

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA**



**CAUSAS SOCIOLÓGICAS DEL CLIENTELISMO EN EL PROGRAMA DE
TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS
“MI FAMILIA PROGRESA” DE GUATEMALA**

CARLOS ALEJANDRO URIZAR CABRERA

GUATEMALA, ABRIL DE 2011

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA**

**CAUSAS SOCIOLÓGICAS DEL CLIENTELISMO EN EL PROGRAMA DE
TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS
“MI FAMILIA PROGRESA” DE GUATEMALA**

TESIS

PRESENTADA AL CONSEJO DIRECTIVO DE LA ESCUELA DE CIENCIA
POLÍTICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

POR

CARLOS ALEJANDRO URIZAR CABRERA

AL CONFERIRSELE EL GRADO ACADÉMICO DE

LICENCIADO EN SOCIOLOGIA

Y EL TÍTULO PROFESIONAL DE:

SOCIÓLOGO

GUATEMALA, ABRIL DE 2011.

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

RECTOR MAGNÍFICO

Lic. Carlos Estuardo Gálvez Barrios

SECRETARIO GENERAL

Dr. Carlos Guillermo Alvarado Cerezo

CONSEJO DIRECTIVO DE LA ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA

DIRECTORA: Licda. Geidy Magali De Mata Medrano
VOCAL I: Licda. Claudia Verónica Agreda Ajquí
VOCAL II: Lic. Pablo Daniel Rangel Romero
VOCAL III: Licda. Ana Margarita Castillo Chacón
VOCAL IV: Profesora María Amalia Mandujano Izaguirre
VOCAL V: Br. René Ponce Canales
SECRETARIO: Lic. Marvin Norberto Morán Corzo

TRIBUNAL QUE PRACTICÓ EL EXAMEN GENERAL DE CONOCIMIENTOS

EXAMINADOR: Licenciada Eugenia Castellanos de Ponciano
EXAMINADOR: Licenciado Francisco Ernesto Rodas
EXAMINADOR: Doctor Gustavo Enrique Palma Murga
EXAMINADOR: Licenciado José Efraín Pérez Xicará
EXAMINADOR: Licenciado Boris Abelardo Cabrera Cifuentes

TRIBUNAL QUE PRACTICÓ EL EXAMÉN PÚBLICO DE TESIS

DIRECTORA: Licenciada Geidy Magali De Mata Medrano
SECRETARIO: Licenciado Marvin Norberto Morán Corzo
EXAMINADOR: Licenciado Francisco José Lemus Miranda
EXAMINADOR: Licenciado Edgar Roberto Jiménez Ayala
EXAMINADOR: Licenciado Jorge Enrique Arriaga Rodríguez



Escuela de Ciencia Política
Edificio M-5, Ciudad Universitaria, zona 12
Guatemala, Centroamérica

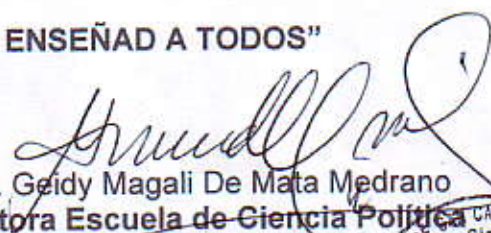
**ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE
GUATEMALA: Guatemala, seis de octubre del año dos mil diez. -----**

ASUNTO: El (la) estudiante **CARLOS ALEJANDRO
URIZAR CABRERA**, carnet No. 97-16758, inicia
trámite para la realización de su Examen de
Tesis.

Se admite para su trámite el memorial correspondiente y se dan por
acompañados los documentos mencionados. Se traslada al (a la) **Coordinador
(a) de la Carrera de Sociología, Lic. Jorge Enrique Arriaga Rodríguez**, para
que considere la aceptación del tema de tesis planteado y el nombramiento del
(de la) **Asesor (a) de tesis**. El resto de lo solicitado téngase presente para su
oportunidad.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"


Licda. Geidy Magali De Mata Medrano
Directora Escuela de Ciencia Política



Se envía el expediente
c.c.: Archivo
1/l. chacón

TELEFAX extensión 1474,
Planta USAC 24188000 ext. 85384, 85383, 1476 y 1473
E-mail: usacepol@usac.edu.gt



Escuela de Ciencia Política
Edificio M-5, Ciudad Universitaria, zona 12
Guatemala, Centroamérica

06 de octubre de 2010.

Licenciada
Geidy Magali De Mata Medrano
Directora
Escuela de Ciencia Política
Universidad de San Carlos de Guatemala

Estimada Licenciada De Mata:

Por medio de la presente me permito informarle que, verificados los registros de tesis en el Centro de Documentación de esta Escuela, el tema: **"Enfoque sociológico del clientelismo en los programas de transferencias monetarias condicionadas"**, propuesto por el (la) estudiante **Carlos Alejandro Urizar Cabrera**, carnet No. **97-16758** puede autorizarse dado que el mismo es de importancia y trascendencia para la carrera de Sociología y no existen estudios sobre esta temática en esta Unidad Académica.

Para continuar con el proceso queda asignado como asesor (a) el (la) **Licenciado Pablo Daniel Rangel Romero**.

Cordialmente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

Lic. Jorge Enrique Arriaga Rodríguez
Coordinador Carrera Sociología



c.c.: Archivo
2/i. chacón

TELEFAX extensión 1474,
Planta USAC 24188000 ext. 85384, 85383, 1476 y 1473
E-mail: usacepol@usac.edu.gt



Escuela de Ciencia Política
Edificio M-5, Ciudad Universitaria, zona 12
Guatemala, Centroamérica

**ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE
GUATEMALA: Guatemala, seis de octubre del año dos mil diez. -----**

ASUNTO: El (la) estudiante **CARLOS ALEJANDRO
URIZAR CABRERA**, carnet No. **97-16758**,
continúa trámite para la realización de su
Examen de Tesis.

Habiéndose aceptado el Tema de Tesis propuesto, por parte del (de la)
Coordinador (a) de Carrera, pase al (a la) Coordinador (a) de Metodología,
Lic. Jorge Enrique Arriaga Rodríguez, para que se sirva emitir dictamen
correspondiente sobre el Diseño de Tesis.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"


Licda. Geidy Magali De Mata Medrano
Directora Escuela de Ciencia Política



Se envía el expediente
c.c.: Archivo
3/i. chacón



Escuela de Ciencia Política
Edificio M-5, Ciudad Universitaria, zona 12
Guatemala, Centroamérica

06 de octubre 2010.

Licenciada
Geidy Magali De Mata Medrano
Directora
Escuela de Ciencia Política
Universidad de San Carlos de Guatemala

Estimada Licenciada De Mata:

Por medio del a presente me dirijo a usted con el objeto de informarle que, tuve a la vista el diseño de Tesis del (de la) estudiante **Carlos Alejandro Urizar Cabrera**, carnet No. 97-16758 titulado "Enfoque sociológico del clientelismo en los programas de transferencias monetarias condicionadas"

El (la) estudiante en referencia hizo las modificaciones y por lo tanto, mi dictamen es favorable para que se apruebe dicho diseño y se proceda a realizar la investigación.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

Lic. Jorge Enrique Ariaga Rodríguez
Coordinador de Metodología



Se envía el expediente
c.c.: Archivo
4/i. chacón

TELEFAX extensión 1474,
Planta USAC 24188000 ext. 85384, 85383, 1476 y 1473
E-mail: usacepol@usac.edu.gt



Escuela de Ciencia Política
Edificio M-5, Ciudad Universitaria, zona 12
Guatemala, Centroamérica

**ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE
GUATEMALA: Guatemala, seis de octubre del año dos mil diez. -----**

ASUNTO: El (la) estudiante **CARLOS ALEJANDRO
URIZAR CABRERA**, carnet No. **97-16758**,
continúa trámite para la realización de su
Examen de Tesis.

Habiéndose emitido el dictamen correspondiente por parte del (de la) Coordinador
(a) de Metodología, pase al (a la) Asesor (a) de Tesis **Licenciado Pablo Daniel
Rangel Romero**, para que brinde la asesoría correspondiente y emita su
dictamen.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"


Licda. Geidy Magali De Mata Medrano
Directora Escuela de Ciencia Política



Se envía el expediente
c.c.: Archivo
5/fi. chacón

Guatemala, 12 de marzo de 2011

Licenciada

Geidy Magali De Mata Medrano

Directora de la Escuela de Ciencia Política

Universidad de San Carlos de Guatemala

Su despacho

Estimada Licenciada De Mata:

Extiendo un cordial saludo en esperas que todas sus actividades se desarrollen exitosamente. El motivo de la presente es dictaminar sobre la asesoría brindada al trabajo de tesis del estudiante Carlos Alejandro Urizar Cabrera, (No. Carné 9716758) titulada: CAUSAS SOCIOLÓGICAS DEL CLIENTELISMO EN EL PROGRAMA DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS “MI FAMILIA PROGRESA” DE GUATEMALA.

Durante el proceso de investigación, el señor Urizar demostró, además de tener un profundo conocimiento en la temática, su capacidad como investigador en cuanto ha manejado de manera apropiada aspectos teóricos y metodológicos propios de las Ciencias Sociales. A través de entrevistas, observación, análisis hemerográfico y documental, así como una novedosa comparación entre las causas estructurales y subjetivas del clientelismo político, el estudiante pudo identificar las razones que permiten que una política pública beneficie prácticas clientelares con tintes propagandísticos.

Una investigación de esta naturaleza significa retos, en cuanto los personajes clave y las fuentes de datos, están permeadas por una pre campaña electoral que en los últimos dos años se ha mantenido en un punto álgido. Sin embargo, el merecido reconocimiento al trabajo de investigación de Alejandro Urizar estriba en haber mantenido, a pesar de las contingencias, su investigación incólume e inalterada por posibles influencias clientelares.

Además de llenar requisitos formales, la tesis de Urizar ofrece datos interesantes que sin temor a equivocarme favorecerán a que la Universidad de San Carlos de

Guatemala retome su papel como facilitadora del acervo político y social de la ciudadanía en general.

Tomando en cuenta todo lo anterior, me permito DICTAMINAR FAVORABLE para el trabajo de tesis del estudiante Alejandro Urizar y estimo pertinente que continúe con los trámites correspondientes.

Atentamente,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Pablo Daniel Rangel Romero', written in a cursive style.

Pablo Daniel Rangel Romero
Asesor



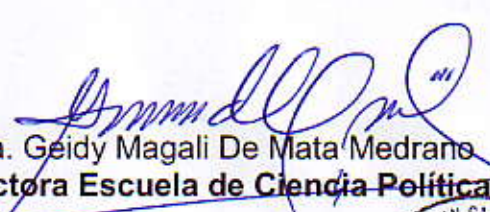
ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA: Guatemala, catorce de marzo del año dos mil once.-----

ASUNTO: El (la) estudiante **CARLOS ALEJANDRO URIZAR CABRERA**, carnet No. **97-16758**, continúa trámite para la realización de su Examen de Tesis.

Habiéndose emitido el dictamen correspondiente por parte del Lic. (Licda.) en su calidad de Asesor(a) de Tesis, pase al Lic. Jorge Enrique Arriaga Rodríguez, para que proceda en su calidad de Coordinador de la Carrera de Sociología a conformar el Tribunal que escuchará y evaluará la defensa de tesis, según artículo setenta (70) del Normativo de Evaluación y Promoción de estudiantes de la Escuela de Ciencia Política.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"


Licda. Geidy Magali De Mata Medrano
Directora Escuela de Ciencia Política



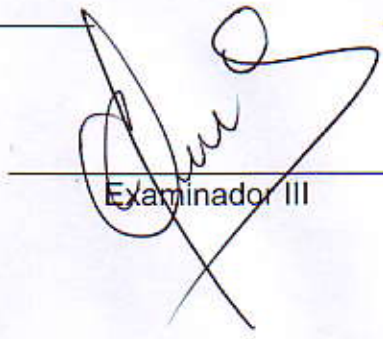
Se envía el expediente
c.c.: Archivo
6/i. chacón



ACTA DE DEFENSA DE TESIS

En la ciudad de Guatemala, el día lunes veintiuno de marzo del año dos mil once, se realizó la Defensa de Tesis presentada por **CARLOS ALEJANDRO URIZAR CABRERA** carnet No. **97-16758**, intitulada: "**Causas sociológicas del clientelismo en el programa de transferencias monetarias "Mi Familia Progresá" de Guatemala**", para la Licenciatura de Sociología, ante el Tribunal Examinador integrado por: 1) Lic. Francisco José Lemus Miranda, 2) Lic. Roberto Jiménez Ayala y 3) Lic. Jorge Enrique Arriaga Rodríguez, Coordinador (a) de la Carrera de Sociología. Los infrascritos miembros del Tribunal Examinador desarrollaron dicha Evaluación y en consecuencia de la misma el resultado fue: **APROBADO.**


Examinador I


Examinador III


Examinador II

Se envía el expediente
c.c.: Archivo
7a/i. chacón

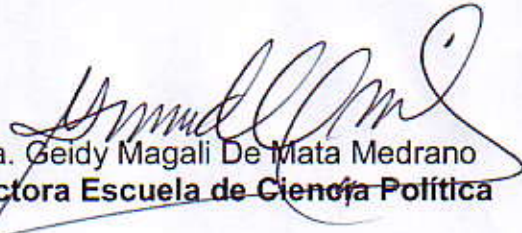


**ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE
GUATEMALA:** Guatemala, treinta de marzo del año dos mil once. -----

Con vista en los dictámenes que anteceden, autorizo la impresión del trabajo de Tesis de la estudiante **Carlos Alejandro Urizar Cabrera** carnet No. **97-16758**, titulado: **“Causas sociológicas del clientelismo en el programa de transferencias monetarias “Mi Familia Progresá” de Guatemala”**.

