Grupo FARO define claramente los objetivos y establece resultados esperados, luego identifica a los actores clave y las estrategias para incidir y alcanzar los objetivos.

Innovación basada en la investigación y en la evidencia. Como señala una de las entrevistadas, del total del quehacer del centro de políticas públicas, la investigación y análisis de políticas públicas es lo más importante, y llega a representar, según las percepciones de las entrevistadas, más de 60% del trabajo. La investigación procura la convergencia entre los aspectos teóricos y la evidencia empírica y busca tanto “aterrizar” los aspectos teóricos en la realidad, como proponer teoría a partir de la realidad. El fuerte componente de investigación y generación de conocimientos permite a Grupo FARO innovar en políticas públicas sobre la base de otras

experiencias exitosas, razón por la cual es tan importante la documentación de buenas prácticas. Toda iniciativa de Grupo FARO conlleva una fase previa de planificación en la que se hace constar un análisis de experiencias exitosas o casos similares que doten de insumos al proyecto en cuestión. Uno de los entrevistados señaló:

“(...) Me entrevisté con la compañera que nos daba la información y he visto la información de Grupo FARO en la página web, además las reuniones que tuvimos. La veo como una ONG que promueve la veeduría. Debo reconocer que es muy respetuosa de los lineamientos del programa, un espacio para llevar la observación y conocimiento de experiencias exitosas. En ese marco [es que] nos adherimos” (Entrevista a un coordinador de un programa social).

De esta manera, se reconoce que el trabajo de Grupo FARO basado en evidencia y en experiencias exitosas promovió que los actores de la administración pública se adhieran a la iniciativa.

Posicionamiento como un centro de políticas públicas. Pese a ser una organización de la sociedad civil, Grupo FARO se distancia de otras organizaciones similares por su débil protagonismo político⁷¹. Sin embargo, ha logrado posicionarse como el referente de lo que es y debe ser un centro de políticas públicas. Uno de los entrevistados analizaba la baja incidencia mediática de grupo FARO como algo positivo y negativo a la vez, argumentando que Grupo FARO es reconocido como un *think tank* y no como una organización activista que busca protagonismo⁷². Todos los coordinadores y técnicos entrevistados, en alguna medida, hicieron alusión a esta característica de Grupo FARO.

Financiamiento. Se establece como otra potencialidad de Grupo FARO que pudo coadyuvar, al propósito de incorporar la iniciativa en la agenda pública, la disponibilidad de recursos económicos para ejecutar la propuesta inicial. Uno de los entrevistados señaló que cuando una

⁷¹ Muchas organizaciones de la sociedad civil son organizaciones “activistas”.

⁷² Uno de los entrevistados mencionó que se adscribió a la propuesta de Grupo FARO luego de averiguar su historia y confirmar que no es como otras organizaciones de la sociedad civil, que sólo buscan réditos personales o protagonismo institucional.

organización de la sociedad civil se acerca al programa social y le propone hacer veeduría o participar en alguna iniciativa pidiendo recursos para ello se le cierra la posibilidad, porque muchas organizaciones se han dedicado hacer negocio con las veedurías.

Staff multidisciplinario. El Equipo de Grupo FARO está conformado por un grupo multidisciplinario de profesionales, técnicos, académicos e investigadores, lo que sin duda permite la incorporación de variados saberes.

Los límites que tuvo la experiencia de combate al clientelismo no se relacionan directamente con características endógenas del centro de políticas públicas, a excepción de lo relacionado con el impacto mediático de la iniciativa. Cabe decir que, en general, según se desprende de las entrevistas realizadas a miembros del Equipo FARO, no existe una política fuerte ni recursos previstos para estrategias de *lobby mediático*, situación que tiene gran impacto cuando se trata de una iniciativa que busca posicionar un tema en la agenda pública⁷³.

Factores exógenos

Si bien en el desarrollo del presente estudio se han esbozado algunos factores que incidieron para el mejor uso del conocimiento y evidencia dando lugar al éxito de la iniciativa y se enunciaron algunas limitaciones, en este apartado se intenta presentar una síntesis de lo que llamamos factores exógenos.

