

**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**

CONTENIDO

Introducción	2
I. MARCO TEÓRICO ANALÍTICO	
El clientelismo político y electoral, una mirada diferente	4
Clientelismo la piedra en el zapato de los programas sociales	6
Algunas estrategias clientelares en los programas sociales	6
¿Qué hace que un programa sea más vulnerable al manejo clientelar?	7
II. “NI REGALITOS NI CHANTAJES A CAMBIO DE TU VOTO”. LA EXPERIENCIA	7
a. Antecedentes	10
b. Fases, objetivos y resultados	13
1. Acuerdo de Transparencia	
2. Monitoreo del Acuerdo	
3. Ranking de cumplimiento	
c. Conocimiento y evidencia empleada en la experiencia	21
d. Usando la evidencia para incidir en las decisiones políticas	26
e. Las estrategias empleadas por el Centro de Política Pública y su eficacia	32
f. Los límites y lecciones aprendidas	33
g. Caracterizando la experiencia “Ni regalitos, ni chantajes a cambio de tu voto”	35
III. FACTORES ENDÓGENOS Y EXÓGENOS QUE EXPLICAN EL EXITO Y LÍMITES DE LA EXPERIENCIA	
Factores Endógenos	36
Factores Exógenos	37
IV. CONCLUSIONES	40
V. BIBLIOGRAFÍA	42
ANEXOS	45

## **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**

**Melania Carrión  
Orazio Belletini**

### **Astract**

El presente estudio analiza la experiencia “Ni regalitos, ni chantajes a cambio de tu voto”, una iniciativa exitosa de trabajo entre la sociedad civil (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 que se empleó para incidir en las decisiones públicas y, se analizan los factores exógenos y endógenos que promovieron el éxito de la experiencia. En el estudio de caso se incorpora un debate teórico –empírico respecto al clientelismo que se expone en la primera parte de este trabajo, necesario para visibilizar sus consecuencias y para articular estrategias en la reducción de sus oportunidades de emergencia.

*Palabras claves: 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 haya estudiado y analizado las políticas implementadas y ejecutadas por los gobiernos pues en general, existe una invisibilización de las políticas públicas.<sup>1</sup> 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 de los 80s y 90s, se institucionalizaron 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 que basada en evidencia surge en el Ecuador desde la sociedad civil – Grupo FARO – para visibilizar el fenómeno del “clientelismo político

---

<sup>1</sup> La nueva Constitución de la República del Ecuador, vigente desde el 21 de octubre del presente año, reivindica el desdeñado rol que se ha dado a las políticas públicas, lo que supone abrir la posibilidad de mayor énfasis en el tema.

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 “ni regalitos ni chantajes a cambio de tu voto”, una propuesta de Grupo FARO para combatir el clientelismo político en 3 programas de alimentación y nutrición (AE, PAE, PANN 2000); 2 programas de atención infantil (FODI, ORI); 1 programa de transferencia condicionada de recursos (BDH); 1 programa de salud materna e infantil (Maternidad Gratuita); 1 programa de inversión social (FISE); y 2 programas de vivienda (SIV- Urbano; y SIV Rural).

Un peligro para cualquier investigación que se pretenda rigurosa, constituye partir de supuestos dados, en consecuencia, se destaca que la fase de campo 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 en donde se discute 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 explora los factores exógenos y endógenos que permitieron el éxito de la iniciativa; al final se proponen las principales conclusiones.

## I. MARCO TEÓRICO-ANALÍTICO

La documentación y análisis de la experiencia “Ni regalitos, ni chantajes a cambio de tu voto”, aspectos 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, solo de esta manera era posible arribar a conclusiones respecto al 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 operacionalizarla<sup>2</sup>, 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 en 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 a-crítica 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 se debe partir, sin duda, son las elecciones, estas constituyen el centro de lo que conocemos como “democracia” y no podemos obviar que el llamado fenómeno del “clientelismo” está ligado a la democracia<sup>3</sup> 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, en la medida, que los requisitos básicos que se exige a los regímenes que se precien de democráticos, son las elecciones libres y competitivas.<sup>4</sup> Los partidos y actores políticos no actúan al margen de la lógica electoral<sup>5</sup>, 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 elecciones<sup>6</sup>. Ahora bien, esta competencia en regiones como América Latina, se caracteriza por ser

<sup>2</sup> 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 historia de la política regional ha dejado de un “fenómeno” y es, de lejos, una práctica consuetudinaria y naturalizada.

<sup>3</sup> Pereyra (s/a) reivindica esta relación.

<sup>4</sup> Ver Dalh Robert (1971)

<sup>5</sup> No estamos desconociendo 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.

<sup>6</sup> (Duverger 1957) (Farrell y Webb, 2002) (Downs 1957)

absolutamente volátil, llena de incertidumbre y cargada de personalismo. Mainwaring y Torcal (2005), Jones (2005) y Roberts (2002)<sup>7</sup>

No es difícil inferir entonces, que los partidos para ganar elecciones requieren usar estrategias. 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 afuera, las primeras, no importantes para este estudio, tienen que ver principalmente con la estructura organizativa y, 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 en el plano de lo posible de cómo se puede incidir en la administración pública.

Que las estrategias clientelares tengan la misma eficacia en la movilización de votos en todos los escenarios, está en duda<sup>8</sup>, 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, este se caracteriza a criterio de Gruenberg (s/a) por: a) ser una relación asimétrica en donde los patrones, *brokers* y clientes tienen desiguales recursos, prestigio y poder; b) es un relación personalizada en donde las reglas generales o universales no se aplican o no son válidas; y, c) se trata de una relación informal y difusa.<sup>9</sup>

### **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 80s se ha investido de nuevas formas<sup>10</sup>. 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 social<sup>11</sup> 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 razón de ser coadyuvar de alguna forma a mitigar “males” o deficiencias que impiden el desarrollo y mejor goce de los derechos.

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> 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)

<sup>9</sup> Gruenberg (s/a) y Trotta (2003) destacan que existen muchas variantes del clientelismo, pero ambos autores coinciden en dos tipos ideales, el “clientelismo denso”<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> Ver Gruenberg (s/a); Pereyra (s/a); Trotta (2003)

<sup>11</sup> 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.

Carrillo y Gruenberg 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 a las capacidades y recursos de los que disponga para entregar a sus clientes (Schedler, 2004) por ello, muchas veces el incremento de la inversión<sup>12</sup> social puede coincidir con épocas electorales cuando el partido o político clientelar está en poder<sup>13</sup>(Carrillo y Gruenberg). Coombs 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 si aceptan ser parte del intercambio<sup>14</sup>; 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 a la corrupción y esto meceré algunas precisiones. La primera que debemos acotar y que se desprende de la presente investigación, es que algunas estrategias clientelares no necesariamente constituyen actos de corrupción<sup>15</sup>, 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 sociales<sup>16</sup>**

Por definición y como se ha mencionado, los actores políticos pueden emplear diversas estrategias clientelares en los programas sociales, las 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

<sup>12</sup> Preferimos referirnos a inversión social y no al clásico concepto de “gasto social”

<sup>13</sup> 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.

<sup>14</sup> 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.

<sup>15</sup> Tendler señala otras prácticas que atentan contra la eficacia de los programas sociales: el soborno y la búsqueda de rentas. (Pereyra s/a)

<sup>16</sup> Ver Anexo No. 1

el programa y 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 sociales:<sup>17</sup>

- a) **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, por último la promesa - a veces permanente - de incluir a un beneficiario en algún programa.
- b) **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.
- c) **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 tres son 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 electorales;<sup>18</sup>y, chantaje o amenaza de pérdida del beneficio social si el actor político no gana las elecciones.
- d) **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.

### ¿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, la reducción del tamaño del Estado han mermado los recursos de los que disponían los políticos para generar apoyo electoral, lo que devenido en lo que Trotta (2003) denomina como 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

<sup>17</sup> 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.