Atentamente,

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”


Licda. Geidy Magali De Mata Medrano
Directora Escuela de Ciencia Política

Se envía el expediente
c.c.: Archivo
8/i. chacón



Tesis:

Causas sociológicas del clientelismo en el programa de transferencias monetarias condicionadas “Mi familia progresa” de Guatemala.

Carlos Alejandro Urizar Cabrera

Carné: 97-16758

Licenciatura en Sociología

Escuela de Ciencia Política

Universidad de San Carlos de Guatemala

Asesor de tesis:

Lic. Pablo Daniel Rangel Romero

Dedicatoria y agradecimientos

A Dora María Cabrera Tello, mi madre. Ella conoce las razones mejor que nadie.

INDICE

	INTRODUCCIÓN GENERAL	5
	CAPÍTULO 1: Plan de investigación.	9
1.1.	Introducción.	10
1.2.	Objetivos.	11
1.3.	Antecedentes.	11
1.4	Justificación.	15
1.5	Delimitación del tema.	17
1.6	Planteamiento del problema.	17
1.7	Preguntas generadoras (hipótesis).	19
1.8	Marco teórico.	19
1.9	Estrategia metodológica.	41
1.10	Cronograma.	42
1.11	Fuentes.	43
1.12	Anexos.	44
	CAPÍTULO 2: Enfoque sociológico del clientelismo en los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (PTMC).	48
2.1	Corrupción y clientelismo: una aclaración necesaria.	49
2.2.	Causas sociológicas del clientelismo en los PTMC.	53
	CAPITULO 3: Contextualización del PTMC “Mi Familia Progresá” (MIFAPRO) de Guatemala.	62

3.1.	El contexto socioeconómico: pobreza, desigualdad e inversión social.	63
3.2.	El contexto sociopolítico: democracia, partidos y votos.	71
3.3.	El contexto histórico e institucional:	83
3.3.1.	Surgimiento, expansión y situación actual de los PTMC en Latinoamérica.	84
3.3.2.	Causas sociológicas del clientelismo en los PTMC de Centroamérica.	88
	CAPITULO 4: Análisis de la causas sociológicas del clientelismo en MIFAPRO de Guatemala.	115
4.1	El arbitrio o discrecionalidad.	116
4.1.1.	El rango y la calidad de las reglas.	117
4.2.	Monopolio o concentración de poder.	124
4.2.1.	Control horizontal o gubernamental.	124
4.2.2.	Control vertical o participación ciudadana.	130
4.3.	Irresponsabilidad u opacidad,	138
4.3.1	Acceso a la información.	138
4.3.2	Rendición de cuentas.	149
	CONCLUSIONES	158
	RECOMENDACIONES	163
	BIBLIOGRAFIA	164
	ANEXOS	173

INTRODUCCION GENERAL

A finales de la década de 1980 y principios de la siguiente, América Latina experimentó un cambio importante en materia de políticas públicas y en la forma en que se concebía el combate contra la pobreza. El cambio consistió en la sustitución de una política social de inversión universal por otra de carácter focalizado. En términos de gestión gubernamental la nueva política significó el nacimiento de estructuras institucionales con funciones y características especiales. Las nuevas estructuras debían focalizar la inversión social, es decir, seleccionar a las personas o grupos en condiciones de pobreza, lo que en la práctica representó riesgos y críticas importantes, sobre todo de corrupción y clientelismo político. La relación entre la implementación de la política social focalizada, incluyendo los desaciertos, los riesgos y las críticas; obligó a las estructuras a perfeccionarse progresivamente, hasta llegar a su modelo institucional más representativo en la actualidad y en América Latina: los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (PTMC). Por supuesto, las críticas también se hicieron más agudas, sofisticadas y profundas; lo que significó un número creciente de informes e investigaciones sobre las diferentes estructuras de la nueva política, incluyendo los PTMC.

En abril de 2008 fue creado el PTMC de Guatemala, llamado “Mi Familia Progresista” (MIFAPRO), y desde entonces ha suscitado un amplio debate. La discusión ha estado centrada en la focalización del programa, en los procesos para financiarlo y en su conducción estratégica. Existen críticas sobre la calidad de los instrumentos de selección geográfica (mapa de pobreza nacional) o la selección de ciudadanos (criterios y mecanismos de focalización). También hay puntos de vista encontrados sobre las transferencias presupuestarias que se han realizado para ampliar la cobertura del MIFAPRO. Por último, la coordinación del MIFAPRO por la Primera Dama, Sandra Torres de Colom, a través del Consejo de Cohesión Social (CCS), asociada a sus pretensiones electorales, confirmadas recientemente al ser postulada candidata presidencial

por parte de una alianza entre el partido oficial (UNE) y la Gran Alianza Nacional (GANA); ha sido una de las principales fuentes de las críticas. El debate evidencia que los argumentos más recurrentes en contra del MIFAPRO son sobre las altas posibilidades que existen de utilizarlo electoralmente, es decir, acerca de los riesgos de clientelismo político. En ese escenario surge una pregunta fundamental: ¿cuáles son las causas sociológicas del clientelismo político en los PTMC como MIFAPRO de Guatemala? Responder la pregunta contribuirá a comprender el fenómeno y a reducir los riesgos, para mejorar la eficiencia y eficacia de la inversión social en la lucha contra la pobreza.

La presente tesis es un estudio de las causas sociológicas del clientelismo político en MIFAPRO. En realidad, se trata de un esfuerzo inicial de abordaje del fenómeno desde la perspectiva sociológica, que resulta pertinente y novedoso tomando en cuenta que a la fecha la mayoría investigaciones han sido realizadas desde el enfoque jurídico o político. La tesis se limita al estudio de las causas sociológicas estructurales del clientelismo político de MIFAPRO desde el momento de su creación en el 2008 hasta diciembre del 2009. La metodología fue esencialmente cualitativa, pero se utilizaron datos cuantitativos recabados de otros textos como complemento. Las principales fuentes de información de la investigación fueron las entrevistas a actores clave y el análisis hemerográfico; mientras que los documentos como leyes, informes u otros estudios, fueron secundarias.

En el primer capítulo del informe de investigación, titulado “Enfoque sociológico del clientelismo en los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (PTMC)” se hace una distinción entre el fenómeno estudiando y la corrupción, así como una aproximación a las causas sociológicas microestructurales. La primera sección es aclaratoria y aproximativa, pues en ella se identifican las similitudes y diferencias entre la corrupción y clientelismo político, pero sobre todo las características que provocan riesgos de que el fenómeno en cuestión prolifere en una estructura institucional.

El segundo capítulo, titulado “Contextualización del PTMC Mi Familia Progresista (MIFAPRO) de Guatemala”, como su nombre lo indica, describe y analiza el contexto socioeconómico, político, histórico e institucional de forma comparativa con los otros países de América Latina. En la parte sobre el contexto socioeconómico se describen y analizan indicadores regionales de pobreza, desigualdad y gasto social; así como datos sobre derechos sociales a nivel nacional como acceso, cobertura y resultados de los sectores salud y educación. El contexto sociopolítico presenta información regional sobre la credibilidad de la democracia y los partidos políticos, además se complementa el panorama con datos nacionales sobre las estructuras de las instituciones partidarias, así como el valor o significado del voto en Guatemala. Por último, el contexto histórico e institucional trata sobre el surgimiento, expansión y situación actual de los PTMC en América Latina, y contiene un análisis de las causas sociológicas del clientelismo en los PTMC vigentes de Centroamérica.

El tercer capítulo, titulado “Análisis de las causas sociológicas del clientelismo en MIFAPRO de Guatemala”, constituye la parte fundamental del informe de investigación. En esta sección se evalúan los niveles de concentración de arbitrio y discrecionalidad, mediante el análisis del rango y calidad del contenido del marco normativo; de monopolio o centralización concentración de poder, a través del estudio de los controles horizontales y verticales; y por último los niveles de acumulación de irresponsabilidad u opacidad mediante el examen de los flujos de información existentes sobre el MIFAPRO. Todos los elementos señalados se analizan tomando en consideración los aspectos pertinentes y relevantes del contexto, así como los conceptos y definiciones del marco teórico.

Por último aparece una sección de conclusiones, donde se presentan las principales inferencias comprobadas y las causas sociológicas macro y microestructurales del clientelismo político de MIFAPRO. La sección incluye recomendaciones para reducir las causas relevadas, así como la bibliografía y

un apartado de anexos. Por supuesto, siendo esta tesis una contribución a un debate abierto, se espera que existan esfuerzos académicos complementarios en el futuro, y si es necesario, de corrección.

**CAPITULO 1:
PLAN DE INVESTIGACIÓN**

1. INTRODUCCION:

Las políticas de inversión social son uno de los elementos clave de los Estados en la lucha para la reducción de la pobreza, y sus modelos institucionales, entre los que se incluyen instancias, programas y proyectos; sus herramientas fundamentales. En la actualidad existe una nueva política social focalizada, que a diferencia de la anterior de corte universal, se centra en invertir en los más pobres. La justificación es sencilla, ante la escasez de recursos estatales, la inversión se enfoca entre los más pobres y el resto de ciudadanos satisface necesidades mediante su capacidad de pago en el mercado. Esta nueva política ha creado instituciones a la medida entre las que se encuentran los Fondos de Inversión Social (FIS) y los Programas de Transferencias Condicionadas (PTMC).

Los PTMC, consistentes en la entrega de un subsidio directo a los ciudadanos a cambio que éstos cumplan una corresponsabilidad, son los más recientes modelos institucionales de la política de inversión social focalizada. Además del debate sobre el papel del Estado y su relación con la ciudadanía, así como las críticas su eficiencia y eficacia en el rompimiento del círculo de la pobreza, los PTMC han sido señalados de adolecer de altos riesgos de clientelismo, una de las debilidades de los modelos institucionales antecesores. El clientelismo ha sido bastante estudiado por académicos extranjeros, sobre desde la perspectiva política y económica, comprendido normalmente como un fenómeno que aparece entre relaciones sociales asimétricas y en escenarios de escasos recursos. No obstante, son pocos los estudios desarrollados desde América Latina que han abordado las causas sociológicas del clientelismo, menos aún en los PTMC.

Precisamente, el presente plan de investigación tiene como objetivo conocer las causas sociológicas del clientelismo en los PTMC para identificar lineamientos de reforma de las políticas de inversión social y sus modelos institucionales. La

investigación se delimitará al estudio del PTMC de Guatemala “Mi Familia Progresá” (MIFAPRO), desde su creación en el 2008 a la fecha. La estrategia metodológica se desarrollará fundamentalmente mediante entrevistas a actores clave del gobierno y la sociedad civil, así como una contextualización de MIFAPRO entre otros PTMC en América Latina, por lo que será esencialmente una investigación descriptiva que indagará en las causas sociológicas del clientelismo político en MIFAPRO.

2. OBJETIVOS:

2.1. OBJETIVO GENERAL:

- Conocer las causas sociológicas del clientelismo en los programas de transferencias monetarias condicionadas (PTMC) para identificar lineamientos de reforma de las políticas de inversión social y de sus modelos institucionales.

2.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

- Analizar las causas secundarias o asociadas que coadyuvan al mantenimiento de riesgos o condiciones favorables al clientelismo político en los PTMC como MIFAPRO.
- Indagar sobre las razones que determinan, acelerando o retardando, los procesos de reforma de las políticas de inversión social y de sus modelos institucionales.

3. ANTECEDENTES:

La transición de una política social universal a otra focalizada encuentra sus antecedentes más remotos en la creación de los Fondos de Inversión Social

(FIS). En América Latina el primer FIS fue creado en Bolivia en 1978. Desde entonces a la fecha ese modelo institucional de inversión social focalizada ha reproducido en todo el continente, máximamente en la década de los años noventa. Sin embargo, a finales de esa década y principios de la siguiente, comenzaron las críticas contra los FIS. Estudios del ámbito académico y otros provenientes de organizaciones sociales y organismos multilaterales evidenciaron aspectos negativos de los modelos institucionales de inversión focalizada.

El estudio de los FIS fue abordado desde al menos dos enfoques. Uno de ellos se centró en el análisis de la política social universal y su relación con el Estado de Bienestar, en contraposición con la nueva política social focalizada y su asociación con el Estado Neoliberal. Desde esta perspectiva, la focalización de la inversión social fue entendida como la expresión natural del Estado Neoliberal y como una pieza más en la amplia estrategia de privatización de la esfera pública. La crítica más recurrente fue la distorsión del papel del Estado como garante de derechos sociales, económicos y culturales (DESC); y su conversión en un ente mínimo que invierte solamente en los más pobres y empuja al resto a ejercer sus derechos mediante su capacidad de pago en el mercado. Académicos como James Petras incluyeron en sus análisis generales sobre el neoliberalismo estos nuevos modelos, rebautizándolos con el nombre de “programas de asistencia a la pobreza”, aseverando que eran una estrategia para “compensar los efectos del ajuste estructural” (2004, p.47).

El otro enfoque era más operativo. Se centró en el estudio de la eficiencia y eficacia de los modelos institucionales y la relación entre los recursos invertidos y los resultados obtenidos en la reducción de la pobreza. En consecuencia, estos estudios se enfocaron en los procedimientos y mecanismos de gestión y operación de los FIS. Los principales estudios de esa naturaleza fueron realizados por organismos internacionales. Aunque ya algunos de aquellos estudios identificaban el clientelismo político como uno de los obstáculos que

dificultaba el impacto de los nuevos modelos de inversión social focalizada, fueron pocos los que se centraron de manera específica en comprender como funcionaba el flagelo, sus causas y sus consecuencias. Entre estos pocos estudios resalta un trabajo elaborado por Christian Gruenberg y Victoria Pereyra, publicado en junio de 2004, titulado: “La realización de los derechos económicos, sociales y culturales frente al clientelismo político”. Dos años después, Christian Gruenberg junto a Fernando Carrillo compiló y publicó, con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), un libro que contenía cuatro estudios sobre la corrupción y el clientelismo en los programas sociales focalizados de diversos países titulado: “Luchando contra el clientelismo: transparencia y participación en programas sociales focalizados” (Carrillo & Gruenberg, 2006).