Contexto político e institucional como “ventana de oportunidad”

“Ni regalitos, ni chantajes a cambio de tu voto” surge en un momento de crisis política, de quiebre de la institucionalidad y en un escenario caracterizado por la deslegitimidad que los programas sociales tenían entre los ciudadanos a raíz de las denuncias por corrupción y clientelismo que sacudieron al gobierno de Lucio Gutiérrez, y que degeneraron en su derrocamiento.

Existía, en consecuencia, una necesidad de transparentar la gestión de los programas sociales y de recuperar la legitimidad perdida. A esto se sumó que el nuevo Gobierno trajo consigo una importante –si bien no

⁷³ Actualmente, Grupo FARO se encuentra en un proceso de planificación estratégica y en la definición de su “Teoría del Cambio”. Su nueva visión incorpora la necesidad de fortalecer sus niveles de incidencia mediática, manteniendo la imparcialidad y precautelando la legitimidad que ha merecido como centro de políticas públicas.

completa- renovación de los directores o coordinadores de los programas sociales. Así, por ejemplo, los nuevos coordinadores y técnicos de los programas Aliméntate Ecuador (AE) y Operación Rescate Infantil (ORI), que habían sido el foco de denuncias por manejo clientelar y corrupción, mostraron particular interés en depurar los programas e incluso rediseñar ciertas fases de la gestión para limitar los cuellos de botella que incentivaban la discrecionalidad y manejo para fines políticos:

“(..). Había mucho trabajo y confianza técnica en el equipo y creo que eso ayudó. Además era un instrumento que calzaba muy bien en la dinámica de un Gobierno que estaba tratando de dejar su huella (...) Había un esfuerzo muy específico de alejar las cuestiones de clientelismo en los programas sociales, se trabaja en las evaluaciones en el impacto de los programas. En esa época creo que ya el Galo Chiriboga era Ministro de Energía, pero incluso yo estaba en el período de transición en el Gobierno (...) pero existía, además, el compromiso del Presidente. Yo soy profesor de políticas públicas en FLACSO y conozco al respecto, entonces era una coyuntura interesante, era una buena iniciativa, que no había estado allí, pero yo no estoy seguro que se pueda repetir, por ejemplo, en este momento político, con el tipo de perfil que se tiene, con el liderazgo, con la forma, pero también con un Gobierno que está en proceso de legitimación, si no existe un fuerte [peso de la] opinión pública. Con una ciudadanía que no tiene plenamente identificado el problema es tremendamente difícil si no existe un sector que esté empoderado de los problemas que esto implique”. (Entrevista al ex Secretario Técnico del Frente Social).

Como bien señala el entrevistado, existió la apertura política e institucional para ejecutar la propuesta. Si bien el combate al clientelismo en los programas sociales incluye una fuerte dosis de capacidades técnicas que deben ser parte del diseño y gestión del modelo de distribución de beneficios, la posibilidad de un real, sostenido y eficaz cambio de prácticas en la administración pública supone la necesidad imprescindible de sumar voluntades políticas desde las más altas esferas de gobierno. Sin pretender desviarse del caso que nos ocupa, no podemos dejar de advertir que el actual contexto político caracterizado por una práctica y lógica plebiscitaria,

de constante reafirmación popular y de elecciones permanentes, limita la posibilidad de repetir o avanzar en otra fase de la experiencia⁷⁴.

Perfil técnico de los administradores de los programas sociales

El análisis de la experiencia supuso identificar si existieron características específicas comunes en el renovado equipo de coordinadores de los programas sociales. Se pudo confirmar que los administradores de los programas que demostraron mayor compromiso con el Acuerdo de Transparencia y su cumplimiento respondían, si bien a una designación de carácter político, a una previa consideración de su calidad de técnicos y profesionales formados para responder ante los desafíos de la coordinación de los programas. Así, se advirtió que el perfil del Secretario Técnico del Frente Social fue un impulso importante para conseguir que la Mesa de Ministros aprobara la propuesta. De la misma manera, al entrevistar a los coordinadores de los programas sobre las administraciones precedentes, en particular, las que correspondieron al gobierno de Gutiérrez, éstas carecían de la incorporación de criterios técnicos en la gestión de los programas sociales.