<sup>18</sup> Hay que distinguir lo que puede significar una propuesta programática y lo que es exclusivamente estrategia de campaña electoral.



manifestaciones diversas potenciadas por las lógicas neoliberales como la “descentralización” y la “focalización” (Gruenberg, s/a).<sup>19</sup>

Pereyra señala, que dos aspectos podrían explicar el actual clientelismo o manipulación del voto en los programas sociales, el primero relacionado con el contexto político en los cuales se envuelve el clientelismo y otro relacionado con el contenido de los programas sociales implementados, no muy distante a esta aproximación queremos proponer que las razones que explican la mayor o menos vulnerabilidad de los programas sociales a su manejo clientelar se relacionan con los siguientes aspectos: a) Características socio políticas de la arena de competencia por el poder político; b) los incentivos institucionales en esa competencia; c) las características institucionales relacionadas con la gestión pública; y, d) las 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 que los programas sociales, entendidos estos como medidas para aliviar la pobreza y desigualdad socio-económica, 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 vulnerables ante el 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 de 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 entender, las relacionadas con: si el partido o actor político se encuentra en el poder y tienen acceso privilegiado al uso de los recursos de los programas sociales, pero también si están 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, la volatilidad electoral y la institucionalización del sistema de partidos<sup>20</sup>. 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) **Los 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. Incentivos hacia un manejo clientelar por parte de actores políticos son entre otros, el sistema electoral. Un sistema electoral de voto personal y preferencial fomentará redes clientelares de corte también personalista, 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

<sup>19</sup> 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 si promovieron una lógica de semidescentralización en contados caso, en donde no se consideró como actores estratégicos a los gobiernos locales, sino a organizaciones no gubernamentales (ONG), comunitarias y barriales, las que no quedaron exentas de la seducción clientelar.

<sup>20</sup> (Jones 2005) presenta una importante aproximación a la incidencia de las características del sistema de partidos en las políticas públicas.



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 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 clientelares.<sup>21</sup>

**c) Las 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 y 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; los 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) Las características distintivas de los programas sociales y el modelo de gestión aplicado en cada uno de ellos.** Los programas sociales se diferencian entre uno y otro por variados aspectos: en relación a su grupo objetivo pueden ser universales o focalizados, en relación a su modelo de gestión centralizados o descentralizados; pero también tienen diferencias relacionadas con el origen del financiamiento; con el tipo de recurso que distribuyen;<sup>22</sup> con los mecanismos e instancias de distribución, así pueden tener como actores estratégicos a ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil o gobiernos locales; pueden o no contar con procesos de monitoreo; también se diferencian en si incorporan grupos de veeduría o comités de usuarios; si tienen procesos de transparencia y acceso a la información, y si los 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; pero de otra parte, 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.

<sup>21</sup> Estos argumentos responden a estudios propios y a la literatura jurídica y politología al respecto, en ningún momento han sido sometidos a una plena y completa verificación, tarea que queda pendiente para un estudio posterior.

<sup>22</sup> Existen dos principales tipos de programas sociales Pereyra (s/a) **a) fondos sociales; b) transferencias dirigidas a grupos específicos.**

## II. 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 defenestrado 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, sus limitaciones; y en un capítulo posterior, se sintetiza los aspectos endógenos y exógenos que facilitaron que el conocimiento se ponga al servicio de los sectores más precarizados de la sociedad ecuatoriana.

### a) Antecedentes

Un propicio análisis del los acontecimiento 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 BID (2008) por cuatro grandes elementos: i) la crisis socio-económica y política de finales de la década de los 90s; 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 90s, 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, también con la recesión económica,<sup>23</sup> aumento del desempleo y subempleo,<sup>24</sup> reducción del salario y capacidad adquisitiva se profundizaron los niveles de pobreza,<sup>25</sup> la inestabilidad social y se expandió el proceso migratorio.<sup>26</sup>

<sup>23</sup> Según informe del BID, en el año 1999 el PIB per cápita se reduce en más de 7% y Ecuador enfrenta la mayor contracción económica en 30 años, lo que solo en el 2004 se invierte y el ingreso per cápita regresa a niveles similares previos a la crisis.

<sup>24</sup> Según datos del Sistema de Indicadores Sociales (SIISE), el subempleo pasó del 42% en 1998 a aproximadamente 57% en 1999 y 60% en el 2000. El desempleo según el BID, se duplica y pasa del 8.5% en mayo de 1998 a 16,9% en junio de 1999. (SIISE)

<sup>25</sup> El porcentaje de personas debajo de la línea de pobreza aumenta en 32% entre 1995 y 1999, pasando de 39,4% en 1995 a 52% en 1999.

<sup>26</sup> Los ecuatorianos que emigraron por razones de trabajo se triplicó entre 1998 y 2000 y pasó de aproximadamente de 34.000 a 121.000 (SIISE)

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 Witt decreta la dolarización de la economía sustituyendo la moneda nacional -el sucre- por la divisa norteamericana. La insatisfacción popular ante estas y otras medidas macroeconómicas del gobierno de Mahuad como la eliminación de subsidios, provoca 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 adquiere 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 vía constitucional al permitirse que el entonces vicepresidente Gustavo Noboa asuma la presidencia. La política macroeconómica de Noboa siguió el camino trazado por la de su antecesor <sup>27</sup> y en general desde el año 2002 estuvo caracterizada por la estabilización de la economía y relativo crecimiento económico. En el año 2003 el *outsider* 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 petróleo<sup>28</sup>; además, la inflación y la tasa de interés se reduce significativamente, la cuenta corriente pasa a presentar superávit, la situación fiscal mejora considerablemente en el sector público no financiero, los resultados fiscales en general son positivos y, la economía presenta 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 el año 2005, la crisis política que se había iniciado con la caída del presidente Mahuad en enero del 2000<sup>29</sup> no dejaba de ser el gran obstáculo de funcionamiento pleno del Estado y el sistema político. La debilidad del Gobierno de Gutiérrez, propia de contar con poco respaldo legislativo se profundiza 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 para reorganizar el Tribunal Supremo Electoral, el Tribunal Constitucional y remover a la Corte Suprema y facilitando con ello el retorno del ex presidente Abdalá Bucaram, exiliado en Panamá y quien enfrentaba algunos procesos penales.<sup>30</sup>

Hay que destacar que durante el Gobierno de Gutiérrez, pese al considerable incremento del PIB, hay un tendencia decreciente en la inversión pública en relación con el PIB, no así de los gastos en salarios, lo que se incrementan considerablemente, pese a la vigencia de la LOREYTF – Ley Orgánica de Responsabilidad, estabilización y Transparencia Fiscal - que limitaba el endeudamiento público y establecía criterios técnicos para mantener el equilibrio fiscal.<sup>31</sup>

En abril del 2005 luego de luego de varias denuncias de actos de corrupción y nepotismo, se activa la participación de los auto-llamados “forajidos” en la capital de la República quienes logran que el Congreso declare la salida de Gutiérrez y encargue el poder a su vice presidente Alfredo

<sup>27</sup> 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 FMI desde los años 80s (BID, 2008)

<sup>28</sup> Aunque el Ecuador es el 2do productor mundial de banano e importante exportador de flores, la economía ecuatoriana está determinada por los ingresos petroleros, los que para el año 2006 representaban el 27% del presupuesto gubernamental y el 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%

<sup>29</sup> La presentó sus manifestaciones previamente con la caída del líder populista Abdalá Bucaram.

<sup>30</sup> Se decretó la nulidad de los juicios penales existentes en contra de Bucaram y Noboa.

<sup>31</sup> 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 el 10% en el año 2004 y 14% en el 2005. Esto provocó que en 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.

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 ORI (Operación de Rescate Infantil). Coombs menciona el caso del Ministro de Bienestar Social (Antonio Vargas), quien fue acusado de manipular fondos de los programas sociales sin autorización y usándolos 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 enfrenta 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 dieron en consecuencia, en un contexto de estabilidad fiscal y de crecimiento macro económico; pero también de alta percepción de corrupción en el gobierno, los actores políticos en general no respondieron al supuesto de mayor estabilidad y crecimiento económico es igual a mayor estabilidad de la democracia. Pues como señala Schedler (2004), si el deterioro económico coincide con la corrupción y el auto-enriquecimiento que crece desmedidamente, las redes clientelares tienden al autismo y su eficacia se disminuye. Este argumento parece explicar la ineficacia de las estrategias del partido Sociedad Patriótica y la caída de Gutiérrez.<sup>32</sup>

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. Grupo FARO, con estos antecedentes identificó oportunidades de clientelismo en algunos programas sociales y empieza a trabajar conjuntamente con dos de ellos: Aliméntate Ecuador y Maternidad Gratuita, experiencia de trabajo que impulsa la iniciativa que analizamos en este estudio y que en particular buscó combatir el clientelismo electoral en los programas a propósito de las elecciones del 2006 y en general el clientelismo políticos post proceso electoral.