En ese contexto de críticas, surgieron replanteamientos políticos y muchos FIS comenzaron a fusionarse, reformarse y hasta desaparecer. Fue en aquel momento en que surgió un nuevo modelo institucional de inversión social focalizada: los programas de transferencias monetarias condicionadas (PTMC). El programa “Progresas” de México (luego rebautizado con el nombre de “Oportunidades”), fue creado en 1997, año en que Brasil inició su programa municipal “Bolsa Escola” en Brasilia y Campinas. A diferencia de los FIS que se enfocaban en un área de inversión social determinada (salud, educación, vivienda, desarrollo rural, etc.), lo PTMC comenzaron a enfocarse directamente en los ciudadanos más pobres, entregándoles una prestación a cambio del cumplimiento de una corresponsabilidad (enviar a los hijos a la escuela, a los centros de salud, etc.). Al igual que los FIS, los PTMC crecieron significativamente en América Latina en la década siguiente, es decir, en los últimos 10 años. De hecho, en 1997 existían PTMC solamente en México y Brasil, mientras que para el 2008 habían sido creados estos programas 16 países más del continente.

Siendo los PTMC otro modelo institucional de la política social focalizada, han estado sometidos a las mismas críticas y en general a los mismos enfoques con que fueron abordados los FIS, sobre todo en lo que respecta a la evaluación de a su capacidad institucional. En la actualidad existen un número amplio de estudios que se centran en comprender los procesos y estructuras administrativas y de gestión de los PTMC, así como su impacto en la reducción y rompimiento del círculo de la pobreza. Por ejemplo, el Banco Mundial elaboró una investigación en el 2009 titulada “Transferencias Monetarias Condicionadas: reduciendo la pobreza actual y futura” (Fiszbein & Schady, 2009), que perseguía el objetivo conocer el impacto de estos programas en el desarrollo social. El mismo año la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de Naciones Unidas elaboró un estudio titulado “Desafíos de los Programas con corresponsabilidad: los casos de Guatemala, Honduras y Nicaragua” (Cecchini, Leiva, Maradiaga & Trucco, 2009).

Los esfuerzos limitados y reducidos por comprender el clientelismo político y la corrupción en los programas de inversión social focalizados iniciados años atrás, no crecieron significativamente como sucedió con los estudios sobre la capacidad institucional y el impacto. Si aumentaron los estudios y ensayos académicos sobre ambos fenómenos elaborados en o sobre América Latina, pero no enfocados en los PTMC. Además, normalmente en los estudios en la materia, el clientelismo político es abordado desde un enfoque histórico, político o administrativo. Por ejemplo, de los seis estudios incluidos por Javier Auyero en la compilación titulada “¿Favores por votos? Estudio sobre clientelismo político contemporáneo” (1997), una de las más importantes en la materia, únicamente en uno de ellos es abordado el problema desde un enfoque sociológico.¹ Y por supuesto, considerando que la compilación fue publicada en 1997, ninguno estudia los PTMC, aunque varios analizan los programas de inversión social focalizados anteriores.

¹ Se trata del capítulo titulado “Evita como performance: Mediación y resolución de problemas entre los pobres urbanos del Gran Buenos Aires”, escrito por el compilador e incluido entre las páginas 167-232.

En pocas palabras, existen antecedentes importantes del tema de investigación del presente documento: estudios sobre el clientelismo político en los modelos institucionales de inversión social focalizada, así como análisis históricos, políticos y administrativos sobre el flagelo. Sin embargo, en la actualidad no existen estudios sobre el clientelismo político en los PTMC desde un enfoque sociológico, menos aún sobre el programa correspondiente de Guatemala: “Mi Familia Progresá”.

4. JUSTIFICACIÓN:

La política de inversión social de un Estado es su principal estrategia y mecanismo para garantizar el cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) de sus ciudadanos. Depende del enfoque de dicha política y de los modelos institucionales derivados, la eficiencia y eficacia del Estado en la solución de problemas cruciales para la sociedad como la reducción de la pobreza y la promoción del desarrollo social.

En la actualidad, influenciados por la nueva política de inversión social, la mayoría de los Estados de América Latina han reconfigurado su papel ante los DESC. La política de inversión social en el continente ha abandonado su enfoque universalista por otro focalizado bajo una premisa sencilla: debido a los escasos recursos es preciso invertir prioritariamente en los más pobres, mientras el resto de población satisface sus derechos mediante su capacidad de pago en el mercado. Esta nueva política, si bien presenta algunas ventajas, posee igual cantidad de riesgos, retos y desafíos. Uno de los riesgos más relevantes deriva precisamente de la naturaleza de los modelos institucionales de la nueva política, pues debido su alta concentración de discrecionalidad y opacidad, poseen condiciones favorables para el desarrollo de prácticas clientelares.

De hecho, varios estudios han señalado la corrupción y el clientelismo político como una de las afrontas importantes que ha reducido la eficiencia y eficacia de

los FIS y otros mecanismos de inversión focalizada. Los PTMC son parte de la nueva política social focalizada, operan bajo los mismos principios que sus modelos institucionales antecesores y pueden concentrar igualmente altos niveles de discrecionalidad y opacidad. En consecuencia, todo permite afirmar que los riesgos de corrupción y clientelismo siguen latentes en los PTMC, sin embargo, como se mencionó, a la fecha no existen estudios sobre la materia específica y menos desde un enfoque sociológico.

La importancia de conocer las causas sociológicas del clientelismo político en los PTMC se encuentra en dos razones. Primero, permitiría conocer los aspectos estructurales y las motivaciones de la acción que favorecen el nacimiento, reproducción, permanencia y extinción de las relaciones clientelares. Segundo, ese conocimiento develaría elementos clave para identificar, proponer e implementar lineamientos de reforma de las políticas de inversión social en general y de sus modelos institucionales en particular. Construir instituciones y programas con bajos o nulos riesgos de clientelismo político a cargo de la política de inversión social del Estado, entendida como su principal estrategia para garantizar los DESC, impactará positivamente en las soluciones de problemas como la pobreza y la extrema pobreza, favoreciendo el desarrollo de la sociedad en su conjunto.

El tema de investigación es oportuno y actual, pues el debate en torno a la reforma de las políticas de inversión social y sus modelos institucionales es uno de los principales entre los grupos de poder de América Latina. Con la eclosión y expansión de los PTMC, se inició una etapa de innovación en la materia, la cual se encuentra sometida a severas críticas y a un continuo proceso de perfeccionamiento. En la actualidad en Guatemala el gobierno de turno, inspirado en las experiencias de otros países del continente, inauguró el Programa “Mi Familia Progresá”, en el marco del Consejo de Cohesión Social, lo cual corrobora la pertinencia, vigencia y necesidad del estudio sociológico de estos nuevos modelos institucionales de inversión.

5. DELIMITACION DEL TEMA:

La presente investigación se centrará en el estudio de los programas de transferencias monetarias condicionadas (PTMC), entendidos como los modelos institucionales que en la actualidad tiene el papel protagónico en el desarrollo de la nueva política de inversión social focalizada en America Latina.

La investigación se limitará específicamente al estudio del PTMC de Guatemala, llamado “Mi Familia Progresas” (MIFAPRO), el cual fue creado en abril de 2008 y a la fecha tiene presencia en 100 municipios. La investigación se enfocará en las características estructurales del programa MIFAPRO y será fundamentalmente cualitativo, por lo que no habrá necesidad de desarrollar trabajo de campo en los municipios. Por su parte, la reciente creación del programa es una oportunidad para acercarse al objeto de estudio desde una perspectiva temporalmente completa, pues se podrá estudiar el nacimiento y evolución del mismo. Por tanto, la delimitación geográfica de la investigación será la ciudad capital, mientras que la delimitación temporal, será desde el momento de creación de MIFAPRO a la actualidad.

En resumen, el objeto de estudio de la presente investigación serán las causas sociológicas del clientelismo político en el programa de transferencias monetarias condicionadas de Guatemala “Mi Familia Progresas” desde su creación (abril de 2008) a la fecha (julio de 2010), centrándose en la información y fuentes disponible en la sede central del programa ubicada en la ciudad capital.

6. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA:

La inversión social es tan antigua como la constitución del Estado Moderno, entendido como el garante de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) de sus ciudadanos. Sin embargo, a lo largo de los años los diferentes

Estados han entendido y desarrollado diversos enfoques de inversión social, asumiendo en algunos momentos un papel fundamental y en otros uno asistencial.

En América Latina el rol del Estado respecto de la inversión social varió sustantivamente a principios de los noventas. En el marco de los Programas de Ajuste Estructural (PAE) surgió la tendencia a focalizar la inversión con el objeto de favorecer a los ciudadanos en condiciones de pobreza y extrema pobreza. El nuevo modelo de inversión, representado institucionalmente por los Fondos de Inversión Social (FIS), proliferó rápidamente en todos los países latinoamericanos. Sin embargo, luego de más de quince años de labor, los FIS no han logrado reducir la pobreza y extrema pobreza, obligando a innovar siempre en el marco de la nueva política de inversión social. En ese contexto surgen los Programas de Transferencia Monetarias Condicionadas (PTMC), teóricamente como un nuevo modelo institucional, más eficaz y eficiente, de la política de inversión social focalizada.

En general, los modelos institucionales inspirados en la nueva política, bajo el pretexto de evitar la ineficiencia derivada de la burocracia pública, se caracterizan por ser asistenciales, semi-privados, flexibles y alejados de los controles del Estado. Paradójicamente, estas características han sido la causa principal de los altos niveles de concentración de discrecionalidad y opacidad, aumentando los riesgos de clientelismo. La ineficiencia e ineficacia de los nuevos modelos institucionales se debe, al menos en parte, a que los recursos públicos allí canalizados pocas veces llegan a los ciudadanos, pues las más de las veces se quedan en los bolsillos de los funcionarios y sí llegan están condicionados políticamente.

La principal consecuencia derivada de la persistencia del problema sería la continuidad de las causas estructurales del subdesarrollo del país, es decir, la desigualdad y la pobreza extrema; las cuales en teoría pretende o debería

resolver una política de inversión social. En ese sentido, la identificación de las causas sociológicas del problema coadyuvaría a identificar posibles caminos para la reforma institucional y legal de los modelos de inversión social imperantes, con el objeto de mejorar su eficiencia y eficacia.

7. PREGUNTAS GENERADORAS (O HIPOTESIS):

¿Cuáles son las causas sociológicas del clientelismo en los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (PTMC) como “Mi Familia Progresada de Guatemala” (MIFAPRO)?

8. MARCO TEÓRICO:

8.1. El clientelismo:

En los primeros estudios se asoció el clientelismo a formas premodernas de interacción social similares como el patronazgo, al grado que muchos autores afirmaron que aquel no era más que un remanente de las sociedades tradicionales. “La expectativa era que todos los tipos de relaciones patrón-cliente serían reemplazados por formas modernas de participación” (Gunes-Ayata, 1997, p.43) Sin embargo, el ansiado reemplazo nunca se efectuó, por el contrario, algunos autores como Carl Landé, citado por Gunes-Ayata, afirmaron que “las formas modernas de participación y el clientelismo no sólo eran compatibles sino complementarias”. (1997, p.46). Las investigaciones en la materia y la misma práctica han dado la razón a Landé, separando en la actualidad el clientelismo de otros conceptos asociados históricamente.

Existe un relativo consenso en torno a la definición del clientelismo, entendiéndose como una relación en la que “participa un individuo con mayor poder (el patrón) quien aprovecha su influencia y recursos para dar protección, servicios o favores a otros individuos (clientes) que los reciben intercambiando

con el patrón asistencia, servicios personales, prestigio social o apoyo político electoral” (Gruenberg & Pereyra, 2004, p.7). No obstante, considerando que aún continúa el debate sobre ciertas precisiones conceptuales y con el objeto de profundizar en la definición dada, es necesario extenderse en algunas características del clientelismo: los actores, el tipo de relación y el tipo de intercambio (qué y porqué intercambian).

8.1.1. Los actores que participan en el clientelismo:

La naturaleza de la relación clientelar está determinada por la posición de los actores que esencialmente la componen (el patrón y el cliente), pero cada día se reconoce con más fuerza la importancia de analizar el papel de los mediadores. En la teoría, la forma de presentación diádica y la colocación de los patrones y los clientes en los extremos reflejan la relación estructural entre las élites y las masas, mientras que en la práctica los mediadores aparecen como los actores que interactúan y conectan ambos polos. De acuerdo con Auyero, uno de los problemas que dificulta la comprensión adecuada de las prácticas clientelares, es precisamente una “excesiva preocupación por las díadas entre patrón y clientes obstaculizando el rol central que desempeñan los mediadores, el tráfico de influencias que éstos ejercitan con aquellos que controlan los bienes y servicios y su posición vis-a-vis con los clientes”. (1997, p.36)

A pesar de la excesiva preocupación por las díadas y la relación entre élites y masas que expresa, en la actualidad existen diversos esfuerzos que han profundizado en la comprensión del clientelismo y que se han enfocado en analizar el papel de los mediadores. El mismo Auyero publicó un estudio enfocado en el papel de los mediadores en las redes clientelares peronistas en Argentina, donde los define como intermediarios que “ponen en contacto a partes interesadas de tal manera que pueden establecer un trato. Una relación de mediación involucra al menos a tres actores; en ella el intermediario facilita las transacciones entre otros actores que carecen de acceso y confianza entre

ellos” (1997, p.172). Por su parte, las investigaciones de Judith Chubb, citadas por Robert Gay, desarrolladas en Palermo, Sicilia, permiten sugerir que “el clientelismo no trata sólo de la relación entre élites y masas, sino que es una característica esencial de las relaciones entre los actores de diferentes estatus o riqueza en general” (1997, p.90). Inclusive, estudios como el de Cristina Escobar sobre el clientelismo entre campesinos y terrateniente en Sucre, Colombia, han redefinido la importancia de los mediadores al sustentar lo que algunos autores ya habían señalado: “la competencia entre distintos intermediarios clientelistas aumenta la capacidad negociadora de los clientes” (1997, p.151). Según Escobar, los campesinos se relacionan con múltiples mediadores en relaciones de corto plazo, asegurando la mejor transacción que pueda obtenerse a cambio de su voto.