“(...) Evidentemente se venía de un gobierno, había una característica común entre las personas que trabajamos con Palacio, que era un rechazo general a las prácticas clientelares, había mucho cuestionamiento a ese tema, alrededor había mucha gente técnica que estaba en los programas que no estaba buscando una lógica de trabajo clientelar...” (Entrevista al ex Secretario del Frente Social)

En general, puede concluirse que el mayor nivel de cumplimiento del acuerdo se verificó en los programas sociales que eran dirigidos por profesionales con perfil técnico y en aquellos en los que existía mayor riesgo o percepción de oportunidades de manejo clientelar. Uno de los programas que obtuvo menores resultados en la evaluación final fue el Bono de Desarrollo Humano y el Programa de Alimentación y Nutrición. Al entrevistar al coordinador y un funcionario de estos programas, ambos coincidieron en que, si bien se sumaron a la iniciativa las oportunidades de manejo

⁷⁴ A diferencia de su antecesor Alfredo Palacios, el actual presidente, Rafael Correa, tiene un “proyecto político” a largo plazo, lo que supone que está empleando una diversidad de estrategias “populares” para mantener el respaldo ciudadano. Esto ha significado una mayor inversión social, elevación de bonos y, en general, de beneficios entregados por los programas sociales, que son muy bien publicitados por el Gobierno. No es difícil suponer que una experiencia como “Ni regalitos ni chantajes a cambio de tu voto” no sería muy aplaudida en el actual contexto político.

clientelar en el programa, éstas son casi inexistentes por las características de los programas en cuestión. En el primer caso, existe una base de datos para la selección de beneficiarios que anula la discrecionalidad que los actores políticos puedan tener; y, en el segundo, el tipo de beneficio que se entrega (“mi papilla y mi bebida”) impide que exista manejo clientelar, dado que no son beneficios que puedan extenderse a toda la población pues los beneficiarios son los niños que se encuentran en su primera infancia.

Relaciones previas y experiencia de trabajo con programas sociales

Como otro factor exógeno, aunque también con alto contenido endógeno, pueden señalarse las relaciones previas que Grupo FARO había fomentado con el programa Aliméntate Ecuador y el programa de Maternidad Gratuita. Estas experiencias previas habían demostrado que, a la hora de diseñar estrategias de combate al clientelismo en los programas sociales, un punto de partida esencial es informar a los usuarios y beneficiarios directos de los programas respecto de sus derechos. Al mismo tiempo, se había logrado capacitar a funcionarios y actores de la sociedad civil respecto del concepto y consecuencia del clientelismo en los programas sociales. Por último, las experiencias de trabajo con estos programas en cuanto al cumplimiento de la LOTAIP develó la necesidad de extender la iniciativa a otros programas sociales contando para ello con un aprendizaje previo y la legitimidad por el trabajo realizado.

Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información (LOTAIP)

Por último, como factor exógeno se destaca que “Ni regalitos, ni chantajes a cambio de tu voto” empleó como herramienta principal la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información (LOTAIP). Si bien la norma legal estaba en vigencia desde años atrás, los programas sociales mostraban un alto incumplimiento de las disposiciones relacionadas con la publicidad de información en la página web. Grupo FARO pudo insertar su propuesta en un marco jurídico que reconocía el derecho de los ciudadanos a estar informados y la obligación de la administración pública de facilitar el acceso a la información e incluir mecanismos de reclamos y denuncias.

4. CONCLUSIONES

El estudio del clientelismo como estrategia electoral de los partidos y actores políticos supone comprender su multidimensionalidad y adaptabilidad a los diversos contextos y realidades sociopolíticas e institucionales. El estudio de caso que se expone se inserta en el debate del clientelismo político en general y el que se manifiesta en los programas sociales, en particular; razón por la se hace necesario discutir algunas hipótesis. A continuación se presentan conclusiones relacionadas con el debate del clientelismo político en los programas sociales, el gasto social y programas en el Ecuador y la experiencia de combate al clientelismo en los programas sociales realizada por Grupo FARO.

En el Ecuador, el clientelismo es visto como una práctica criticada pero naturalizada y convertida en una institución constante y organizadora de la vida política. Es claramente identificado el clientelismo “denso” pero no se advierte percepción de clientelismo en los programas sociales, razón por la que nos atrevemos a decir que, en general, existe una invisibilización del clientelismo en los programas sociales.