Como señala Coombs,<sup>33</sup> el clientelismo no es un fenómeno nuevo en el Ecuador ni tampoco como analiza Gruenberg, 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 del año 2005, a un mes de la caída del Gobierno de Gutiérrez, Grupo Faro inicia un proceso de evaluación a 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); Programa de Alimentación y Nutrición (PANN 2000). Para el año 2006, el presupuesto conjunto de los programas sociales

<sup>32</sup> Debe reconocerse que Gutiérrez aplicó sus estrategias clientelares principalmente en zonas rurales y de las provincias más periféricas y, que los sectores que propiciaron su caída eran fundamentalmente clases medias quiteñas. Esto sería corroborado por la ciudadanía, Participación ciudadana (2007), 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.”

<sup>33</sup> Coombs, devela que en el Ecuador son comunes prácticas como las “recomendaciones” de beneficiaros en los programas, las presiones a los administradores para reemplazar personal con amigos y aliados políticos. Esta afirmación la corroboraron una gran número de entrevistados para este estudio de caso.

referidos alcanzó 351 millones de dólares del presupuesto nacional y el 41% del presupuesto del Gobierno Central, destinado a los más pobres del Ecuador <sup>34</sup>(La Llave: 3)

En el diagnóstico inicial Grupo Faro identificó las siguientes limitaciones en los programas sociales:

- i) Acceso a la información: De los 9 programas evaluados solo 3 programas otorgaban información presupuestaria, pese a la vigencia de la Ley Orgánica de Acceso a la Información Pública (LOTAIP)
- ii) En relación a la participación ciudadana: Grupo FARO encontró que si bien los programas contemplaban ciertas instancias de participación social, esta era en realidad casi inexistente o se limitaba a ciertas etapas de la gestión y evaluación.
- iii) Mecanismos de reclamo: Se encontró que únicamente 4 programas tenían mecanismos para receptor y procesar reclamos. En estos casos, los mecanismos presentaban problemas de eficacia.
- iv) 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 un momento de mayor impacto sería las elecciones presidenciales del 2006. (Doc. La Llave Ciudadana)

## b) Fases, objetivos y resultados

La iniciativa de combate al clientelismo político en los programas sociales contempló dos principales momentos: a) Suscripción del Acuerdo de Transparencia; y, b) Monitoreo del Acuerdo de Transparencia.

### 1. Acuerdo de Transparencia

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 9 programas sociales<sup>35</sup>, 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, a partidista, 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*

<sup>34</sup> Ver características de los programas en Matriz resumen, Tabla 2 (Anexo)

<sup>35</sup> Por el Sistema de Incentivos a la Vivienda (SIV), suscribieron el acuerdo los coordinadores del SIV urbano marginal y el SIV rural.

*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 presente 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.
- Establecer la 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.
- Fortalecer los procesos ciudadanos de veedurías existentes en el programa.
- Activar sus mecanismos de denuncia, ya sea línea 1800; correo electrónico, número telefónico, entre otros.
- Realizar 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.
- Entregar a la sociedad civil los resultados de los mecanismos de reclamos 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 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, fue el marco referencial de los objetivos del acuerdo de transparencia:

#### ***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”<sup>36</sup> sobre el clientelismo y convenio la 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 en: a) colocar en la agenda de los medios de comunicación el tema; b) emitir una cuña radial; c) difundir a escala nacional “Ni regalitos, ni chantaje a cambio de tú voto”, d) capacitar a beneficiarios(as). Para estas dos últimas actividades se contaría con el apoyo de los programas sociales.

<sup>36</sup> 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 ART: 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 a 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 del acuerdo entre los programas participantes. Como analizaremos, 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 los programas se haya percibido cierta competencia.<sup>37</sup> Los resultados a los que se arribó en la fase de monitoreo fueron los siguientes:

Respecto al objetivo 1: Sensibilizar e Informar.- Para el cumplimiento de este objetivo se solicitó que los programas distribuyan entre sus oficinas locales y espacios en donde tiene cobertura el programa el póster: “*Ni regalitos, ni chantajes a cambio de tu voto*” y, una comunicación informando 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:

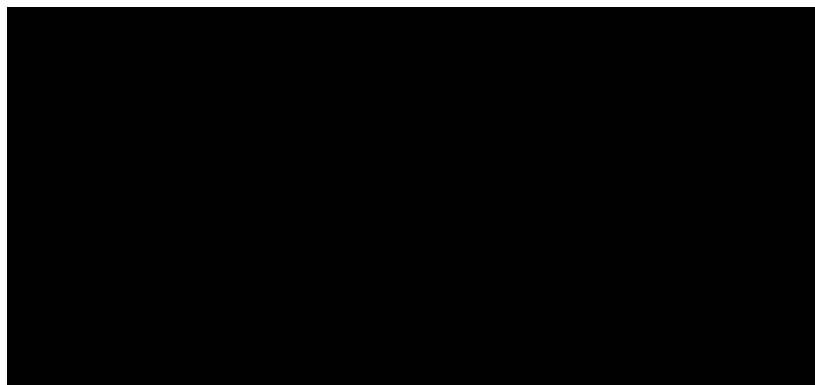
---

<sup>37</sup> Todos los entrevistados manifestaron desconocer que existía un ranking entre los programas sociales, sin embargo todo 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, esto en particular ocurrió entre los programas de nutrición y alimentación (PAE; AE); y, entre los programas de atención a la infancia (ORI y FODI)



Grafico 3

Cumplimiento del objetivo de sensibilizar e informar



Fuente: Base de Datos de Monitoreo, Grupo FARO (2006)  
Elaboración: Grupo FARO, 2007

El gráfico 3 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, el poster decía: “¡Señor candidato: en mi platito no meta la manito”<sup>38</sup>; por su parte el ORI, instauró las siguientes medidas adicionales para las unidades ejecutoras: a) las personas que trabajen en las instituciones debían renunciar a sus cargos previo 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 ha dado instrucciones para que los educadores locales no figuren en las fotografías en eventos y trabajo realizado, estas deberán ser exclusivamente de la población beneficiaria.<sup>39</sup> Actividades como estas fueron iniciativa de los propios programas sociales, 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 el programa FODI y el PAE hubiesen tenido una calificación mayor. En general, el promedio de cumplimiento de este objetivo fue del 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, se realizaron entrevistas en varios medios radiales de alcance nacional<sup>40</sup> y ruedas de prensa en las que participó Grupo FARO y el Fondo de Desarrollo Infantil dando a conocer el contenido del Acuerdo de Transparencia y números telefónicos y mecanismos para la presentación de quejas y denuncias; y, b) talleres de información y capacitación, estos fueron dirigidos en algunos casos a los técnicos nacionales (ORI);

<sup>38</sup> Entrevista a Coordinador Nacional del PAE

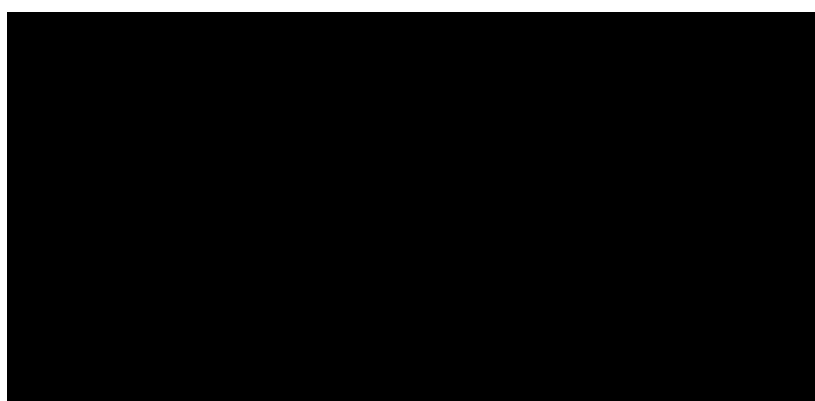
<sup>39</sup> Entrevista a Coordinador Nacional del Programa FODI.