Entonces, en sentido abstracto la definición del clientelismo expresa la relación entre dos polos, ya no necesariamente entre élites y masas, sino entre dos actores cuya distancia está determinada por el lugar que ocupan en una estructura social específica (estatus o riqueza). En complemento, se reconoce el papel de los mediadores como esencial, ya que inclusive puede llegar a reconfigurar dicha relación, quedando claro que en el clientelismo participan los patronos, los mediadores y los clientes; quienes lo definen y reconfiguran.

Otro de los aspectos sobre los actores que es preciso analizar es su naturaleza, es decir, si son personas o grupos de personas, pero sobre todo su grado de organización y cómo eso afecta la relación clientelar. Según Jonathan Fox, citado por Robert Gay, refiriéndose al caso mexicano, “en algunas áreas en donde la autonomía asociativa de las organizaciones sociales ha sido particularmente fuerte, los agentes estatales han dejado de requerir la subordinación política a cambio de recompensas materiales” (1997, p.80). El autor se refiere a la transición entre lo que él mismo llama clientelismo autoritario y semiclientelismo, donde el grado de desarrollo social y político, expresado en la organización de los clientes, es determinante. De acuerdo con esta hipótesis,

al mejorar su nivel de organización los clientes mexicanos elevaron su capacidad negociadora y consecuentemente la calidad del bien intercambiado, transitando de la subordinación a las recompensas. En la misma línea argumenta Robert Gay, al afirmar que fue la organización lo que permitió a la población de las favelas de Río de Janeiro mejorar sus condiciones de negociación. “Durante los períodos de competencia política relativamente abierta los elementos más organizados y más comprometidos políticamente de los pobres urbanos han logrado lo mejor dentro de una mala situación, extrayéndoles lo más posible a los candidatos a cargos públicos” (1997, p82).

Así como los clientes organizados pueden potencialmente mejorar su capacidad de negociación de acuerdo a Fox y Gay, también los mediadores y los patrones pueden presentar diversos grados de organización que mejoren sus capacidades de cara a sus intereses. Algunos autores han llamado clientelismo corporativo a aquel en el cual los patrones son instituciones estatales o partidos políticos, quienes a su vez controlan y poseen a su servicio extensas redes de mediadores. Powell, citado por Escobar, insiste en que la transformación de un tipo de práctica clientelar en un conjunto mas institucionalizado, “reproduce el modelo de la relación patrón-cliente en un nivel más alto de organización, subordinando a los campesinos a los partidos políticos o al Estado” (1997, p.129). En esta premisa basa Escobar sus análisis sobre el clientelismo en el norte colombiano, donde la transición histórica de una red patronal de terratenientes desorganizada fue sustituida por una red clientelar organizada por partidos políticos, la cual se ve obligada a interactuar con otra red de clientes fuertemente organizados por el movimiento campesino.

En conclusión, del clientelismo participan los patrones, los mediadores y los clientes, los cuales pueden coexistir con diferentes grados de organización, la cual está determinada por el nivel de desarrollo político, social, cultural y económico del contexto en el que se desarrollen las relaciones clientelares. Por ello, la importancia, la capacidad negociadora, la fuerza para reconfigurar las

relaciones clientelares y papel concreto que cada actor juega respecto a los otros; es un asunto que debe analizarse a la luz de cada realidad específica.

8.1.2. La naturaleza de la relación clientelar.

El clientelismo es fundamentalmente una relación de poder, desigual y voluntaria, en la cual unos (patrones y mediadores) se encuentran en una posición ventajosa y superior respecto a otro (clientes). En efecto, J. Auyero plantea que parece existir consenso entre los autores en calificar las relaciones clientelares como “arreglos jerárquicos, como lazos de control y dependencia, son lazos verticales basados en diferencias de poder y en desigualdad”. (1997, p.24) Inclusive, el mismo autor llega a calificar el clientelismo como una relación de dominación en estos términos: “las relaciones clientelares coinciden con el patrón básico que define las relaciones de dominación: un sujeto de acción, el otro, el objeto de la misma; uno siempre arriba, otro siempre abajo, uno que es quien hace, otro que es a quien le hacen” (p.25).

La calificación del clientelismo como una relación de dominación en esos términos es parcialmente refutable, pues considera al cliente como un actor pasivo. Esto no es del todo cierto, sobre todo porque los clientes poseen ciertos grados de organización que le permiten diferentes niveles de negociación. Sin embargo, la otra parte de la calificación es válida, ya que independientemente de los niveles de negociación de los clientes, afirma tajantemente que el clientelismo es una relación de poder asimétrica. De hecho, la desigualdad se visibiliza como la esencia de la relación, pues los patrones y los mediadores tienen acceso y control sobre recursos (bienes y servicios) que los clientes necesitan y a los cuales no tienen acceso.

La aparente contradicción puede resolverse calificando el clientelismo como una relación de dominación, pero tomando como referencia la definición que formuló Max Weber del concepto en cuestión. De acuerdo con el sociólogo alemán,

dominación es “la probabilidad de encontrar obediencia a un mandato de determinado contenido entre personas dadas” (Weber, 1999, p.43). Desde esta perspectiva, siendo la dominación una probabilidad, el actor deja de ser un “objeto” condenado a estar “siempre” en la misma posición, convirtiéndose en un sujeto que puede o no aceptar la relación clientelar o mejorar su situación dentro de ella. El reconocimiento de la voluntad de los actores, incluyendo la del cliente, no riñe ni desvalida la naturaleza desigual de la relación clientelar, más bien contribuye a explicar de manera más profunda el clientelismo, como se analizará más adelante.

El carácter asimétrico de la relación clientelar que se manifiesta claramente en la desigualdad en el acceso a recursos, está fundamentado en aspectos de orden macropolítico y macrosociológico. El primer fundamento se basa en uno de los cambios más importantes de la cultura política moderna: la conversión del individuo en la unidad política del sistema. Mientras que el aspecto macrosociológico se refiere a las diferencias socioeconómicas estructurales de las sociedades.

De acuerdo con Ayse Gunes-Ayata “En las sociedades preindustriales, el individuo no existe aislado, sino que es parte de una entidad –la comunidad, sea urbana o rural- que abarca todas sus identidades, incluyendo a las que están relacionadas con el parentesco y la familia. En las sociedades modernas el individuo se convierte en la unidad política, dicha autonomización del individuo también genera un proceso de atomización” (1997, p.47). La conversión del individuo en la unidad política es la causa del derecho individual al voto y la atomización su consecuencia. En contextos donde el acceso al poder real es desigual, sobre todo para grupos históricamente excluidos, y donde la debilidad de las unidades políticas supraordinarias de representación como el Estado y los Partidos refuerza el sentimiento de atomización; los clientes terminan utilizando el voto como un mecanismo para acceder a recursos y no como un mecanismo de representación.

Con relación al fundamento macrosociológico, prácticamente todos los autores coinciden en que el carácter asimétrico de la relación clientelar está fuertemente influenciado por las estructuras desiguales de las sociedades en las que se desarrolla. José Nun, en el prólogo de la compilación titulada *¿Favores por votos?*, establece con claridad la relación entre las desigualdades estructurales de las sociedades y el carácter asimétrico del clientelismo, al afirmar que “es, precisamente, en las situaciones de alta vulnerabilidad económica que tienden a instalarse y a prosperar las más variadas formas clientelares” (1997, p.8). En la misma línea, Auyero fundamenta que son tres los procesos que se refuerzan mutuamente y que se convierten en el caldo de cultivo de las relaciones clientelares en Argentina: la “aceleración pronunciada del desempleo, y subempleo, creciente pobreza y retirada del estado de bienestar” (1997, p.173). En pocas palabras, es un consenso que la asimetría de las relaciones clientelares y las fuertes diferencias en el acceso a recursos, son provocadas por la posición que los diferentes actores tienen en un estructura desigual, con altos niveles de pobreza, desempleo e inseguridad social.

La igualdad política derivada del reconocimiento del derecho al voto junto con la consecuente atomización y la desigualdad social no son fenómenos aislados. Varios autores coinciden en que la igualdad política y la desigualdad económica son variantes del mismo fenómeno y la razón general del clientelismo en tanto relación asimétrica. Gunes-Ayata afirma que “El clientelismo puede generar tensiones que en su mayoría emanan de la naturaleza de la política moderna, la cual se fundamenta en la creciente participación de las masas en la vida pública pero deja abiertas las desigualdades en el mercado. El clientelismo no sólo refleja dicha tensión interna si no que, en realidad, es el resultado de dicha tensión” (1997, p.43). Mientras que Roniger asevera que “Esta dualidad refleja una gran tensión en los sistemas políticos democráticos modernos. En tanto parte de la tradición política europea, las democracias modernas se basan en la ciudadanía, la cual implica igualdad política, pero deja el ámbito económico abierto a las desigualdades” (1997, p.110).

Ahora bien, aunque el carácter asimétrico de la relación clientelar está fundamentada en los aspectos macropolíticos y macrosociológicos descritos y en la interrelación entre ambos, esto no implica necesariamente que sean suficientes en sí mismos para explicar el clientelismo en su totalidad. Recuérdese que, definida como relación de dominación desde la perspectiva weberiana, es un acto voluntario. En otras palabras, existe la posibilidad que un individuo en un marco de igualdad política formal, atomizado políticamente y sin acceso a recursos básicos, se niegue a aceptar una relación clientelar, lo que indica que además de los factores objetivos existen factores subjetivos que obligan a definir la relación clientelar como voluntaria. De acuerdo a diversos estudios y autores citados por Roniger, “los arreglos clientelares están constituido sobre transacciones asimétricas aunque mutuamente beneficiosas y abiertas, basadas en el control diferencial que, en sociedades estratificadas, los actores sociales tiene sobre el acceso y el flujo de recursos (...) El poder asimétrico y las desigualdades están estructuradas junto a compromisos interpersonales, y la coerción (actual o potencial) coexiste con el énfasis ideológico en el carácter voluntario del vínculo” (1997, p.105).

En resumen, el clientelismo es una relación asimétrica vinculada a factores objetivos de orden macropolítico y sociológico como la atomización del individuo producto de la igualdad política y las desigualdades estructurales socioeconómicas. Al mismo tiempo es una relación voluntaria vinculada a factores microsociológicos subjetivos. Ambos aspectos que definen la naturaleza de la relación clientelar, su carácter asimétrico y voluntario, aunque parecen contradictorios, son complementarios y fundamentales para la profunda comprensión del clientelismo.

8.1.3. La naturaleza del intercambio clientelar.

De acuerdo con Auyero, “las relaciones clientelares se basan en el intercambio simultáneo de dos tipos diferentes de recursos y servicios: instrumentales

(políticos o económicos) y sociales o expresivos (promesas de lealtad y solidaridad)". (1997, p.24). En otras palabras y en términos generales, los actores que participan de la relación clientelar intercambian bienes y servicios, tangibles e intangibles, que pueden incluir las más variadas combinaciones: desde dinero por votos, hasta protección a cambio de apoyo político. Así, serían recursos o servicios intangibles los sociales y expresivos (protección por apoyo), mientras que los tangibles se identificarían con los instrumentales (dinero por votos).

Además de las clasificaciones, también interesa determinar cuándo se intercambian los diferentes tipos de bienes o servicios y si los bienes intercambiados permiten identificar cuándo se trata de una relación clientelar. Sobre el primer punto, parece ser que lo que determina el bien o servicio intercambiado es el tipo de relación clientelar particular, fundamentalmente dos elementos: la posición objetiva de los actores en las estructuras y los aspectos subjetivos que los motivan a aceptar el intercambio.

Basada en sus estudios, Escobar revela que "mientras que los pobres cambian sus votos por becas, recetas médicas, créditos, tejas, la cancelación de cuentas de servicio público, pequeños préstamos bajo la forma de contratos oficiales (esta es una nueva estrategia) o simplemente por billetes de 1.000 pesos; los sectores medios buscan puestos burocráticos en las instituciones estatales regionales o contratos oficiales. Y la gente de mayores ingresos ofrece su apoyo político a los jefes regionales a cambio de un puesto burocrático en Bogotá o en los consulados colombianos en el extranjero" (1997, p.143-144). Estos estudios son muy valiosos en la medida que revelan cómo la posición en las estructuras, en particular las socioeconómicas, influyen el intercambio; pero dan pocas luces sobre el aspecto subjetivo. Lamentablemente no existen aún suficientes estudios empíricos que hayan profundizado en este aspecto, quedando aún más preguntas que respuestas sobre el asunto en particular.

El segundo elemento es si los bienes intercambiados permiten identificar cuándo se trata de una relación clientelar. La mayoría de autores al tratar el fenómeno del clientelismo desde una perspectiva restrictiva se limitan a estudiar el intercambio de los votos del cliente por los bienes y servicios que controlan los patronos o los mediadores. Desde una perspectiva amplia, aparece el intercambio de bienes y servicios de cierto tipo por parte del cliente a cambio de bienes y servicios de cualquier tipo controlados por el patrón o por el mediador. Esto es muy importante, pues el tipo de bienes o servicios requeridos al cliente son de orden político, como el voto o una promesa de apoyo. Mientras que el patrón o el mediador entrega a cambio los bienes o servicios que controlan y los clientes necesitan, sin importar su tipo: materiales de construcción o promesas de protección. En ese sentido, si una persona intercambia un servicio cualquiera (apoyo para construir un granero) a cambio de un bien cualquiera (un animal de granja), aunque la relación sea asimétrica y voluntaria, no se trata en sentido estricto de una relación clientelar. Esto es lo que ha provocado que muchos autores se refieran al fenómeno como clientelismo político, pues el bien o servicio intercambiado por el cliente debe ser esencialmente político.