“Ni regalitos, ni chantajes a cambio de tu voto” fue la primera experiencia de combate al clientelismo en los programas sociales en el Ecuador. Esto, sumado a un complejo de estrategias como el *lobby* con los coordinadores de los programas, la capitalización de trabajo previo en temas de transparencia, y la incorporación de actores locales y de la sociedad civil estratégicos, permitió la incorporación de la iniciativa a la agenda de la administración de los programas sociales.

La experiencia de combate al clientelismo analizada surge en un momento de estabilidad macroeconómica y, en particular, de quiebre de la institucionalidad venida a menos en el Gobierno precedente. En la mayor parte de los casos, los actores se sumaron a la iniciativa buscando incorporar cambios importantes en los programas y, en otros, buscando demostrar que la nueva gestión era transparente. En ambos casos existía la necesidad de legitimar la gestión de los programas sociales. Esto se confirma al verificar que en la medición de los resultados del Acuerdo de Transparencia los programas que mejor respondieron y cumplieron fueron precisamente aquellos que había sido objeto de denuncias por corrupción en el Gobierno anterior. De esta manera, grupo FARO encontró una ventana de oportunidad para incorporar la iniciativa a la agenda pública.

La iniciativa de Grupo FARO fue exitosa al lograr visibilizar el clientelismo como un problema que afecta la eficacia de los programas sociales y

que atenta contra los sectores más pobres el País. También logró promover cambios en la administración pública en relación con la transparencia en la gestión y fortalecimiento de los canales de participación ciudadana. Las limitaciones, en cambio, fueron la imposibilidad de sostenimiento de la iniciativa y, si bien logró posesionar el tema en la agenda de la administración pública, no llegó a constituirse en tema de agenda pública, fundamentalmente debido a una débil estrategia mediática.

No fue posible llegar de la misma manera a todos los actores locales. Se estableció que se obtuvieron mejores resultados con las juntas parroquiales, que son actores estratégicos del programa Aliméntate Ecuador. Las asimetrías en las respuestas de los programas responden, en general, a dos razones: a) características técnicas de los administradores; y b) a la percepción de riesgo de clientelismo que tienen los actores.

El éxito de la iniciativa de Grupo FARO en los programas sociales en el Ecuador respondió a múltiples factores endógenos y exógenos, y se caracterizó por ser *punte entre la teoría y la práctica*; innovadora, pero *basada en evidencia*; una experiencia de visibilización, sensibilización, prevención y combate al clientelismo en los programas sociales, y una experiencia que propició cambios en la administración pública y la sociedad civil.

5. BIBLIOGRAFÍA

- Aparicio Ricardo:** *La magnitud de la manipulación del voto en las elecciones federales del 2000. Perfiles Latinoamericanos* 27: 79-98, México DF. 2002.
- Almedia, María Dolores; Gallardo, Verónica y Tomaselli, Andrés:** *Gobernabilidad fiscal en el Ecuador*, CEPAL GTZ, Santiago de Chile, 2006.
- Andrade, Pablo:** *El eterno retorno del populismo en el pensamiento político ecuatoriano*, Ecuador Debate No. 62, diciembre de 2004.
- Auyero, Javier:** *La doble vida del clientelismo político*. Sociedad, Revista de la Facultad de Ciencias Sociales de la U.B.A. N° 8. Buenos Aires, 1996.
- Aparicio, Ricardo:** *La magnitud de la manipulación del voto en las elecciones federales del año 2000*. Perfiles Latinoamericanos, 10/1, junio de 2002.
- Auyero, Javier:** *From the Clients Point(s) of View: How Poor People Perceive and Evaluate Political Clientelism*. *Theory and Society*, 28, 1999.
- Azevedo, Viviane y Robles, Marcos:** *Desigualdad y focalización geográfica del gasto social: El caso de Ecuador*, BID, Washington, 2008.
- Banco Mundial:** "Ecuador evaluación de la pobreza", Unidad sectorial de reducción de la pobreza y gestión económica América Latina y el Caribe, Washington, 2004.
- Banco Interamericano de Desarrollo:** *Ecuador*. Estrategia del Banco con el País, 2004.
- Cardoso Fernando Henrique:** *Más allá de la economía: interacciones de la política y desarrollo económico*, CEPAL, Revista No. 83, Santiago de Chile, 2004.
- Carrillo, Fernando y Gruenberg, Christian:** *Fighting Clientelism. Transparency and participation in targeted social programs*, Inter-American Development Bank and CIPPEC, 2006.
- CEPAL e Instituto Interamericano de Derechos Humanos:** *La igualdad de los modernos*. Santiago de Chile, 1997.
- CEPAL:** *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, Santiago de Chile, 2000.
- CEPAL:** *Panorama social de América Latina*, Santiago de Chile, 2007.
- Cinill Grau Nuria:** *Retos de las reformas de segunda generación ¿Mercantilización y neoclientelismo o reconstrucción de la administración pública?*, Nueva sociedad, no. 60, marzo-abril de 1999.