<sup>40</sup> 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.

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 Eco. Pablo Salazar, que colaboró con la impresión de 2000 ejemplares del afiche de la campaña.<sup>41</sup> Los resultados generales en la medición del cumplimiento de la campaña de difusión fueron:

Gráfico 4

Cumplimiento del objetivo de Difundir el acuerdo de Transparencia



Fuente: Base de Datos de Monitoreo, Grupo FARO (2006)  
Elaboración: Grupo FARO, 2007

La Gráfica 4 muestra el nivel de cumplimiento del segundo objetivo del acuerdo, se observa que el menor calificación obtuvo el Programa de Alimentación y Nutrición (PANN 2000) y, por el contrario, las mejores calificaciones (100%) las obtuvieron los programas Aliméntate Ecuador (AE), Fondo de Inversión Social (FISE); Programa de Alimentación Escolar (PAE). En general se advierte un cumplimiento promedio del 88.11%.

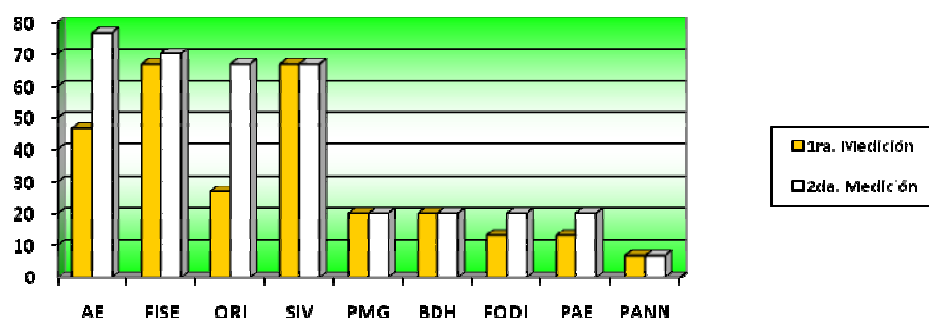
La evaluación del tercer objetivo relacionado con el cumplimiento de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP), se cumplió mediante dos mediciones<sup>42</sup> la primera permitió contar con un reporte que incluía recomendaciones y que se entregó a los programas para su consideración y, la segunda, realizada un mes después suponía evaluar si existieron 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 la información del programa se publicaba en la página del Ministerio de Salud Pública. Los resultados del cumplimiento del tercer objetivo fueron:

<sup>41</sup> En total se contó con 8000 ejemplares del afiche de la campaña que fueron entregados a los programas para su difusión en el nivel subnacional.

<sup>42</sup> La primera realizada en la semana del 20 al 25 de agosto del 2006; y, la segunda, en la semana del 20 al 24 de noviembre de 2006.

Gráfico 5

Cumplimiento de la LOTAIP



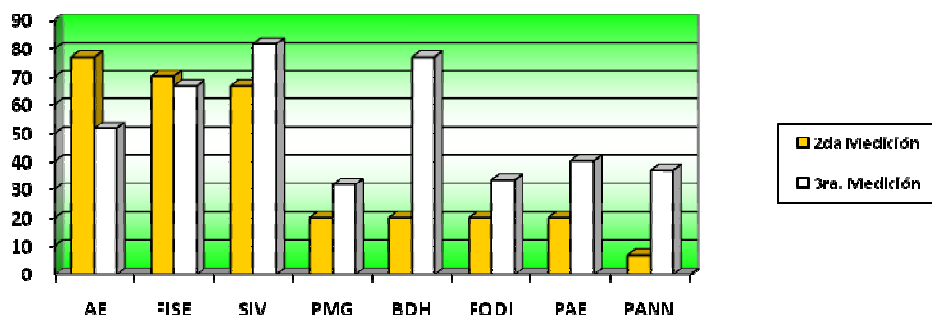
Fuente: Grupo FARO  
Elaboración: Grupo FARO, 2007

La gráfica muestra que 5 de los 9 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 al cumplimiento de la LOTAIP no puede ser directamente acreditado a la intervención de Grupo FARO, cabe señalar que al entrevistar a los administradores de 4 de los 5 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 destacando que además de veedor y contraparte Grupo FARO se convirtió en un asesor para este propósito.

El objetivo tres, fue medido nuevamente, en junio del año 2007 para establecer la evolución en el cumplimiento de la LOTAIP, relacionado con la publicación de la información en los portales web, los resultados fueron:

Gráfico 6

Monitoreo comparativo segunda y tercera medición del cumplimiento de la LOTAIP



Fuente: Grupo FARO (La Llave ciudadana, 2007)<sup>43</sup>

Elaboración Propia

En la última medición, realizada seis meses después, (Gráfico 6) se muestra que en general los programas incrementan 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. Se destaca sin embargo, que en la segunda medición estos programas se encontraba en proceso de rediseño.<sup>44</sup> Se advierte que en Aliméntate Ecuador (AE) existe una caída en el nivel de cumplimiento, situación que pudo responder al cambio de Coordinador Nacional<sup>45</sup>

### 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 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, pero esto requiere algunas precisiones. 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 el interés en no quedarse atrás, en particular se hace visible esto, entre programas similares. Sin embargo, al consultarles respecto a su conocimiento del “ranking” como tal y de la metodología de medición<sup>46</sup>, 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.

<sup>43</sup> No constan los resultados comparativos del ORI, porque no se tuvo acceso a los resultados de la tercera medición.

<sup>44</sup> Ver (La Llave Ciudadana, 2007)

<sup>45</sup> El Coordinador Nacional de Aliméntate Ecuador, Ing. Richard Espinosa, según declaraciones de los miembros del Equipo FARO, habría sido fundamental para llevar a cabo la iniciativa. Esto se corrobora cuando al entrevistarlo se observó empoderamiento y conocimiento de las fases de la experiencia.

<sup>46</sup> 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.

Tabla 1

Ranking de Cumplimiento del Acuerdo de Transparencia

Programas	Objetivo 1 Sensibilizar e informar	Objetivo 2 Campaña de difusión	Objetivo 3 Cumplimiento de la LOTAIP	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 (La Llave Ciudadana, 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 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, 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 que los efectos sería mayores al no advertir peligro de clientelismo en el programa, el Coordinador Nacional indicó que las características del programa son filtros para el manejo clientelar, ya que la herramienta de focalización (base del SELBEN), si bien tiene errores que hay que corregir, no permite que los políticos manipulen o interfieran en la selección de beneficiarios.<sup>47</sup> Por su parte, el Programa de Nutrición y Alimentación (PANN), 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”), se presta muy poco para el manejo político, sus problemas están dados más por 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, pese al compromiso y altas evaluaciones

<sup>47</sup> 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.

obtenidas en la medición de los objetivos “uno” y “dos”. Recuérdese que estos dos programas tuvieron iniciativas adicionales en torno al Acuerdo<sup>48</sup>.

### c) Del conocimiento y 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 y CIPPEC en el año 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 clientelares.<sup>49</sup>

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 lo destacan los entrevistados, 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.

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 utilizada 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 las 9 de los programas sociales en procura de advertir oportunidades de clientelismo luego de las denuncias por corrupción que se dieron en 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 lo que sin duda facilitó 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.

### i) La invisibilización del clientelismo en los programas sociales

El anhelado vínculo entre democracia y desarrollo no es mecánico ni es resultado automático de contar con elecciones libres y competitivas, al contrario, responde a dinámicas dialécticas y largos procesos de construcción. Mientras se realizaba el trabajo de campo a fin de 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 político?<sup>50</sup> Se asumió que responder a esta pregunta nos permitiría analizar la eficacia

<sup>48</sup> 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.

<sup>49</sup> Ver estudios de los autores citados en Carrillo Fernando y Gruenberg Christian, *Fighting Clientelism. Transparency and participation in targeted social programs*.

<sup>50</sup> 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.