Otro de los aspectos claves para entender la naturaleza del intercambio es que el bien intercambiado y el modo de intercambiarlo no necesariamente explican las razones del intercambio, ni garantizan el resultado esperado de la relación clientelar. De acuerdo con Auyero, “el hecho de que haya bienes, servicios y favores que se da a cambio de lealtad y apoyo, no garantiza que la lealtad y el apoyo vengan por esos bienes, servicios o favores” (1997, p.35). Esto tiene implicaciones teóricas y prácticas relevantes, pues qué se intercambia, cómo se intercambia y las razones del intercambio; son preguntas conceptualmente diferentes, pero estrechamente vinculadas en la realidad. Así, puede que la pretensión de intercambiar votos por favores entre un cliente y un patrón, aún en el marco de un intercambio racional y explícito, no genere posteriormente como resultado el voto esperado o si lo genera, el acto de votación a favor del patrón no se deba al favor recibido.

En resumidas cuentas, el clientelismo en tanto fenómeno político, se refiere al intercambio de bienes o servicios (tangibles o intangibles) de tipo político por parte del cliente, a cambio de otros de cualquier tipo por parte del mediador y del patrón. El bien o servicio intercambiado es determinado por aspectos objetivos, como la posición que se ocupe en una determinada estructura social, y subjetivo, como las expectativas de los actores. Finalmente, qué se intercambia, cómo se intercambia y por qué se intercambia son preguntas complementarias aunque diferentes, por lo que los dos primeros aspectos no explican las razones del éxito o fracaso de la relación clientelar.

8.2. Tipologías del clientelismo:

En la literatura sobre clientelismo aparecen una serie de tipos de clientelismo más o menos redundantes. Algunas de estas tipologías se enfocan en el clientelismo desde una perspectiva histórica, como la clasificación de Fox basada en el grado de desarrollo político de los actores y del contexto, o la de Gunes-Ayata que establece una clasificación con base a parámetros de premodernidad, modernidad y postmodernidad. Otras tipologías se basan en los tipos de actores y en el carácter del intercambio, más que en los aspectos históricos.

Dentro de las tipologías que podría denominarse históricas, resalta la de Fox, citadas por Robert Gay, según la cual existen el clientelismo autoritario, el semiclientelismo y pluralismo. El clientelismo autoritario es caracterizado como “las situaciones en las que la subordinación política de las masas es asegurada por medio de la distribución selectiva de patronazgo y el uso o la amenaza de la fuerza.” El pluralismo, argumenta el autor, “implica situaciones en las que el acceso a las prerrogativas de la ciudadanía es garantizado sobre una base universal, independientemente del estatus o la convicción política de un individuo o grupo” Y por último, el semiclientelismo “se refiere a un área gris en

el medio de estos dos extremos en la que se insta a la subordinación política de las masas por medio de la distribución selectiva del patronazgo bajo la forma de arreglos no exigibles pero explícitos”. (1997, p.80)

Al comparar la clasificación de Fox con otras similares, el clientelismo autoritario aparece estrechamente vinculado con lo que Cristina Escobar definen simplemente como patronazgo o Gunes-Ayata identifica como clientelismo premoderno. Al analizar estas coincidencias y contrastarlas con la definición de clientelismo formulada y explicada en este marco teórico, podría concluirse que lo que Fox llama “clientelismo autoritario” no es en sentido estricto un tipo de clientelismo. Las razones son sencillas. Primero, se aclaró con base a estudios y autores que el clientelismo es una relación voluntaria, lo cual quedaría completamente anulado si la subordinación política es asegurada por medio del uso de la fuerza. Segundo, el patronazgo implica relaciones tradicionales de subordinación entre actores, donde no cabe ni la negociación ni la actuación de intermediarios. Sin embargo, esto no significa que el tipo en cuestión y su definición no sean útiles desde una perspectiva analítica, solamente significa que serán entendidos como fenómenos distintos aunque vinculados históricamente. De hecho, lo más probable es que el clientelismo autoritario, premoderno o patronazgo; aparezcan imbricados en sociedades determinadas con lo que aquí se ha definido como clientelismo.

El semiclientelismo de Fox es similar a lo que Gunes-Ayata llama clientelismo moderno o lo que la mayoría de autores denominan simplemente clientelismo, en donde la distribución de los bienes intercambiados es selectiva (asimétrica), arreglada (negociada) y no exigible (voluntaria). Aunque la asociación de este tipo de clientelismo con la modernidad permite establecer características fijas y establecer un marco teórico concreto, no debe olvidarse el carácter histórico del clientelismo y sus formas predecesoras o sus eventuales adaptaciones o evoluciones futuras. En contraste, el pluralismo de Fox no es ya un tipo de clientelismo, sino su negación, su ausencia, su erradicación; pues una vez se

pueda acceder a recursos de manera universal e imparcial, el clientelismo como tal habrá perdido su razón de ser. De la misma manera, el clientelismo posmoderno de Gunes-Ayata no es otro tipo en sí, sino más bien el mismo fenómeno agudizado o reconfigurado por las características propias de la posmodernidad: “crisis de representación, desencanto político, falta de liderazgo, legitimidad pasiva y apatía pública” (1997, p.55).

Las otras tipologías, basadas en los actores y el carácter del intercambio, identifican cuatro tipos de clientelismo: denso, fino, bilateral o de redes. El clientelismo denso es definido por Robert Gay como “el intercambio explícito de votos por favores; sea o no exigible” (1997, p.82). A esa definición base, Gruenberg y Pereyra agregan que en ese tipo de relación, “el patrón toma conocimiento de la demanda del cliente (medicamentos, vestimenta, material de obra, etc.) para luego obtener los recursos e intercambiarlos por el cliente” (2004, p.9). El clientelismo fino Gay lo definen como la antítesis del clientelismo denso, pues no existe intercambio explícito sino implícito y funciona mediante “mecanismos más sutiles y sofisticados de movilización” (1997, p.83). De la misma manera Auyero complementa la definición argumentando que en el clientelismo fino “los patrones y los mediadores no intercambian explícitamente votos por favores (...) Por el contrario, ellos se erigen a sí mismos como sinónimos de las cosas y sinónimos de la gente: implícitamente se vinculan con la continuación de la distribución de favores o de un programa de asistencia social específico” (1997, p.183).

Siguiendo a Gruenberg y Pareyra, el clientelismo de redes “es una estructura política extensa y organizada. La dimensión y alcance de esta red sugiere la existencia de un flujo importante de recursos para mantener la relación entre patrones y clientes. Y para mantener este flujo de recursos, es necesario que el patrón tenga suficiente influencia política o administre los recursos desde un área importante del gobierno. La existencia de una red clientelar también sugiere la existencia de operadores políticos llamados mediadores”. En cambio, “la

relación clientelar bilateral se define por la presencia de un patrón con limitados recursos materiales para distribuir, limitados recursos humanos para gestionar y un número de clientes menor que el de la red. En este tipo de relaciones el contacto entre patrón y clientes es obviamente más personalizado, cara a cara y sin mediadores. En general, los patrones de las relaciones bilaterales se diferencian de los patrones de redes porque se ubican fuera del organismo gubernamental y no administran directamente los recursos públicos” (2004, p.10).

8.3. La dimensión sociológica del clientelismo:

A lo largo de la historia del pensamiento sociológico la relación dicotómica entre las teorías de la acción y las teorías de estructura ha sido uno de los elementos esenciales que ha marcado su desarrollo. La dicotomía inició en el ámbito meramente sociológico con las definiciones del objeto de la sociología como ciencia que diera M. Weber y E. Durkheim. Mientras M. Weber afirmó que el objeto de estudio de la sociología debía ser la “acción social”, inclinándose al aspecto individual y subjetivo; E. Durkheim aseveró que debían ser los “hechos sociales”, moviendo la balanza al lado social y objetivo.

La dicotomía entre las teorías de acción y las de estructura continuó y fue una de las bifurcaciones más importantes de la sociología moderna y contemporánea, claramente representada en el pensamiento sociológico norteamericano, dividido entre el estructuralismo y el interaccionismo. En resumidas cuentas, los estructuralistas de diferente cuño defendían que las causas sociológicas de los fenómenos sociales eran las estructuras, entendidas como pautas reiteradas con existencia independiente que constreñían en mayor o menor medida la acción individual. Por su lado, los interaccionistas de diferente signo alegaban que las causas sociológicas estaban más en las acciones individuales y su significado, las cuales entendían como creadoras de estructuras.

Esta dicotomía se expresa en el clientelismo en lo que Auyero ha llamado la doble vida analítica del fenómeno. “Las redes clientelares viven una vida en la objetividad del primer orden, en tanto distribución de bienes y servicio a cambio de lealtades políticas, apoyo y votos; y en la objetividad del segundo orden las redes clientelares existen como esquemas de apreciación, percepción y acción (no sólo política) en las estructuras mentales de los sujetos involucrados en esas relaciones de intercambio” (1997, p.23) Lamentablemente, de esa doble vida analítica, ha sido poco explorada “la objetividad de segundo orden”, es decir, los estudios existentes sobre clientelismo no dan cuenta precisa ni profunda de la dimensión subjetiva del clientelismo. La mayoría de estudios sobre el clientelismo son de corte estructuralista, ya sea que se fundamenten en teorías jurídicas, políticas o sociológicas. Tal como se pregunta Auyero, “si la coerción estructural constituye el factor explicativo y determinante en el surgimiento y reproducción del clientelismo político: ¿por qué ciertos actores carecientes en términos materiales entran en relaciones clientelares y otros –ocupantes de la misma posición estructural- no?” (1997, p.28).

Esta preferencia de los estudiosos del clientelismo por el estructuralismo no debe ser fuente ni fundamento de conclusiones radicales. De poco serviría, por ejemplo, volcar de ahora en adelante todos los esfuerzos a investigaciones enmarcadas exclusivamente en las diferentes corrientes interaccionistas y teorías de acción. Todo lo contrario, Auyero ha concluido acertadamente que “ambos fenómenos –los macroprocesos que establecen las condiciones de posibilidad para el surgimiento del clientelismo y los microprocesos que los hacen funcionar de una manera particular- están mutuamente relacionados” (1997, p.36). Esto implica tomar los conceptos de las teorías de la acción e interaccionistas que sean útiles para explicar los microprocesos y carácter subjetivo del clientelismo, y hacer lo mismo con las teorías estructuralistas, lo que permitirá explicar los macroprocesos y sobre todo el carácter objetivo de la relación clientelar. Este esfuerzo de integración, sistemático y general, ya ha sido iniciado en la sociología.

En la actualidad han surgido sociólogos denominados integracionistas, caracterizados por su afán de acercar las teorías de acción y estructura para crear un modelo analítico que permita reunir lo mejor de ambos enfoques, entre los que destacan J. Habermas y P. Bourdieu. En ese sentido, la sociología integracionista resulta ser un marco conceptual adecuado para analizar el clientelismo, ya que considerando su carácter multidimensional se hace imposible de explicar desde la perspectiva de la acción o de la estructura de manera exclusiva.

8.3.1. La teoría de la acción comunicativa y el clientelismo:

Conocer el pensamiento integracionista de Jurgen Habermas implica conocer al menos dos conceptos fundamentales. El primero es el de acción comunicativa, entendido por el autor como "...aquella forma de interacción social en que los planes de acción de los diversos actores quedan coordinados por el intercambio de actos comunicativos, y ello haciendo una utilización del lenguaje orientada al entendimiento" (1993, 418). El segundo, el mundo de la vida, el cual J. Habermas lo define como: "...el lugar trascendental en que el hablante y el oyente se salen al encuentro; en que pueden plantearse recíprocamente la pretensión de que sus emisiones concuerdan con el mundo (...) y en que pueden criticar y exhibir los fundamentos de esas pretensiones de validez, resolver sus disentimientos y llegar a un acuerdo" (1993, p.179).

El mundo de la vida es, en la teoría de J. Habermas, el micromundo donde las personas interactúan mediante la acción comunicativa, donde interactúan y quedan coordinados. La sociedad surge del mundo de la vida, se estructura a partir de él, pero en la medida en que crece y se desarrolla, se independiza, al grado de surgir en contraposición al micromundo una suerte de macromundo, entendido como la esfera de la opinión pública o el sistema mismo. En la medida que esas estructuras sociales adquieren fuerza e independencia comienzan a colonizar el mundo de la vida, es decir, a mediarlo y a ejercer control sobre él.

Esto ha llevado a afirmar a J. Habermas frases como la siguiente: "...La estructura de clases, desplazada del mundo de la vida al sistema, pierde su forma históricamente aprehensible" (1993, p. 182).

Al ser desplazada la lucha de clases al sistema, queda fuera del alcance de la capacidad cognitiva del ser social, pues queda fuera del micromundo en que interactúa. Un ser social que interactúa en un mundo de la vida colonizado, mediado, controlado por el sistema, es incapaz de percibir las contradicciones fundamentales del sistema mismo. La colonización del mundo de la vida, aunque pareciera inclinarse a favor de un estructuralismo inclusive radical, en ningún momento desconoce la capacidad del ser consciente de transformar su entorno, simplemente insiste en descubrir cuáles son los mecanismos de absorción del conflicto que ha permitido la subsistencia, el perfeccionamiento y hasta el fortalecimiento de las estructuras del capitalismo tardío.