- Coombs Elizabeth:** *Promoting citizen rights to fight Clientelism and strengthen social programs in Ecuador*, en **Carrillo, Fernando y Gruenberg, Christian, (Edit)** *Fighting Clientelism. Transparency and participation in targeted social programs*, Inter-American Development Bank and CIPPEC, 2006.
- Dalh, Robert:** *Poliarchy: participation and opposition*, Yale U. Press: New Haven, 1971.
- Downs Anthony:** *An economic theory of democracy*, New York, Harper & Row (caps. 7 y 8), 1957
- De la Torre Cristina:** *Revolcón, clientelismo y poder político. Apunte para un debate en ciernes*, Régimen Político, Cap. I. Bogotá, s/a.
- De Roux Carlos Vicente y Ramírez Juan Carlos:** *Derechos económicos sociales y culturales, economía y democracia*, Serie Estudios y Perspectivas 2, CEPAL, Bogotá, 2004.
- Farrell David y Webb Paul:** *Political Parties as Campaign Organization*, en Russell Dalton y Martin P. Wattenberg, Eds. *Parties without Partisans. Political Change in Advanced Industrial Democracies*. Oxford University Press New York, 2002.
- Freidenberg Flavia y Levitsky,** *Organizaciones partidistas e institucionalización informal en América Latina*, Madrid, Salamanca, 2002.
- Gay Robert:** "Rethinking Clientelism: Demands, Discourses, and Practices in Contemporary Brazil", *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, 65 (diciembre), 1998.
- Gonzales –Rossetti Alejandra:** *La factibilidad política de las reformas del sector social en América Latina*, CEPAL GTZ, México DF., 2005.
- Jones Mark P.:** *The role of parties and party systems in the policymaking process*. Paper preparado para IADB Workshop, enero, 2005.
- John Armitage y Joanne Roberts, eds.:** *Políticas Transformaciones: clientelism and technological change, in Exploring Cyber Society Conference Proceedings Volume II*, University of Northumbria at Newcastle, 1999.
- Katz Richard y Mair Peter:** *Changing models of party organization and party democracy. Party Politics* 1 (1): 5-28, 1995.
- Kitschelt Herbert:** *Linkages Between Citizens and Politicians in Democratic Politics*, *Comparative Political Studies*, 33 (6-7), 2000.
- Larrea Carlos Equateur:** la politique socio-économique du gouvernement d'Abdala Bucaram, in *Problèmes de Amérique latine*.
- Leal Buitrago Francisco:** *Clientelismo, el Sistema Político y su Expresión Regional*. Tercer Mundo. Bogotá, 1991.