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 al clientelismo en los programas sociales, pero creemos conveniente explorar algunos elementos que han surgido 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 principales visiones al entender el clientelismo:

**Visión utilitarista.-** Martínez (1999) encuentra en su estudio que para muchos de los habitantes urbanos la corrupción de los políticos les resulta útil ya que observan que solo en tiempos de campaña aquellos se interesan en su situación, así, la campaña es una oportunidad para resolver problemas que ni antes ni después de las elecciones tendrían atención, 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 al 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 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 pobres como en clases medias en 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. (pag, 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 solo 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 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 solo en tiempos de campaña, haciéndoles gastar dinero en regalos y fiestas, quitándoles un poco del dinero que les “roban”. Utilizan el clientelismo para devolverse 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 7 candidatos, ellos mismos preparan los carteles, después por el otro, son pilas” (Grupo de jóvenes, Macas)

“Con el dinero nos engañan”. “Nos dan 5 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 si 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, solo 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 al 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*”<sup>51</sup>, es decir la mayor parte de la población ecuatoriana identifica lo que se conoce como clientelismo denso, pero no advierten otros

<sup>51</sup> Participación Ciudadana (2007)

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 a sus derechos, por esta razón un primer paso en el combate al clientelismo fue sensibilizar a los funcionarios de los programas respecto a la necesidad de informar a los ciudadanos los beneficios y mecanismos de distribución de los programas sociales, promoviendo que estos 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 relevante, no existía una práctica institucionalizada de publicidad y difusión de la información en los programas. A la firma del Acuerdo de Transparencia solo 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. Grupo FARO en su diagnóstico de los programas sociales en el Ecuador 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 a 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, estos 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 devela 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**

En la tabla 1, el tipo de conocimiento empleado por Grupo FARO en la experiencia “Ni regalitos, ni chantajes a cambio de tu voto”, destacando que 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.

**TABLA 1**  
**CONOCIMIENTO Y EVIDENCIA EMPLEADA 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 mecanismos 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 al acceso a la información promueve cambios en la cultura de la administración pública	
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 incorporo 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 diagnóstico de los nueve programas sociales y sistematización de 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.

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 que se han obtenido de las entrevistas realizadas a los administradores de los programas sociales, a actores locales, organizaciones de la sociedad civil y equipo de trabajo de Grupo FARO.

**i) Promover la difusión de los programas sociales como derechos ciudadanos**

Se advirtió que la manipulación de los programas sociales y sus manifestaciones clientelares tiene asidero en el desconocimiento de los ciudadanos respecto a 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 no son de nadie, 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 ayuda de un candidato.<sup>52</sup> Pese a la dificultad de medir el real impacto de la campaña, debe reivindicarse que los mecanismos de difusión estaban enfocados a promover los

<sup>52</sup> 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, FODI) sea efecto de la iniciativa, más bien parecen articularse al discurso de “ciudadanía” que promueve el actual Gobierno de Rafael Correa.

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 en procura de 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, sin duda, constituye 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 a 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 y como se señaló en la parte introductoria tiene diversas manifestaciones y genera variadas percepciones en la ciudadanía. Es preciso destacar que en el Ecuador hablar de “clientelismo político y electoral” es sinónimo de “compra de votos” al estilo de lo que Trotta (2003) y Gruenberg (2006) reconocen como “clientelismo denso” y en sus manifestaciones más elaboradas los ciudadanos perciben como acto clientelar las ofertas de trabajo por parte de los actores políticos.<sup>53</sup> En las entrevistas que se realizó, el clientelismo político para los administradores está asociado con la corrupción, este 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 al clientelismo previo a la suscripción del Acuerdo de 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) señalaron 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 FODI<sup>54</sup>) se nos indicó que se había 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 permita conocer en qué momentos de la distribución de los beneficios se pueda estar dando manejo clientelar y en todos los casos la respuesta fue negativa, lo que se había hecho en algunos programas era diagnosticar qué no está funcionando bien y en dónde existe corrupción en el uso de los fondos públicos. Si bien es cierto que la gran parte de actos clientelares constituyen actos de corrupción, estas preguntas nos permitieron establecer que el tema del “clientelismo político” como tal y su combate no era parte de la agenda de la administración pública en general y de los programas sociales en particular. Esto se corrobora cuando al cuestionar a los administradores si alguna vez existió 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 había la necesidad de transparentar la gestión pública, el tema del combate al clientelismo no se había tratado.

<sup>53</sup> Ver Estudio de Participación Ciudadana (2007)

<sup>54</sup> El Programa FODI como se lo conoce, es relativamente nuevo, empieza a trabajar como tal en el año 2005.

Algo similar ocurre entre los representantes de la Sociedad Civil, como señal una de entrevistada<sup>55</sup> existía la percepción en 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, en dónde se les hizo conocer la problemática, manifestaciones y efectos.

En general, por primera vez en las experiencias de participación de la sociedad civil, se estaba abordando y enfrentando con actividades específicas, la problemática. Al cuestionarse a los administradores respecto a 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 las organizaciones de la sociedad civil participantes en el Acuerdo (todas con Sede en la Capital de la República)<sup>56</sup>, 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, en donde las manifestaciones del clientelismo no solo 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 es: 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 económicas.<sup>57</sup>
- Reprogramación de entregas de apoyos y eventos públicos cuando estos coinciden con épocas electorales y se prestan para manipulación o confusión.
- La obligatoriedad del resguardo de los vehículos de las instituciones.
- Fortalecimiento de los procesos ciudadanos de veedurías.
- Activar mecanismos de denuncias, ya sea, línea 1800; correo electrónico, números telefónico y otros.
- Campaña de difusión sobre las firma del convenio
- Entrega a la sociedad civil de resultados sobre mecanismo de campaña.
- Promover la denuncia de presiones políticas.

<sup>55</sup> 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 en la transparencia y control del gasto electoral.

<sup>56</sup> 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.

<sup>57</sup> En el Doc. 1 (Anexos) se advierte el contenido de los oficios enviados por los coordinadores Nacionales de los Programas para sensibilizar a los actores locales.



Estas actividades específicas fueron promovidas por los Coordinadores Nacionales de los programas, a través de una carta de sensibilización<sup>58</sup> en la cual se difundía la suscripción del acuerdo, el concepto y manifestaciones de clientelismo político y se 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 en estos oficios, los efectos del clientelismo en la consecución de la superación de la pobreza y la inclusión:

### **Difusión del Acuerdo**

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 (...)

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 (...) (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 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.

### **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 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. (...) (Ver Anexo 3/Documento 1)

<sup>58</sup> Ver documento 1 (ANEXO)



## **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 - 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.

(...) (Ibidem)

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 de el 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 utilicen los programas, se les exigió renunciar a sus cargos en caso de presentar sus candidaturas, al mismo tiempo se dispuso que los informes y publicaciones de las actividades realizadas por las organizaciones adjudicatarias de recursos su supongan publicitar la imagen de una determinada persona u organización, se exigía que las fotografías correspondan 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 corresponda con las características del Programa<sup>59</sup>. El Programa Operación de Rescate Infantil (ORI), según señala el ex Coordinador Técnico, realizó varios talleres, no necesariamente para difundir el acuerdo, pero si para difundir la necesidad de transparentar los programas y concienciar a la población de su rol en el combate al clientelismo político.<sup>60</sup>

### **iv) Promover la cultura de la transparencia y rendición de cuentas.**

Grupo FARO, a propósito del Acuerdo de Transparencia, 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 a la necesidad de transparentar la gestión pública como herramienta de combate a la corrupción y clientelismo político. Al preguntarse a los entrevistados respecto a 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

<sup>59</sup> En un inicio se dispuso la impresión de 2000 ejemplares, el Coordinador del Programa, señaló que luego de la experiencia se dispuso otra impresión de los afiches para su distribución.