En ese marco, el intercambio clientelar se desarrolla en el "mundo de la vida" de los patrones, los mediadores y los clientes; pues es allí donde unos y otros salen a su encuentro y llegan a un acuerdo. El mundo de la vida clientelar sería el micromundo en el cual el clientelismo se realiza, entonces, al caracterizar, analizar y comprender ese nivel de interacción, se estaría descifrando cómo funciona el fenómeno desde la perspectiva microsociológica. Sin embargo, quizá el aporte más importante del integracionismo de Habermas, sea la relación del mundo de la vida con el sistema, en especial cómo éste coloniza a aquel y las consecuencias que eso provoca. Así como la estructura de clases, desplazada del mundo de la vida al sistema, pierde su forma históricamente aprehensible; de la misma las contradicciones esenciales del clientelismo al desplazarse en el mismo sentido, quedan fuera del alcance de la capacidad cognitiva del patrón, del mediador y del cliente, pues quedan fuera del micromundo clientelar.

Esto explica de mejor manera porqué en las favelas de Rio de Janeiro, las organizaciones sociales han sido relativamente exitosas en desincentivar el

clientelismo denso, pero no han sido bastante inefectivas frente al clientelismo fino o institucional, según las investigaciones de Robert Gay. Lo que sucede es que el cliente que interactúa en el mundo de la vida clientelar colonizado, mediado por el sistema, es incapaz de percibir las contradicciones fundamentales del sistema mismo que se representan en el clientelismo. Por eso el cliente no conoce, no comprende o simplemente no le importa que al intercambiar su voto por la inclusión en un programa social esté abandonando sus derechos políticos, su representación o las posibilidades de cambiar el sistema que lo obliga a aceptar la relación clientelar. El mismo conjunto de conceptos es útil para explicar por qué el carácter asimétrico de la relación clientelar y sus fundamentos macro, como la atomización producto de la conversión del individuo en la unidad política y las desigualdades estructurales de las sociedades, pierdan su forma históricamente aprensible ante los ojos de los actores del clientelismo. En pocas palabras, la colonización del mundo de la vida o del micromundo clientelar ayuda a explicar por qué el cliente acepta voluntariamente intercambios desiguales que perpetúan su posición excluyente y marginal.

El otro de los aspectos conceptuales del integracionismo de Habermas que es útil para comprender mejor el fenómeno del clientelismo es el que explica la colonización del mundo de la vida con relación a los mecanismos de absorción del conflicto. Varios autores coinciden en que el clientelismo es un tipo de mecanismo de control en el capitalismo moderno. A decir de Escobar, Powell y Graziano consideran “que el clientelismo es un mecanismo de control y previsión del descontento social” (1997, p.128). Desde una perspectiva más abarcadora, Gruenberg y Pereyra, quienes relacionan las políticas sociales neoliberales como una de las causas estructurales del clientelismo afirman que dichas políticas “operan como un mecanismo de control del conflicto social” (2004, p.5). La acción del clientelismo como un mecanismo de absorción de la perspectiva de Habermas cobra sentido. Al estar ocultas las contradicciones esenciales de la relación clientelar y al ser el clientelismo un mecanismo de acceso a recursos,

coadyuva a evitar que la precariedad entre la población provoque reacciones de las masas contra el sistema. Podría decirse que el clientelismo es uno de los mecanismos de absorción del conflicto que ha permitido la subsistencia, el perfeccionamiento y el fortalecimiento de las estructuras capitalistas.

8.3.2. La sociología reflexiva y el clientelismo:

Del integracionismo de Pierre Bourdieu, también llamado sociología reflexiva o estructuralismo constructivista, destacan tres conceptos: el campo, el capital y el habitus. “En términos analíticos, un campo puede ser definido como una red o una configuración de relaciones objetivas entre posiciones. Estas posiciones están objetivamente definidas, en su existencia y en las determinaciones que imponen sobre sus ocupantes, agentes o instituciones, por su situación presente y potencial (situs) en la estructura de distribución de especies de poder (o capital) cuya posesión ordena el acceso a ventajas específicas que están en juego en el campo, así como por su relación objetiva con otras posiciones” (Bourdieu & Wacquant, 2008, p.134). Sobre el capital, el sociólogo francés afirma: “Una ciencia general de la economía de las prácticas que no se limite artificialmente a aquellas prácticas socialmente reconocidas como económicas debe empeñarse en comprender el capital, esa energía de la física social, en todas sus formas, y debe descubrir las leyes que regulan su conversión de una a otra. He mostrado que el capital se presenta bajo tres especies fundamentales (cada una con sus propios subtipos), es decir: capital económico, capital cultural y capital social. A esto debemos añadir el capital simbólico, que es la forma que uno u otra de estas especies adopta cuando se la entiende a través de categorías de percepción que reconocen su lógica específica o, si lo prefieren desconocen la arbitrariedad de su posesión y acumulación” (Bourdieu & Wacquant, 2008, p.158-159). Por su parte, “hablar de habitus es aseverar que lo individual, e incluso lo personal, lo subjetivo, es social, colectivo. El habitus es una subjetividad socializada” (Bourdieu & Wacquant, 2008, p.166).

En la obra de Bourdieu, la dicotomía acción-estructura se traduce en la relación habitus y campo. “El habitus es una estructura mental o cognitiva internalizada mediante la cual la gente se maneja en el mundo social. El habitus produce la sociedad de la misma manera que la sociedad produce el habitus. (...) La estructura del campo de acción constriñe a los actores, ya sea individuos o colectividades. La preocupación de Bourdieu es la relación entre habitus y campo de acción, que el concibe como una relación dialéctica” (Ritzer, 2002, p.100). Este planteamiento teórico reconoce a la estructura de la acción como el habitus y a la estructura de la estructura como el campo. En ese marco, se le otorga el papel preponderante a la práctica, pero se afirma que el campo, entendido como una red de relaciones objetivas de poder formadoras de estructuras, constriñe el habitus, que son las estructuras mentales producto de la internacionalización de las estructuras sociales. Lo interesante del estructuralismo constructivista de Bourdieu es que las posiciones de los actores en el campo pueden cambiar en dependencia de la cantidad y peso relativos de los capitales que posee. “El significado del capital económico es obvio. El capital cultural implica varios tipos de conocimiento legítimo, el capital social son las relaciones sociales valoradas entre las personas; y el capital simbólico procede del honor y del prestigio de las personas” (Ritzer, 2002, p.496).

A primera vista, al igual que en el caso de J. Habermas, el integracionismo de P. Bourdieu pareciera inclinarse más hacia el lado del estructuralismo, pero eso queda refutado al constatar el papel de la acción y los capitales en el estructuralismo constructivista. Efectivamente, se llama constructivista por la capacidad que tienen los actores en el campo de construirlo y reconstruir sus propias estructuras mentales, lo que depende de los capitales acumulados. Esta última afirmación da luces importantes sobre el problema del cambio social, pues si bien todos los integracionistas coinciden en que el ser social crea a las estructuras a la vez que éstas lo crean a él, se preocupan poco por detallar cómo acontece dicho proceso. En cambio, en P. Bourdieu queda claro que no todos los individuos tienen las mismas oportunidades de cambiar las estructuras,

gradación que depende de su posición en el campo de acción y ésta a su vez está determinada por los capitales que posee.

La doble vida analítica del clientelismo y la respuesta a la pregunta de por qué ciertos actores carecientes de recursos materiales entran en relaciones clientelares y otros en la misma posición estructural no lo hacen, podrían resolverse mediante los conceptos de Bourdieu. Primero, considerando el carácter dinámico y relacional de la sociología reflexiva, así como la economía de las prácticas con relación a los capitales, es imposible que dos personas ocupen exactamente el mismo lugar en una estructura determinada, o mejor dicho, en un campo de acción. Lo que probablemente sucede es que la persona que acepta ser parte de una relación clientelar posee capitales diferentes respecto de quien no acepta la misma relación, lo que afecta y diferencia su posición en el campo de acción, no así en una estructura socioeconómica. Desde una perspectiva parcialmente distinta, esta premisa ya ha sido planteada por Gunes-Ayata, al afirmar que en la mayoría de las situaciones en las que predomina el clientelismo “el honor, la generosidad y un marco de familiaridad y compromiso selectivo se complementan entre sí (...) en muchos casos, estas relaciones clientelares están sostenidas y reforzadas por la pertenencia compartida del patrón y el cliente a marcos primordiales, como ser grupos religiosos, redes de parentesco o etnicidad” (1997, p.52). En ese sentido, siguiendo con la respuesta hipotética, probablemente el actor que aceptó la relación clientelar era del mismo grupo étnico del mediador (capital social) y creía en el honor del patrón (capital simbólico), mientras el otro actor aunque igualmente necesitado de los recursos no posee ninguna de las características mencionadas.

Por otra parte, la definición del habitus como estructura mental o cognitiva internalizada o como una subjetividad socializada y su relación dialéctica con el campo de acción, permite analizar de mejor manera el aspecto subjetivo del clientelismo, su construcción y sus cambios. De esa manera, la internalización

de la posición de los patrones y los clientes en el campo, lo cual es reflejo de los capitales que cada actor posee, se expresa como una subjetividad socializada, pero al cambiar dicha posición el habitus también sufre cambios y posiblemente la relación clientelar finalice o se fortalezca. Por ejemplo, un campesino posee una relación clientelar con un mediador y al ingresar a una organización que defiende sus derechos finaliza la relación en cuestión, debido precisamente a que ha dejado de pensar lo que pensaba, situación derivada de su nueva posición. En cualquier caso, lo que se constata al analizar el clientelismo a través de los conceptos básicos de sociología reflexiva es precisamente la falta de investigaciones empíricas que expliquen las razones que llevan a unos a aceptar la relación clientelar y a otros no.

Finalmente es preciso mencionar que algunos autores han puesto ya la atención en los capitales de los actores y su importancia en el desarrollo de la relación clientelar. Roberto de Matta, citado por Gay, "ha sugerido que es esencial pensar a Brasil en términos de dos sistemas paralelos: el universalismo y el relacional. Y mientras que Brasil como nación está fundado en sus ciudadanos, Brasil como sociedad funciona a través de lo que llamamos mediaciones tradicionales. De acuerdo a Matta, ese sistema paralelo de lealtades, lazos y amistades personales no han recibido más que una atención anecdótica en términos de sus implicaciones políticas y sociales, a pesar del hecho que no hay ningún brasileño que no sepa el valor de las relaciones sociales y que las haya utilizado durante su vida como instrumentos para resolver problemas" (1997, p.87). En realidad, en estas líneas Matta señala algo real y práctico que ha configurado las relaciones sociales en general y las clientelares en particular, pero que por una u otra razón la sociología ha pasado por alto. Precisamente este es el principal aporte de Bourdieu y la sociología reflexiva; brindar herramientas conceptuales para analizar en su conjunto y de manera holista todas las dimensiones del clientelismo y de las relaciones sociales.

9. ESTRATEGIA METODOLÓGICA:

La metodología de la investigación será esencialmente cualitativa, aunque se utilizarán datos cuantitativos recabados de otros textos en calidad de complemento. Por tanto, la principal fuente de información será la información recabada a través de entrevistas a actores claves relacionados con el Programa de Transferencia Monetarias Condicionadas (PTMC) de Guatemala “Mi Familia Progresá” (MIFAPRO), mientras que la normativa, informes, investigaciones y demás documentos relacionados con el objeto de estudio serán fuente secundaria de la investigación. También complementariamente se realizará una contextualización exploratoria de MIFAPRO, mediante el estudio de los PTMC de Centroamérica, México y Brasil; los primeros por razones sociohistóricas y los segundos por ser los más antiguos de Latinoamérica.

El primer paso consistirá en recopilar todos los textos existentes sobre MIFAPRO, lo que incluye documentos sobre normas (leyes, acuerdos, resoluciones, manuales, etc.) y prácticas (informes oficiales, informes de otras entidades, investigaciones, etc.). Paralelamente se elaborará el cuestionarios a ser utilizados en la entrevistas y se concertarán las citas con los actores. En los anexos aparece un listado de preguntas preliminares y otro de actores clave, potenciales personas a ser entrevistadas. Ambas listas son borradores enunciativos y no limitativos. El segundo paso será la lectura y fichaje de todos los textos recopilados y el desarrollo del trabajo de campo, es decir, la elaboración de las entrevistas. El tercer paso consistirá en la sistematización de la información recabada, tanto en las entrevistas como en la lectura de textos.

Una vez sistematizada la información sobre MIFAPRO, se desarrollara el cuarto paso: la contextualización del programa, mediante la recopilación, lectura y comparación exploratoria de los PTMC mencionados. La contextualización deberá identificará similitudes y diferencias estrechamente relacionadas con el objeto del presente plan de investigación. Por último, como paso quinto, la

información sistematiza y la contextualización, serán analizados a la luz del marco teórico, para determinar y describir las causas sociológicas del clientelismo en los PTMC como MIFAPRO.

10. CRONOGRAMA:

ACTIVIDADES	SEMANA 1	SEMANA 2	SEMANA 3	SEMANA 4
Recopilación de documentos				
Lectura y fichaje de documentos				
Realización del trabajo de campo (entrevistas)				
Sistematización de los datos recabados.				
Contextualización exploratoria.				
Análisis de los datos a la luz del marco teórico.				
Redacción del informe preliminar.				
Revisión por parte de la persona asesora.				
Introducción de modificaciones sugeridas.				
Presentación de informe final.				