- Martínez Alejandra:** *Consulta a los pobres en Ecuador, Informe Final*, CEPALAES, BM, Proverty Group, 1999.
- Martínez Rodrigo (coor):** *Hambre y desigualdad en los países andinos. La desnutrición y la vulnerabilidad alimentaria en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú*, CEPAL, Santiago de Chile, 2005.
- Merino Gustavo:** Fighting Clientelism and corruption in social development programs in Mexico, en **Carrillo Fernando y Gruenberg Christian**, *Fighting Clientelism. Transparency and participation in targeted social programs*, Inter-American Development Bank and CIPPEC, 2006.
- Miranda, Francisca y Monzó Evelyn:** *Capital Social, estrategias individuales y colectivas: el impacto de programas públicos en tres comunidades campesinas de Chile*, Serie Políticas Sociales No. 67, CEPAL, Santiago de Chile, 2003.
- Montero José Ramón y Gunther Richard:** “Introduction: reviewing and reassessing parties”, en R. Gunther, J.R. Montero y J.J. Linz (eds), *Political parties. Old Concepts and new challenges*, Oxford University Press, Oxford, 2002.
- Müller, W. C, y K. Strom:** *Policy, Office, or Votes? How Political Parties in Western Europe Make Decisions*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999a.
- Müller, W. C, y K. Strom:** Conclusions: Party Behaviour and Representative Democracy, en W. C. MÜLLER y K. STROM, eds., *Policy, Office, or Voters? How Political Parties in Western Europe Make Hard Decisions*. Cambridge, Cambridge University Press, 1999b
- Müller, W. C, y K. Strom:** *Coalition Governments in Western Europe*, Oxford, Oxford University Press, 1999c
- Naranjo Mariana:** *Ecuador: análisis de la contribución de los programas sociales al logro de los Objetivos del Milenio*, CEPAL, Santiago de Chile, 2008.
- Naranjo Mariana:** *Ecuador: Reseña de los principales programas sociales y lecciones aprendidas, 2000- 2006*, CEPAL, Santiago de Chile, 2008b.
- Oficina de Evaluación y Supervisión VE:** *Evaluación del Programa de Ecuador: 2000-2006*, Washington DC, julio 2008
- Recalde Paulina:** *La redimensión de la política social en el Ecuador: El bono de desarrollo humano en el gobierno de Rafael Correa*, Observatorio Político CELA y Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Quito, 2007.

- Rivera Fredy:** *Análisis de las Políticas y Programas Sociales en Ecuador*, Lima, OIT/Oficina Regional para las Américas/Programa IPEC Sudamérica, Abril, 2003
- Sánchez Páramo Carolina:** “La pobreza en el Ecuador: Evaluación y agenda de políticas”, Quito, Banco Mundial, junio, 2004.
- Sartori Giovanni:** *Partidos y Sistemas de partidos*. Madrid, Alianza, 1992.
- Sartori Giovanni:** *Elementos de Teoría Política*. Madrid, Alianza, 1992.
- Sartori Giovanni y Sani Giacomo,** “Polarización, fragmentación y competición en las democracias occidentales”, en Giovanni Sartori. *Partidos y Sistemas de partidos*. Madrid: Alianza, 1992.
- Santiso Carlos:** *Los préstamos del BID a las instituciones de control presupuestario*, CEPAL, Revista No. 83, Santiago de Chile, 2004.
- Schedler Andreas:** *El voto es nuestro. Como los ciudadanos mexicanos perciben el clientelismo electoral*, Revista Mexicana de Sociología, México DF., 2004.
- Serrano Claudia:** *La política social en la globalización. Programas de Protección en América Latina*, Serie Mujer y Desarrollo, N0. 70, Santiago de Chile, 2005.
- Thwaites Maribel y López Andrea:** *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino*, Prometeo Libros, Buenos Aires, 2005.
- Trotta Miguel:** *Las METAMORFOSIS del CLIENTELISMO POLÍTICO. Contribución para el análisis institucional*, Espacio Editorial, Buenos Aires, 2003.
- Vos Rob:** *¿Quién se beneficia del gasto social en el Ecuador? Desafíos para mejorar la equidad y la eficiencia del gasto social*, Quito, agosto, 2003.
- Walker Ian:** *Nutritional failure in Ecuador: Causes, consequences and solutions*, *The World Bank Report No: 36588-E*, June, 2006.
- Ware Alan:** *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Istmo, 2004.