<sup>60</sup> 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 el 90% de los centros de atención infantil auspiciado y financiado 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,

entrevistados, Grupo FARO estaba posesionado como una Organización de la Sociedad Civil que promueve la transparencia en la gestión y fondos públicos<sup>61</sup>

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 en la transparencia, en la rendición de cuentas y en el fortalecimiento de las organizaciones de 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 (LOTAIP) en lo concerniente a la publicidad de información a través de 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 incorporen las sugerencias en cuanto al tipo, la cantidad y calidad de información que debe publicarse en la web y cómo hacerla de fácil accesibilidad del los usuarios:

(...) para ese momento si mal no recuerdo ya estaba también en vigencia 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, a mí 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 Coordinador del Programa de Alimentación Escolar)

(...) nos dieron un gran apoyo para mejorar la página web y cumplir con lo que disponía la LOTAIP (...) (entrevista a 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 claves sobre las manifestaciones específicas y efectos del clientelismo político en los programas sociales.**

Este resultado se pudo lograr 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 pudo llegar 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 puede medirse los resultados de las cuñas radiales, sin embargo, se asume que llegó primariamente a los sectores rurales debido a que las cuñas fueron difundidas en frecuencia AM (amplitud modulada) 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, en general tiene la percepción de que se logró sensibilizar primariamente a los miembros de las

<sup>61</sup> Eco. Pablo Salazar (ex -Secretario Técnico del Frente Social); Ing. Richard Espinosa (ex Coordinador de Aliméntate Ecuador); Eco. David Alomía (Coordinador Nacional del Programa de Protección Social - BDH-); Lic. Iván Cañizares (Unidad Ejecutora de la Ley de Maternidad Gratuita -PMG -)

Juntas Parroquiales como actores ciudadanos claves 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 de fortalecer las capacidades locales para activar procesos de rendición de cuentas, parece que tuvo mayor impacto entre los administradores para que se fortalezca el reconocimiento de la participación ciudadana en la gestión, monitoreo y evaluación de los programas sociales.<sup>62</sup>

### **e) Las estrategias empleadas por el Centro de Políticas Pública 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, permite 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
- 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 el año 2006, con apoyo del Fondo de la Alianza por la Transparencia (PTF) empieza un proceso de trabajo conjunto con Aliméntate Ecuador (AE) monitoreando el 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.

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.

Contando con tres de los más importantes programas sociales, los demás programas 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

<sup>62</sup> Entrevistas realizadas a coordinadores de los programas sociales.

de que se “está actuando transparentemente”. 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 si 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 claves, una de ella, más a nivel personal que institucional, se realizó con el Eco. Pablo Salazar - Ex Secretario Técnico del Frente Social quien aprovechó las relaciones personales que tenía con algunos Ministros para “promover” la iniciativa y llevarla a la Mesa de Ministros<sup>63</sup>. También fueron claves ya para la difusión del Acuerdo, los presidentes de las Juntas Parroquiales como actores locales.

Mención especial merece la estrategia de alianza con otros actores de la sociedad civil, aunque éstos suscribieron el Acuerdo, no participaron activamente en la difusión y monitoreo, principalmente porque desde un inicio no se estableció compromisos con ellos, sin embargo, su aval institucional dada su trayectoria, significó sin duda, un incentivo para lograr mayor compromiso en los administradores al presentar la propuesta como de interés social. No es lo mismo suscribir un acuerdo bilateral que hacerlo entre 9 programas sociales, 7 organizaciones de la sociedad civil y como testigos de honor con el Contralor del Estado, 3 Ministros y el Secretario del Frente Social.

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, ya para monitorear todo el proceso la Coordinación el Programa logró que los programas designen responsables del seguimiento de esta iniciativa, esto facilitó el trabajo de grupo faro y el cumplimiento del Acuerdo.

#### **f) Los límites y 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 las 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):

“No es posible asegurar que la firma del Acuerdo ha producido cambios estructurales al interior de los programas sociales. Sin embargo, e lo que si se está seguro es 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 y, este propósito se cumplió durante la ejecución de la iniciativa, sin embargo, al

<sup>63</sup> Entrevista realizada al Eco. Pablo Salazar

consultarse a los administradores de los programas, qué medidas se adoptaron posteriormente para combatir el clientelismo político solo 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 degenerar en políticas permanentes de los programas. Vale destacar en los dos programas en los que se advirtió preocupación por el tema (FODI y PAE) los actuales Coordinadores fueron sub coordinadores en el tiempo en que se realizó la iniciativa<sup>64</sup> 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 y 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 la 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 a los programas. Con un estudio de esta magnitud, sería más sencillo identificar a los actores claves 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 salud de Bolívar y es la responsable de Maternidad Gratuita y ella nunca se entero, 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 si 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 de 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, debido más a que a una falta de planificación al 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 la iniciativa pese haber contado con la cobertura mediática a la suscripción del Acuerdo de Transparencia, 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.

<sup>64</sup> 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.

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 develó 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 **puente entre la teoría y la práctica**; ii) Una iniciativa innovadora, **basada en evidencia**; iii) **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” su trabajo consiste 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 Pública”<sup>65</sup> La iniciativa de combate al clientelismo en los programas incorporó en su diseño, ejecución y monitoreo aspectos centrales del debate en torno al clientelismo en los programas sociales, entre ellos, sus aspectos difusos, la necesidad de empoderar a los actores locales en el ejercicio de la ciudadanía y participación social, así como, 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 que en investigación posee el Centro de Políticas Pública pudo no 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 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 asesoramiento 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, aborda la necesidad de combatir el clientelismo en los programas sociales y así mismo 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 Gobierno.<sup>66</sup> 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

<sup>65</sup> También referenciado 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, la que por definición no responde a los criterios del mercado sino al bienestar social.

<sup>66</sup> Se logró, a través, de la Secretaría Técnica del Frente Social, llevar la iniciativa al Consejo de Ministro y recibir apoyo por parte de éste.



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 combatirlos. 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 los resultados en la sensibilización y a través de medidas específicas una suerte de combate al clientelismo. Cabe destacar también, que conforme al pronunciamiento de tres de los entrevistados, en los programas que no han sido conocidos como clientelares, las iniciativas tuvieron un efecto preventivo y de información.

Por último, algo que caracteriza a experiencia aquí reseñada es que ésta buscó generar cambios en la administración pública y 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 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 lo que ha hecho oportuna; y, fue pertinente al abordar un “fenómeno” latente pero invisibilizado.

### **III 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, en líneas anteriores y en los antecedentes ya se ha expuesto algunos elementos de análisis intentaremos presentar algunas suscitadas explicaciones.

- **Factores endógenos**

**Trabajo técnico orientado por objetivos.**- Como fortalezas de Grupo Faro, pudo establecerse que este Centro de Política Pública 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 ha sido posible mediante a través de un continuo aprendizaje, el equipo técnico de Grupo FARO define claramente los objetivos y establece resultados esperados, luego identifica a los actores claves y las estrategias para incidir y alcanzar los objetivos.

**Innovación basada en la investigación y 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, llegado a representar según las percepciones de las entrevistadas más de un 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 cuando a partir de la realidad proponer teoría. El fuerte componente de investigación y generación de conocimientos, le permite a Grupo FARO innovar políticas públicas sobre la base de otras experiencias exitosas, por ello 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 he visto la información de Grupo FARO en la página web, además las reuniones que tuvimos, lo 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 nos adherimos” (Entrevista a 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.-** Grupo FARO pese a ser una organización de la sociedad civil, se distancia de otras organizaciones similares por su débil protagonismo político<sup>67</sup>, 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 protagonismo<sup>68</sup> 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 nuestros entrevistados señaló que cuando una Organización de la Sociedad Civil se acerca al Programa 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 de lo que se pudo advertir en 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 pública.<sup>69</sup>

<sup>67</sup> Muchas organizaciones de la sociedad civil son organizaciones “activistas”.

<sup>68</sup> 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 solo buscan réditos personales o protagonismo institucional.

<sup>69</sup> 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.