11. FUENTES:

- ✓ Auyero, J. (1997) *¿Favores por votos? Estudios sobre clientelismo político contemporáneo*. (1ra Ed.) Buenos Aires, Argentina: Losada.
- ✓ Carrillo, F & Ch, Gruenberg. (2006) *“Fighting clientelism: Transparency and participation in targeted social Programs”*. (1ra Ed.). Washington, United States of America: Inter-American Development Bank (IDB).
- ✓ Cecchini, S. Leiva, A. Maradiaga, & A. Trucco, D. (2009) *Desafíos de los Programas con corresponsabilidad: los casos de Guatemala, Honduras y Nicaragua*. Santiago de Chile, Chile: Comisión Económica para América Latina (CEPAL).
- ✓ Escobar, C. (1997). Clientelismo y protesta social: Política campesina en el norte colombiano. En Auyero, J. (Comp.), *¿Favores por votos? Estudio sobre clientelismo político contemporáneo*. (pp. 127 – 166). Buenos Aires, Argentina: Losada.
- ✓ Fiszbein, A. & Schady, N. (2009) *Transferencias Monetarias Condicionadas: reduciendo la pobreza actual y futura*. Washington. D. C.: Banco Mundial (BM).
- ✓ Gay, R. (1997). Entre el clientelismo y el universalismo, reflexiones sobre la política popular en el Brasil Urbano. En Auyero, J. (Comp.), *¿Favores por votos? Estudio sobre clientelismo político contemporáneo*. (pp. 65 – 92). Buenos Aires, Argentina: Losada.
- ✓ Gruenberg, Ch. & Pereyra, V. (2004) *La realización de los derechos económicos, sociales y culturales frente al clientelismo político*. Santiago de Chile, Chile: Fundación Ford.

- ✓ Gunes-Ayata, A. (1997). Clientelismo: Premoderno, moderno y postmoderno. En J. Auyero, J. (Comp.). *¿Favores por votos? Estudio sobre clientelismo político contemporáneo*. (pp. 41 – 64). Buenos Aires, Argentina: Losada.
- ✓ Habermas, J. (1993). *Teoría de la acción comunicativa: complementos y estudios previos*. (M. Jiménez, Trad.) México, D. F.: Red Editorial Iberoamericana (REI).
- ✓ Petras, J. (2004). *América Latina: De la globalización a la revolución*. (A. Firpo, Trad.) Rosario, Santa Fe, Argentina: Editorial Homo Sapiens.
- ✓ Ritzer, G. (2002). *Teoría Sociológica Moderna*. (M.T. Casado, Trad.) (5ta Ed.). Madrid, España: McGrawHill / Interamericana de España.
- ✓ Roninger, L. (1997). Sociedad civil, patronazgo y democracia. En Auyero, J. (Comp.), *¿Favores por votos? Estudio sobre clientelismo político contemporáneo*. (pp. 93 – 126). Buenos Aires, Argentina: Losada.
- ✓ Weber, M. (1964). *Economía y sociedad*. En Johannes Winckelmann (Ed.) y J. Medina, J. Roura, I. Eugenio, E. Garcia & J. Ferrater (Trads.). México, D.F.: Fondo de Cultura Económica. (Trabajo original publicado en 1922)

12. ANEXOS:

12.1. Listado preliminar de preguntas:

TEMA EVALUADO	PREGUNTA
Estructura institucional	¿Dónde cree que se concentran los mayores niveles de opacidad y discrecionalidad del MIFAPRO?
	¿El sistema de quejas o denuncias de MIFAPRO es eficiente y eficaz?
	¿Son confiables los criterios de selección de los beneficiarios?
Costo relativos	¿Para los beneficiarios de MIFAPRO que cree que es más importante: voto-dinero / democracia-salud y educación / etc.?
	¿Cree usted que los ciudadanos apoyarían un partido que: le diera dinero, le insumos necesarios (materiales de construcción, etc.) puestos de trabajo, salud, educación? ¿Por qué?
Normas de reciprocidad	Cree usted en las siguientes afirmaciones: <ul style="list-style-type: none">✓ Debemos dar beneficios a quienes nos benefician.✓ El gobierno tiene la obligación de brindarle salud y educación a los ciudadanos.✓ Aunque sea una obligación,

	los ciudadanos deben estar agradecidos con el gobierno.
Legitimidad	¿Consideraría correcto / justo / legítimo que cambiar el voto por ser beneficiario de MIFAPRO?
	¿Cree que un beneficiario diría que si daría su voto aunque fue mentira a cambio de seguir en MIFAPRO?
	¿Cree que si otro partido o persona le ofreciera a un ciudadano lo mismo o más a cambio del voto lo daría?

12.2. Listado preliminar de actores (potenciales entrevistados):

SECTOR	CARGO / NOMBRE
Público	Ministro de Educación.
	Director del MIFAPRO
	Un miembro de la Junta Directiva del Fideicomiso de MIFAPRO.
	Diputados / Rosa María de Frade y Nineth Montenegro.
Político	Representantes de Partidos Políticos (uno oficial y otro de oposición)
Civil	Un representante de Acción Ciudadana / Manfredo Marroquín.
	Líderes comunitarios (dos por definir)
	Un representante del Grupo de Apoyo Mutuo / Mario Polanco.

	Un representante de la Convergencia Ciudadana / Renzo Rosal.
Internacional	Un representante del Banco Mundial
	Un representante del Banco Interamericano de Desarrollo.
	Un representante de otra agencia de cooperación (por definir).
Mediático	Un periodista de Prensa Libre.
	Un periodista de El Periódico.
	Un periodista de Siglo XXI

CAPITULO 2:
Enfoque sociológico del clientelismo en los Programas de Transferencias
Monetarias Condicionadas (PTMC)

2.1. Corrupción y clientelismo: una aclaración necesaria.

En el ámbito académico existe un amplio debate sobre la definición de la corrupción, el cual ha dificultado los consensos. Transparencia Internacional (TI) logró resolver la situación al proponer la siguiente definición de la corrupción: "...el abuso del poder encomendado para beneficio privado". (Pope, 2000. p.2) La definición podría calificarse de restrictiva y evasiva frente al intenso debate académico, pero constituye una base mínima y común para procesos sociales e investigaciones con fines aplicados. Su aceptación y utilidad es tan importante en la actualidad que ha sido empleada como punto de partida en estudios recientes (Klitgaard & MacLean-Abaroa, 2001).

De la definición de TI se deducen algunos elementos esenciales y constitutivos del fenómeno de la corrupción. Primero, el poder encomendado refiere al poder delegado, dentro del cual se incluye por antonomasia el poder público, pero no únicamente. Por tanto, si bien la definición se enfoca en el ámbito estatal, no se restringe a éste. Segundo, la esencia de la corrupción es la relación contradictoria de sus elementos constitutivos, pues el perjuicio del poder encomendado tiene como objeto el beneficio privado. En consecuencia, un acto de corrupción tiene como fin el beneficio privado, como medio el abuso del poder encomendado y como resultado el deterioro del interés colectivo.

La definición del clientelismo político también está sujeta a un amplio debate en el ámbito académico, como se evidenció en el marco teórico del plan de investigación. Recapitulando, desde una perspectiva restrictiva, el fenómeno es definido sencillamente como "el intercambio de favores por votos" (Auyero, 1997, p.35). Otras definiciones han incorporado directamente aspectos estructurales, como las asimetrías socioeconómicas, pero han dejado fuera el papel que juegan los intermediarios. De allí la comprensión del fenómeno como una relación "...en la que participa un individuo con mayor poder (patrón) quien aprovecha su influencia y recursos para dar protección, servicios o favores a

otros individuos (clientes), que los reciben intercambiando con el patrón asistencia, servicios personales, prestigio social o apoyo político electoral” (Gruenberg & Pereyra, 2004, p.9).

En el marco teórico de la tesis se propone entender el clientelismo como una relación de poder asimétrica en la que un cliente intercambia voluntariamente con un patrón o un mediador bienes o servicios con valor político a cambio de cualquier tipo de bienes o servicios que necesita por razón de su situación social, económica y cultural. La definición permite deducir aspectos esenciales del fenómeno. Primero, el clientelismo es una relación asimétrica, ya que unos tienen acceso a bienes y servicios que otros necesitan, pero es voluntaria, pues no media en el intercambio fuerza o amenaza. Segundo, participan principalmente los clientes y los patrones, pero muchas veces aparecen intermediarios que se constituyen en piezas clave de la relación clientelar según el contexto. Tercero, el clientelismo consiste en que el cliente entrega bienes y servicios con valor político o electoral a cambio de cualquier tipo de bienes o servicios.

Las definiciones y características esenciales expuestas de la corrupción y el clientelismo permiten identificar similitudes y diferencias entre ambos fenómenos. Primero, tanto uno como otro son originados y motivados por el interés privado. Segundo, distorsionan la equidad e imparcialidad de los procesos. Tercero, provocan impactos negativos en el interés común o colectivo. Por ejemplo, un empresario corrupto que distorsiona la imparcialidad de un proceso de licitación mediante un soborno con el fin de obtener el contrato, genera un impacto negativo en el interés público; igualmente un político clientelista que obtiene votos mediante la entrega de fertilizantes a los campesinos, afectando la equidad en el proceso electoral. En el primer caso hubo restricción de la participación y/o competencia de oferentes, en consecuencia el proceso de licitación resultó ser más oneroso y/o la calidad del bien o servicio adquirido no fue la óptima. En el segundo caso sucedió lo mismo,

sólo que en lugar de oferentes, proceso de licitación y calidad del bien o servicio adquirido; fueron candidatos, proceso electoral y la calidad del gobierno electo. Tanto en uno como en otro caso hubo beneficio privado, distorsión de la equidad e imparcialidad de procesos públicos y el gran perdedor fue el interés común o colectivo.

La corrupción y el clientelismo político también se parecen en el número de actores que participan en ellas. Recientes estudios sobre corrupción ha complementado el enfoque predominante diádico y han destacado la importancia de las triadas, la redes y los entramados de relaciones interinstitucionales en la comprensión del problema (Garay, Salcedo, León & Guerrero, 2008). En la misma línea, los estudios reconocen cada vez más la importancia de los intermediarios, punteros o *brokers* en la conformación del clientelismo fino de redes, a diferencia de la díada patrón-cliente que caracteriza el denso bilateral (Gruenberg & Pereyra, 2004). Finalmente, sin ánimo de exhaustividad, es preciso mencionar que la corrupción y el clientelismo son voluntarios, pues el uso de la fuerza elimina uno de los aspectos sustantivos de ambos fenómenos. Dicho de otra manera, si un empresario corrupto o un político clientelista puede obtener un contrato o los votos mediante la fuerza, la razón para dar a cambio un soborno o fertilizantes desaparece. El uso de la fuerza sustituye la subjetividad, la expectativa, el cálculo racional y la negociación implícita, características sustantivas del intercambio corrupto y clientelar. Consecuentemente el uso de la fuerza también elimina la posibilidad de rechazar dichos intercambios.

Las similitudes de ambos flagelos podrían conducir a errores y confusiones, al grado de entender el clientelismo simplemente como un tipo corrupción, lo que no es correcto. Una de las características que diferencia al clientelismo es su apelativo, pues es un fenómeno político, referido al poder en sentido amplio y restrictivamente al poder en juego en los procesos electorales. No obstante, esa especificidad es insuficiente para diferenciarlo, pues podría calificarse al

clientelismo como un tipo de corrupción política. La diferencia fundamental es el carácter asimétrico de la relación clientelar. La asimetría es una característica sustantiva del clientelismo, mientras que en la corrupción es adjetiva. En algunos casos los actores corruptos se aprovechan de la vulnerabilidad de otros para requerir sobornos, sobre todo cuando el acceso a bienes o servicios es limitado, pero no es una característica esencial del fenómeno. De hecho, algunos autores han analizado la manera en que las características de los actores corruptos, los escenarios y las relaciones de poder asimétrica o simétricas, afectan el aumento o disminución del monto del soborno (Rose-Ackermann, 2004). En la corrupción puede suceder que no existe asimetría entre actores, y que en su lugar, la simetría de poder dispare los montos de los sobornos. En el clientelismo la asimetría real o simbólica es una condición esencial, sin la cual no sucede la relación y el intercambio.

Cuadro No. 1:

Diferencias y similitudes entre la corrupción y el clientelismo político.

CONCEPTOS	DIFERENCIAS	SIMILITUDES
CORRUPCIÓN	<ul style="list-style-type: none"> ✓ La corrupción puede aparecer en el ámbito político, económico, social y otros. ✓ La corrupción es una relación simétrica o asimétrica. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Son originados y motivados por un interés privado. ✓ Distorsionan la equidad e imparcialidad de los procesos. ✓ Impactan
CLIENTELISMO POLÍTICO.	<ul style="list-style-type: none"> ✓ El clientelismo se restringe al ámbito político, se refiere al acceso y el ejercicio del 	<ul style="list-style-type: none"> negativamente el interés común o colectivo.

	<p>poder.</p> <p>✓ El clientelismo es una relación esencialmente asimétrica.</p>	<p>✓ Participan dos o más actores.</p> <p>✓ Los actores participan de manera voluntarias, con arreglo a fines.</p>
--	--	--

2.2. Causas sociológicas del clientelismo en los PTMC.

Las definiciones de corrupción y clientelismo político, así como sus similitudes y diferencias, constatan que, a pesar de las especificidades, existe cercanía conceptual y generalidades determinantes entre ambos fenómenos. Identificar y conocer las generalidades, el punto de encuentro, esa área común entre las definiciones de ambos conceptos; es vital para determinar el enfoque sociológico, la perspectiva de abordaje, estudio y análisis de ambos fenómenos o uno de ellos. Precisamente, el proceso de identificación de generalidades y determinación del enfoque se hará a continuación para el clientelismo político.

Desde el punto de vista sociológico, la corrupción y el clientelismo, entendidos como acciones voluntarias de individuos insertos en estructuras, posee cuatro perspectivas para la comprensión de sus causas. Primero, la perspectiva objetiva, según la cual ambos fenómenos son resultado de estructuras sociales determinantes externas al individuo, los llamados hechos sociales por Durkheim y citados en el marco teórico. Segundo, la perspectiva subjetiva, según la cual el clientelismo es resultado de una decisión personal, interna al individuo, la llamada acción social de Max Weber. Tercero, tanto la perspectiva objetiva como la subjetiva, pueden abordarse desde la visión microsocial, es decir, específica a una institución, individuo o grupo de ambos, temporal y espacialmente

determinados. Cuarto, ambas perspectivas también pueden enfocarse desde la visión macrosocial, es decir, general a la sociedad.