ANEXOS

Cuadro N°1: Ámbitos y manifestaciones del clientelismo político en los programas sociales

| Nivel | Acciones |
|----------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| De los beneficiarios | Inclusión de beneficiarios no calificados. Inclusión de beneficiarios calificados pero excluidos, bajo criterios anti técnicos y de manera discrecional. Promesa de inclusión en el programa. |
| Contractual | Contratación discrecional de empleados, promotores, administradores o coordinadores s nivel subnacional. Contratación discrecional de proveedores de recursos. Elección discrecional de organizaciones sociales o comunitarias que distribuyan o provean los servicios y, asignación discrecional de los recursos. |
| Discursivo | Promoción de los programas sociales como ayuda y logro de los actores políticos. Promesas de incremento de beneficios en los programas sociales, principalmente en épocas electorales. Amenaza/chantaje de “perdida de beneficio social”. |
| Institucional | Uso de vehículos y bienes para concentraciones o mítines políticos. Uso de recursos para promocionar mediáticamente y en espacios públicos una figura política. |

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro N°2: Programas sociales que participaron en experiencia de combate al clientelismo

| Programa | Creación | Tipo de programa | Objetivos | Mecanismo de operación |
|-------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Bono de Desarrollo Humano (BDH) | Tiene su antecedente en el Bono Solidario o de la Pobreza creado en 1998 (gobierno de Jamil Mahuad) para compensar efectos de crisis económica. | Subsidio focalizado y un programa de transferencia monetaria condicionado. | Asegurar un nivel de consumo mínimo para las familias que se encuentran bajo la línea de pobreza (quintiles 1 y 2). | Entrega mensual de transferencia monetaria (actualmente de 30 dólares), dirigida a madres, ancianos y discapacitados. (Instrumento de selección de beneficiarios base SELBEN) |
| Programa de Alimentación y Nutrición (PANN 200) | Tiene su antecedente en el Programa de Asistencia y Cuidado Materno Infantil (PACMI) a cargo del Ministerio de Salud entre 1998-2000 por el Ministerio de Salud. A partir del 2000 se denominó PANN 2000. | Focalizado como sector, pero universal en la cobertura a todos los beneficiarios que cumplan con requisitos. | Contribuir a mejorar el estado nutricional de las mujeres embarazadas, madres en gestación y niños menores de tres años de edad a través de la entrega de complemento alimenticio. | Unidad supeditada al Ministerio de Salud con la participación del Programa Mundial de Alimentos en las adquisiciones. Los complementos "mi papilla" y "mi bebida" se envían a las Unidades Operativas del Ministerio de Salud. |
| Aliméntate Ecuador (AE) | Surgió a inicios de los años noventa como proyectos de comedores y mingas comunitarias; en el 2002 pasó a llamarse Programa para el Desarrollo Comunitario (PRADEC), y en 2004 cambió su denominación a Aliméntate Ecuador y refocalizó su atención a niños de entre 2 y 5 años de edad. | Focalizado. | Mejorar el estado de salud y nutrición de los niños; reducir la prevalencia de anemia en los niños y niñas; mejorar el desarrollo psicomotriz y cognitivo de los niños y niñas. | Actualmente funciona como Unidad Técnica y Administrativa del Ministerio de Inclusión Económica y Social (antes Bienestar Social). Los alimentos se adquieren con la intermediación del PMA y se distribuyen con apoyo de las juntas parroquiales. Productos de aceite, arroz, lenteja, atún se entregan a adultos mayores y discapacitados; y, alimento fortificado para los niños. |

Fuente: Elaboración propia.

Documento 1**Modelo de oficios enviados por coordinadores nacionales a coordinadores subnacionales**

*República del Ecuador
Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda*

Oficio circular No. SV-06 00098 - 2006
Quito, DM.

Señores
DIRECTORES PROVINCIALES MIDUVI
Presente

De mi consideración:

Por medio del presente me permito poner a su conocimiento que el 14 de Julio del 2006, directores de diez programas sociales firmaron un convenio para el uso transparente de recursos públicos durante la campaña electoral. Este evento, en el cual participaron el Fondo de Desarrollo Infantil FODI, Operación de Rescate Infantil ORI, Aliméntate Ecuador, PAE, PAN 2000, Programa de Protección Social, SIV Urbano, SIV Rural, FISE, y la Ley de Maternidad Gratuita, atrajo atención pública a un fenómeno denominado clientelismo.

El clientelismo es el uso de recursos públicos con fines políticos, se puede manifestar en varias formas. Algunos ejemplos son la prestación de vehículos públicos para apoyar la campaña electoral de un candidato, la entrega de beneficios de un programa social a aliados políticos de un candidato, la asignación de un contrato público a una empresa privada que financió una campaña electoral, el uso del personal técnico ó de campo de los proyectos para proselitismo político, la utilización de las familias beneficiarias de los proyectos en campaña política argumentando que de no trabajar en la campaña el proyecto se cerrará o utilizando cualquier recurso público para favorecer la campaña electoral de cualquier candidato.