- **Factores exógenos**

Si bien en el desarrollo del presente estudio se ha esbozado algunos factores que incidieron para el mejor uso del conocimiento y evidencia dando lugar al éxito de la iniciativa y así mismo se enunció 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 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 si bien no una total si 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:

(...)claro 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 (...) además 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, sino existe un fuerte opinión pública o 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 político e institucional para ejecutar la propuesta, ya se advirtió previamente que 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 experiencia.<sup>70</sup>

<sup>70</sup> El actual presidente Rafael Correa, a diferencia de su antecesor Alfredo Palacios 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,

### **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, 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 a 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 coincidieron en que si bien se sumaron a la iniciativa las oportunidades de manejo clientelar en el programa son casi inexistentes por las características, en el primer caso existe una base de datos para la selección de beneficiarios lo que anula la discrecionalidad de 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, por no tratarse de 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 puede señalarse las relaciones previas que Grupo FARO había fomentado con Programa Aliméntate Ecuador y el Programa de Maternidad Gratuita. Estas experiencias previas había 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 a sus derechos, al mismo se había logrado capacitar a funcionarios y actores de la sociedad civil respecto al 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.

---

los 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.

## 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 la norma legal estaba en vigencia desde años atrás, los programas sociales mostraban un alto incumplimiento de las disposiciones relacionadas a 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.

### IV. 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 socio-políticas 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.

El clientelismo en el Ecuador 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, esta característica sumada a un complejo de estrategias como el *lobby* con los coordinadores de los programas, la capitalización de trabajo previo en temas de transparencia, 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 nueva gestión era transparente. En ambos casos existía la necesidad de legitimar la gestión de los programas sociales. Esto se confirma, al verificar que 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; otros resultados fueron promover cambios en la administración pública en relación a 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 que si bien logró posesionar el tema en la agenda de la administración, pública no llegó a constituirse tema de agenda pública, debido fundamentalmente a una débil estrategia mediática.

No fue posible llegar de la misma manera a todos los actores locales, se estableció que mayores resultados se obtuvieron con las Juntas Parroquiales que son actores estratégicos del Programa Aliméntate Ecuador. Las asimetrías en las respuestas de los programas, responde 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 tanto endógenos como 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 propicia cambios en la administración pública y la sociedad civil.

## V. Bibliografía

- Aparicio (2002)**, “La magnitud de la manipulación del voto en las elecciones federales del 2000”. *Perfiles Latinoamericanos* 27: 79-98.
- Almedia María Dolores, Gallardo Verónica, Tomaselli Andrés (2006)**, *Gobernabilidad fiscal en el Ecuador*, CEPAL GTZ, Santiago de Chile.
- Andrade Pablo (2004)**, “El eterno retorno del populismo en el pensamiento político ecuatoriano” *Ecuador Debate* No. 62, diciembre.
- Auyero Javier (1996)**, “La doble vida del clientelismo político”. *Sociedad*, Revista de la Facultad de Ciencias Sociales de la U.B.A. N° 8. Buenos Aires.
- Aparicio Ricardo (2002)**, “La magnitud de la manipulación del voto en las elecciones federales del año 2000”. *Perfiles Latinoamericanos*, 10/1 (junio)
- Auyero Javier (1999)**, “From the Clients Point(s) of View: How Poor People Perceive and Evaluate Political Clientelism”. *Theory and Society*, 28
- Azevedo Viviane y Robles Marcos (2008)**, *Desigualdad y focalización geográfica del gasto social: El caso de Ecuador*, BID, Washington
- Banco Mundial (2004)**, “Ecuador evaluación de la pobreza”, Unidad sectorial de reducción de la pobreza y gestión económica América Latina y el Caribe, Washington.
- BID (2004)**, Ecuador. *Estrategia del Banco con el País*,
- (2008), *Evaluación del Programa de Ecuador: 2000-2006*.
- Cardoso Fernando Henrique 2004**, *Mas allá de la economía: interacciones de la política y desarrollo económico*, CEPAL, Revista No. 83, Santiago de Chile.
- Carrillo Fernando y Gruenberg Chistian (s/a)**, *Fighting Clientelism. Transparency and participation in targeted social programs*, Inter-American Development Bank and CIPPEC.
- CEPAL e Instituto Interamericano de Derechos Humanos (1997)**: “La igualdad de los modernos”. Santiago de Chile.
- CEPAL (2000)**, “Equidad, desarrollo y ciudadanía”. Santiago de Chile.
- CEPAL (2007)**, “Panorama social de América Latina”. Santiago de Chile.
- Cinill Grau Nuria (1999)**, *Retos de las reformas de segunda generación ¿Mercantilización y neoclientelismo o reconstrucción de la administración pública?*, Nueva sociedad, no. 60, marzo-abril
- Dalh Robert (1971)** *Poliarchy: participation and opposition* Yale U. Press: New Haven
- Downs Anthony (1957)**, *An economic theory of democracy*, New York, Harper & Row (caps. 7 y 8)
- De la Torre Cristina (s/a)**, *Revolcón, clientelismo y poder político. Apunte para un debate en ciernes*, Régimen Político, Cap. I. Bogotá.
- De Roux Carlos Vicente y Ramírez Juan Carlos (2004)**, *Derechos económicos sociales y culturales, economía y democracia*, Serie Estudios y Perspectivas 2, CEPAL, Bogotá.
- Farrell David y Webb Paul (2002)**, “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.

**Freidenberg Flavia y Levitsky (2002)**, *Organizaciones partidistas e institucionalización informal en América Latina*, Madrid, Salamanca

**Gay Robert (1998)**, “Rethinking Clientelism: Demands, Discourses, and Practices in Contemporary Brazil”, *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, 65 (diciembre)

**Gonzales –Rossetti Alejandra (2005)**, *La factibilidad política de las reformas del sector social en América Latina*, CEPAL GTZ, México DF.

**Jones Mark P. (2005)**, “The role of parties and party systems in the policymaking process”. Paper preparado para IADB Workshop, enero.

**John Armitage and Joanne Roberts, eds.,(1999)**, *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 (1995)**, “Changing models of party organization and party democracy”. *Party Politics* 1 (1): 5-28

**Kitschelt Herbert (2000)**, “Linkages Between Citizens and Politicians in Democratic Polities”, *Comparative Political Studies*, 33 (6-7)

**Larrea Carlos Equateur:** la politique socio-économique du gouvernement d’Abdala Bucaram, in *Problèmes de Amérique latine*.

**Leal Buitrago Francisco (1991)**, “Clientelismo, el Sistema Político y su Expresión Regional”. Tercer Mundo. Bogotá.

**Martínez Alejandra (1999)**, *Consulta a los pobres en Ecuador, Informe Final*, CEPLAES, BM, Proverty Group.

**Martínez Rodrigo (coor) (2005)**, *Hambre y desigualdad en los países andinos. La desnutrición y la vulnerabilidad alimentaria en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú*, CEPAL, Santiago de Chile.

**Merino Gustavo (s/a)**, “Fighting Clientelism and corruption in social development programs in Mexico”, en **Carrillo Fernando y Gruenberg Chistian (s/a)**, *Fighting Clientelism. Transparency and participation in targeted social programs*, Inter-American Development Bank and CIPPEC.

**Miranda Francisca y Monzó Evelyn (2003)**, *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.

**Montero José Ramón y Gunther Richard (2002)** “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.

**Müller, W. C, Y K. Strom, eds (1999a):** *Policy, Office, or Votes? How Political Parties in Western Europe Make Decisions*, Cambridge, Cambridge University Press.

\_\_\_\_\_ **(1999b)**, 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.,

\_\_\_\_\_ **(1999c)** *Coalition Governments in Western Europe*, Oxford, Oxford University Press.

**Naranjo Mariana (2008)**, *Ecuador: análisis de la contribución de los programas sociales al logro de los Objetivos del Milenio*, CEPAL, Santiago de Chile.



\_\_\_\_\_, (2008b), *Ecuador: Reseña de los principales programas sociales y lecciones aprendidas, 2000- 2006*, CEPAL, Santiago de Chile.

**Recalde Paulina (2007)**, *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.

**Rivera Fredy (2003)**, *Análisis de las Políticas y Programas Sociales en Ecuador*, Lima, OIT/Oficina Regional para las Américas/Programa IPEC Sudamérica, Abri.

**Sánchez Páramo Carolina (2004)**, “La pobreza en el Ecuador: Evaluación y agenda de políticas”, Quito, Banco Mundial, junio.

**Sartori Giovanni (1992)** *Partidos y Sistemas de partidos*. Madrid, Alianza

\_\_\_\_\_(1992) *Elementos de Teoría Política*. Madrid, Alianza

**Sartori Giovanni y Sani Giacomo (1992)**, “Polarización, fragmentación y competición en las democracias occidentales”, en Giovanni Sartori. *Partidos y Sistemas de partidos*. Madrid: Alianza.