El clientelismo torna inefectivos a los programas sociales en términos de aliviar la pobreza. Las redes clientelares en muchos casos, no benefician a los más pobres, sino a los políticamente más fuertes. Esto quiere decir que todos los ecuatorianos (as), mediante impuestos, tienen que pagar por programas poco efectivos. Aún peor, grupos políticamente débiles no tienen los mismos derechos que los demás. La exclusión de estos grupos de los servicios públicos, como salud y educación, aumenta la disparidad de la riqueza.

Cuando el clientelismo es aceptado como algo “normal”, el desarrollo político, económico y social del país se perjudica enormemente. El clientelismo es una práctica dominante de democracias populistas donde los candidatos capitalizan las emociones de los ciudadanos usando discursos con promesas y bienes inmediatos más no con

políticas públicas de largo plazo y efectivas. Se eligen los candidatos que reparten más alimentos, camisetas, gorras, cuadernos, etc., y no a los que tienen más capacidad para liderar planes de desarrollo del país.

Por ello, los directores y funcionarios de los diez programas sociales más importantes en el Ecuador, que manejan más de 300 millones de dólares y sirven a más de 3 millones de beneficiarios, han mostrado su voluntad para combatir el clientelismo en la campaña electoral de 2006. La propuesta general es rechazar presiones políticas para el inadecuado uso de los fondos públicos y mantener el camino de nuevas reformas técnicas.

Sin embargo, es esencial tener el apoyo, en el caso de los programas sociales que desarrolla el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (en los sectores de vivienda, saneamiento y agua potable y ordenamiento territorial), de todos los funcionarios/as de la institución y de las organizaciones ejecutoras en el nivel local para combatir este fenómeno. A través de la suscripción de este convenio no se está coartando la libertad que tienen todos (as) los (as) ecuatorianos (as) a elegir o ser elegidos, lo que se precautela es el uso de los recursos públicos y que éstos no sean utilizados bajo ningún concepto para favorecer a candidato alguno.

Solicitamos que las organizaciones ejecutoras, personal técnico, de campo, comités de gestión, padres – madres de familia, veedurías y demás personal aporten a la oficina central si experimentan alguna presión política en la ejecución de los proyectos. Solo juntos podemos asegurar que los beneficios de los programas sociales del MIDUVI, se mantengan sociales y no políticos.

Atentamente,

Subsecretario de Vivienda.

Cuadro N°4: Matriz de Informantes entrevistados

| No | Nombre | Institución |
|----|--------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1 | Ing. Richard Espinosa | Ex coordinador del Programa Aliméntate Ecuador (AE). |
| 2 | Dra. Ruth Hidalgo | Directora de Participación Ciudadana (PC). Ex coordinadora de Coalición Acceso. |
| 3 | Dr. Ramiro Larrea | Ex director de CEPLAES. |
| 4 | Ing. Luis Antonio Camino | Ex director provincial del MIDUVI-Tungurahua. |
| 5 | Ing. Hernán Torres | Director provincial del MIDUVI - Bolívar. |
| 6 | Eco. Justo Tóbar | Coordinador del Programa de Alimentación Escolar (PAE) |
| 7 | Eco. Pablo Salazar | Ex secretario técnico del Frente Social. |
| 8 | Lic. Iván Cañizares | Programa de Maternidad Gratuita (PMG). |
| 9 | Eco. David Alomía | Coordinador del Programa de Protección Social responsable de varios programas entre ellos Bono de Desarrollo Humano (BDH). |
| 10 | Ing. Diego Granja | Operación de Rescate Infantil. |
| 11 | Dr. Francisco Carrión | Coordinador del Fondo de Desarrollo Infantil. |
| 12 | Dra. Mariana Guerrero | Dirección Provincial de Salud de Loja. |
| 13 | Maribel Almeida | Coordinadora de la experiencia analizada (Grupo FARO). |
| 14 | Mireya Villacís | Equipo FARO |
| 15 | Luis Chaguango | Presidente de la junta parroquial - Bolívar. |