**Santiso Carlos (2004)**, *Los préstamos del BID a las instituciones de control presupuestario*, CEPAL, Revista No. 83, Santiago de Chile.

**Schedler Andreas (2004)**, “El voto es nuestro”. *Como los ciudadanos mexicanos perciben el clientelismo electoral*, Revista Mexicana de Sociología, México DF.

**Serrano Claudia (2005)**, “La política social en la globalización. Programas de Protección en América Latina”, Serie Mujer y Desarrollo, NO. 70, Santiago de Chile.

**Thwaites Maribel y López Andrea (eds)(2005)**, *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino*, Prometeo Libros, Buenos Aires.

**Trotta Miguel (2003)**, *Las METAMORFOSIS del CLIENTELISMO POLÍTICO. Contribución para el análisis institucional*, Espacio Editorial, Buenos Aires.

**Vos Rob (2003)**, “¿Quién se beneficia del gasto social en el Ecuador? Desafíos para mejorar la equidad y la eficiencia del gasto social”, Quito, agosto.

**Walker Ian (2006)**, “Nutritional failure in Ecuador: Causes, consequences and solutions”, *The World Bank. Report No: 36588-E*, june.

**Ware Alan (2004)**, *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Istmo

ANEXOS

Tabla No. 1

AMBITOS Y MANIFESTACIONES DEL CLIENTELISMO POLÍTICO EN LOS PROGRAMAS SOCIALES

Nivel	Acciones
a. De los beneficiarios	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Inclusión de beneficiarios no calificados</li> <li>- Inclusión de beneficiarios calificados pero excluidos, bajo criterios anti técnicos y de manera discrecional</li> <li>- Promesa de inclusión en el programa</li> </ul>
b. Contractual	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Contratación discrecional de empleados, promotores, administradores o coordinadores s nivel subnacional.</li> <li>- Contratación discrecional de proveedores de recursos.</li> <li>- Elección discrecional de organizaciones sociales o comunitarias que distribuyan o provean los servicios y, asignación discrecional de los recursos.</li> </ul>
c. Discursivo	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Promoción de los programas sociales como ayuda y logro de los actores políticos.</li> <li>- Promesas de incremento de beneficios en los programas sociales, principalmente en épocas electorales</li> <li>- Amenaza/chantajaje de “perdida de beneficio social”</li> </ul>
d. Institucional	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Uso de vehículos y bienes para concentraciones o mítines políticos</li> <li>- Uso de recursos para promocionar mediáticamente y en espacios públicos una figura política.</li> </ul>

Fuente: Propia

Tabla 2  
PROGRAMAS SOCIALES QUE PARTICIPARON EN EXPERIENCIA DE COMBATE AL CLIENTELISMO

Programa	Creación	Tipo de programa	Objetivos	Mecanismo de operación	Financiamiento
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)	Recursos fiscales del presupuesto del Estado
Programa de Alimentación y Nutrición (PANN 200)	Tiene su antecedente en el Programa de Asistencia y Cuidado Materno Infantil (PACMI) 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 3 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.	Inicialmente operó con recursos del PMA y del PNUD, en el 2004 con recursos finales ordinarios del presupuesto del Gobierno Central desde el 2005 con recursos de la cuenta especial CEREPS
Aliméntate Ecuador (AE)	Surgió a inicios de los 90 como proyectos de comedores y mingas comunitarias; en el 2002 pasa a ser el PRADEC - programa para el Desarrollo Comunitario -; en el 2004 cambia su denominación a Aliméntate Ecuador y refocaliza su atención a niños de 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	Recursos finales ordinarios del Gobierno Central
Programa de Alimentación Escolar (PAE)	Tiene sus antecedentes en el Programa de Colación Escolar instaurado a finales de los 80s. En 1995 se reorientó a desayuno escolar y desde 1999 al almuerzo escolar	Focalizado	Apoyar el mejoramiento de la calidad y eficiencia de la educación básica en lugares de mayor pobreza	Depende del Ministerio de Educación y al igual que los dos programas anteriores adquiere los suministros a través del PMA. Previo a la selección de escuelas beneficiarias se exige conformación de comisiones de alimentación escolar (padres de familia y maestros) para la preparación de los alimentos	Inicialmente funcionó con recursos del PMA y PNUD, luego se financió con el Fondo Especial de Inversiones y Reactivación económica productiva (ex REIREP), desde el 2005 se financia con la cuenta CERPES que reemplazó al FEIREP

Programa de Salud Sexual y Reproductiva (ex Maternidad Gratuita)	Tiene como antecedente el Programa de Maternidad Gratuita iniciado a mediados de los 70s, a partir de 1994 con la Ley de Maternidad Gratuita, se crea la Unidad Ejecutora y se define las fuentes de financiamiento	Focalizado en cuanto al sector, pero universal en la cobertura	Contribuir a la reducción de la mortalidad materna e infantil y garantizar a toda mujer el derecho a atención y salud en el embarazo, parto y post parto y en general salud sexual y reproductiva.	Funciona con las Unidades Operativas del Ministerio de Salud a través de las unidades de salud y hospitales. Sin embargo la asignación de recursos se realiza a través de la Unidad Ejecutora de Maternidad Gratuita. Cubre el servicio prestado y cuenta con comités de usuarias	Funciona con recursos preasignados por la Ley de Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia.
Sistema de Incentivos a la Vivienda Urbano y rural	Son parte de los programas del Ministerio Urbano y Vivienda. Dos programas creados en 1999 (SIV Urbano marginal y SIV rural.	Focalizado	Facilitar acceso a la vivienda a hogares con menos recursos	Varios mecanismo	Funcionan con recursos públicos ordinarios del Gobierno Central y en ocasiones con recursos extraordinarios y con ahorro de las familias.
Fondo de inversión Social de Emergencia (FISE)	Creado en 1993 como dependencia de la Presidencia de la República, con autonomía administrativa y financiera, Actualmente opera como dependencia de la Secretaría de de Pueblos y Movimientos Sociales	Focalizado/ descentralizado	Dotar de infraestructura social básica a las comunidades ubicadas en las 220 parroquias más pobres del país; fortalecer la capacidad de gestión y organización de las comunidades	Transfiere recursos a las comunidades para su directa administración. Las comunidades participan en el proceso de identificación, selección, ejecución y mantenimiento de las obras	Ha operado con crédito externo (BID), recursos internos provistos por el Fondo de Solidaridad y con recursos ordinarios fiscales del Gobierno Central.
Fondo de Desarrollo Social (FODI)	Tiene sus antecedentes en el "Programa Nuestros Niños" implementado entre 1999 y mayo del 2005. El FODI como tal, fue creado como adscrito al Ex Ministerio de Bienestar Social, con autonomía técnica, administrativa y financiera.	Focalizado/descentralizado	Contribuir al mejoramiento del Desarrollo Integral de niños y niñas de 0 a 5 años de edad que se encuentran en los quintiles 1 y 2, mediante prestación de servicios de desarrollo infantil y apoyo familiar.	Aplica mecanismo competitivo para la entrega de recursos a las organizaciones proveedoras de los servicios de desarrollo infantil	Recursos finales ordinarios del Presupuesto del Estado
Operación Rescate Infantil (ORI)	Creado en 1993 como extensión del Programa Red Comunitaria. Fue legalizado como Unidad Ejecutora del ex Ministerio de Bienestar Social, con independencia técnica, administrativa y financiera	Focalizado	Contribuir al bienestar y desarrollo integral de los niños y niñas entre las edades de 0 a 5 años, mediante prestación de servicios de salud, nutrición y educación inicial.	Funciona bajo un modelo de gestión de responsabilidad compartida entre el ORI y la comunidad	Recursos finales ordinarios del Gobierno Central

Fuente: Naranjo (2008); Azebedo y Robles (2008); investigación propia.

Elaboración: Propia

### ANEXO 3

#### 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

Fuente: Archivo Grupo FARO.

Anexo 4

Tabla 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	Presiente de Junta Parroquial - Bolívar