Desde la perspectiva objetiva o estructural (utilizando el término sociológico correcto) las causas de la corrupción y el clientelismo se encuentran, entre otras, en las instituciones donde los individuos interactúan. Así, en una institución específica donde el aprovechamiento privado y el deterioro del interés común es la pauta reiterada aceptada por todos, un individuo no tiene otras opciones más que adaptarse o salir de allí. La perspectiva descrita, además de estructural es microsociológica, pues refiere a una institución específica. Sin embargo, puede ser estructural y macrosociológica, si define como causas de ambos flagelos a fenómenos objetivos generales como la desigualdad o el subdesarrollo.

Parece ser cierto que ámbitos que presentan ciertas características estructurales micro y macrosociales (desigualdad social, educación de baja calidad y sistemas de partidos débiles u opacidad y discrecionalidad, entre otros), prolifera más fácilmente la corrupción y el clientelismo. Sin embargo, también es cierto que aún en esos escenarios se ha verificado que existen excepciones, es decir, individuos que rechazan la relación corrupta o clientelar, precisamente por razones subjetivas, internas al individuo.

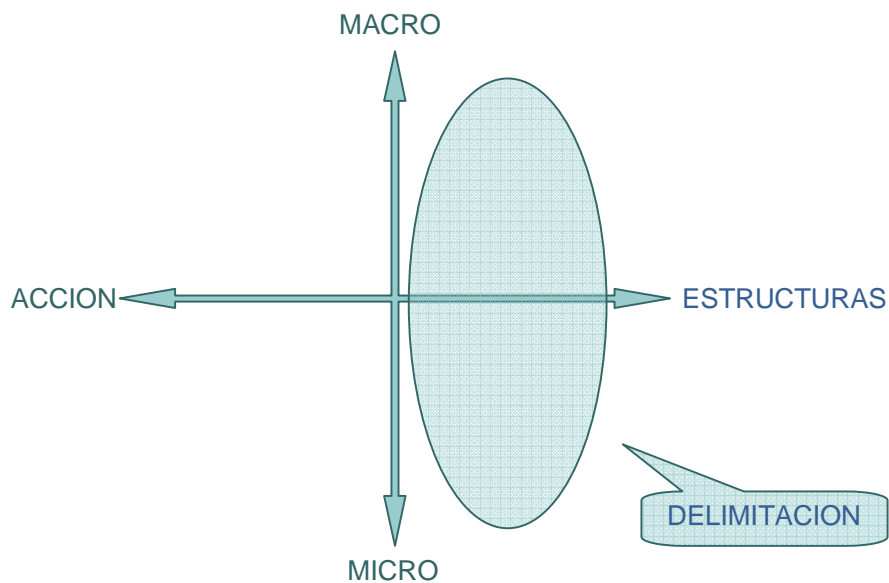
Desde la perspectiva subjetiva o de la acción (utilizando el término sociológico correcto) las causas sociológicas de la corrupción y el clientelismo, se encuentran, entre otras, en las características personales, en la identidad del individuo y en sus creencias, convicciones y motivaciones. Así, un individuo que interactúa en la misma institución donde la pauta reiterada es el aprovechamiento privado, puede negarse a un intercambio corrupto y clientelar, por sus valores morales o creencias personales. Entonces, se trata de un enfoque de la acción microsocial, pues valores y creencias existen en la mente de un individuo. Sin embargo, puede entenderse que dichas ideas personales son producto de elementos subjetivos como la religión o los preceptos éticos

imperantes. Entonces, la causa de la corrupción y el clientelismo son los valores individualistas propios del postmodernismo, perspectiva que continuaría siendo de la acción, pero macrosocial.

Un estudio integral sobre la corrupción y/o clientelismo debería abordar las causas sociológicas desde las cuatro perspectivas. En la práctica, cuando un individuo acepta una relación corrupta y clientelar, el fenómeno se explica mediante el estudio de la interrelación dinámica de las cuatro perspectivas: el individualismo imperante en la sociedad actual (acción-macro), la desigualdad del país en que reside (estructura-macro), la expectativa de mejorar su estatus socioeconómico (acción-micro) y la falta de controles institucionales en la instancia en que interactúa (estructura-micro). Sin embargo, si por falta de recursos o tiempo es imposible desarrollar un estudio de esa naturaleza, lo mejor es delimitarse a una de las perspectivas o a la interrelación de algunas de ellas. En el plan de investigación del presente estudio delimitó el esfuerzo a las causas sociológicas del clientelismo desde la perspectiva estructural, con énfasis microsocioeconómico. El siguiente diagrama muestra las perspectivas analizadas y las áreas de enfoque para estudiar las causas de la corrupción y el clientelismo desde la perspectiva sociológica, así como la delimitación citada.

Diagrama No. 1:

Perspectivas y enfoques para el estudio de las causas sociológicas de la corrupción y el clientelismo



Entonces, el presente estudio se enfoca en comprender las causas sociológicas del clientelismo en el Programa de de Transferencias Monetarias Condicionadas “Mi Familia Progresá” desde una perspectiva objetiva o estructural y con énfasis microsocia. En ese sentido, no abordará la corrupción ni la perspectiva de la acción, dejando esos enfoques para futuros esfuerzos académicos. Corresponde a continuación establecer las causas microestructurales de la corrupción e identificar, con base a las similitudes conceptuales entre ambos fenómenos, los elementos comunes y aplicables al estudio sociológico del clientelismo.

Una de las propuestas más aceptadas sobre las características estructurales microsociales que facilitan la proliferación de la corrupción la ha definido Robert Klitgaard. De acuerdo con él, existe una fórmula que contiene los ingredientes básicos de la corrupción, según la cual el flagelo prospera “cuando los agentes tiene poder monopólico sobre los clientes, cuando tienen un alto nivel de arbitrio y cuando la responsabilidad del agente respecto de un director es débil” (1992, p.98). La descripción se representa gráficamente en la siguiente ecuación:

$$C \text{ (corrupción)} = A \text{ (arbitrio)} + M \text{ (monopolio)} + I \text{ (Irresponsabilidad)}$$

El arbitrio o discrecionalidad es una condición que permite tomar decisiones con base en apreciaciones, motivaciones e intereses personales. El arbitrio o discrecionalidad esta estrechamente vinculado a la inexistencia de reglas objetivas y legítimas que establezcan lineamiento para tomar decisiones. Cuando esos elementos se concentran en personas que detentan un poder encomendado, aumenta el riesgo que decidan parcial e inequitativamente a favor de intereses privados, aumentando consecuentemente el riesgo de vulnerar el interés colectivo. El arbitrio y la discrecionalidad son causas microestructurales, pues se presentan en instituciones específicas y favorecen objetivamente la proliferación de relaciones corruptas. Debido a que el clientelismo es también es una relación dicotómica entre intereses públicos y privados, sin duda el arbitrio y la discrecionalidad son también causas microestructurales del fenómeno. Dicho con otras palabras, los riesgos de establecer relaciones clientelares aumentan proporcionalmente con el aumento de los niveles de concentración de arbitrio o discrecionalidad en una institución publica, como por ejemplo en un PTMC.

El principal indicador para evaluar los niveles de concentración de arbitrio y discrecionalidad en una institución es la calidad de las normas que las regula, específicamente el rango de las normas y su contenido. El rango de las normas permite determinar el nivel de concentración de arbitrio y discrecionalidad. Una norma de mayor rango usualmente es discutida por más actores y es sometida a procesos de escrutinio público, por tanto es más difícil de reformar, como las normas aprobadas por los parlamentos. En cambio, con las normas de menor rango, como manuales operativos o resoluciones internas, sucede lo contrario. Esas normas son discutidas por menos actores y no siempre son públicas o publicables de oficio, por lo que son más fáciles de reformar. El otro aspecto a evaluar es el contenido de las normas. De poco servirían normas de alto rango

que no definan los procesos sustantivos y deleguen en otros actores su formulación y aprobación. En el caso de los PTMC, las normas deben contener la definición de los procedimientos, mecanismos y herramientas de sus procesos sustantivos: el ingreso, la transferencia, la corresponsabilidad y el egresos. Analizar el rango y el contenido de las normas es fundamental para evaluar su calidad, y consecuentemente, los niveles de concentración de arbitrio y discrecionalidad existentes.

El monopolio es la condición que concentra poder en un actor o grupo, permitiéndole administrar dicho poder a favor de intereses privados. El monopolio o concentración de poder esta estrechamente vinculado a la falta de controles o contrapesos: menos controles igual a mayor concentración de poder, pero también viceversa. Si el poder concentrado es encomendado por una colectividad, el actor que lo detenta podría administrar ese poder para beneficiar intereses privados. Al igual que el arbitrio y la discrecionalidad, el monopolio o concentración de poder favorece los intereses privados sobre los personales, por lo que es causa microestructural de la corrupción y del clientelismo.

El principal indicador para conocer los niveles de concentración de poder en una institución son los controles, específicamente los controles verticales y horizontales. Los mecanismos de control están inspirados en el principio de pesos y contrapesos. En esencia, se trata un conjunto de elementos que garantizan y facilitan la vigilancia de la gestión pública por parte de actores independientes. El involucramiento de actores independientes en control del ejercicio del poder público reduce su concentración y monopolio, rebajando a su vez los riesgos asociados. En sentido estricto, existe control horizontal cuando una institución pública es vigilada por otra y vertical cuando la vigilancia es ejercida desde la sociedad civil. El control horizontal, también llamado control gubernamental o fiscalización, esta a cargo de los órganos de control, entre los que resaltan los parlamentos, que ejercen control político, y las contralorías de cuentas, que tiene a su cargo el control financiero. El control vertical, conocido

como participación ciudadana, es el derecho que tiene todo ciudadano de ser consultado, involucrarse directamente o auditar la gestión pública. La participación es un complemento de la democracia representativa, y aunque no es homogénea en la práctica, siempre se sustenta en los mismos fundamentos. La participación es uno de los dispositivos más importantes contra el monopolio o concentración del poder, pues descentraliza, vigila y controla las decisiones de los funcionarios.

La irresponsabilidad es la condición según la cual un actor no informa sobre sus decisiones, su fundamento y sus resultados. La irresponsabilidad mantiene al actor en la opacidad, es decir, en una condición en que nadie conoce de sus actos. La irresponsabilidad está estrechamente asociada a la falta de flujos de información objetiva y verificable, pues en un escenario donde no existe el derecho de pedir cuentas y la obligación de darlas, la irresponsabilidad prolifera fácilmente. La irresponsabilidad u opacidad es una causa microsociológica de la corrupción, pues en una institución donde no existen mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, cualquier actor puede perjudicar el interés colectivo, pues los perjudicados no se enterarán. En el mismo sentido, debido a que el clientelismo perjudica el interés común, debe mantenerse como un acto oculto e inalcanzable los ojos de la colectividad, lo que convierte a la irresponsabilidad u opacidad en otra de las causas del fenómeno.

El principal indicador para conocer los niveles de concentración de la irresponsabilidad u opacidad son los flujos de información, específicamente el derecho de los ciudadanos a acceder y la obligación de los funcionarios de rendir cuentas. El acceso a la información es el derecho de toda persona a conocer, solicitar y difundir datos públicos. El acceso a la información es uno de los principales antídoto contra la opacidad o irresponsabilidad, pues garantiza la transparencia de las instituciones, permitiendo de esa manera ver y vigilar las actuaciones de los funcionarios públicos. En consecuencia, a mayores niveles de acceso a la información, menor será la concentración de opacidad o

irresponsabilidad y más bajos los riesgos de clientelismo político. Lógicamente, la relación también funciona de manera inversa: menos acceso genera más concentración y riesgos más altos. Por su parte, la rendición de cuentas, es la obligación que tiene todos los funcionarios públicos de informar sobre la gestión y desempeño de la institución que esta a su cargo. Es la contraparte del acceso a la información, pero incluye además la obligación de justificar el curso de acción de la gestión pública. En ese sentido, la rendición de cuenta es un mecanismo que reduce la irresponsabilidad y provee información para el control ciudadano. No obstante, la rendición de cuentas debe tener una base sólida de información, por lo que es vital que previamente se diseñen e implementen estrategias de monitoreo y evaluación interna de los programas gubernamentales.

Cuadro No. 2:

Causas microsociológicas del clientelismo y los indicadores para su análisis.

CAUSAS	INDICADORES
ARBITRIO O DISCRECIONALIDAD	Rango de la reglas
	Calidad de la reglas
MONOPOLIO O CONCENTRACIÓN DE PODER	Control horizontal.
	Control vertical.
IRRESPONSABILIDAD U OPACIDAD	Acceso a la información
	Rendición de cuentas

El cuadro No. 2 resume las causas microsociológicas del clientelismo en cualquier institución específica y sus indicadores. En otras palabras, a través del estudio de los niveles de concentración de arbitrio, monopolio e irresponsabilidad en un PTMC, se podrá conocer las causas sociológicas del

clientelismo. Las causas deberán analizarse a partir de las variables correspondientes. Primero, si la norma que regula un PTMC es de bajo rango y calidad, habrá mayor concentración de discrecionalidad. Segundo, si los controles horizontales o verticales son débiles o inexistentes, habrá mayores grados de concentración de poder. Tercero, si el acceso a la información y la rendición de cuentas es limitado o nulo, habrá mayor concentración de irresponsabilidad. Una alta concentración de las tres causas significa altos riesgos de clientelismo políticos en un PTMC.

CAPITULO 3:
Contextualización del PTMC “Mi familia progresa” (MIFAPRO) de
Guatemala.

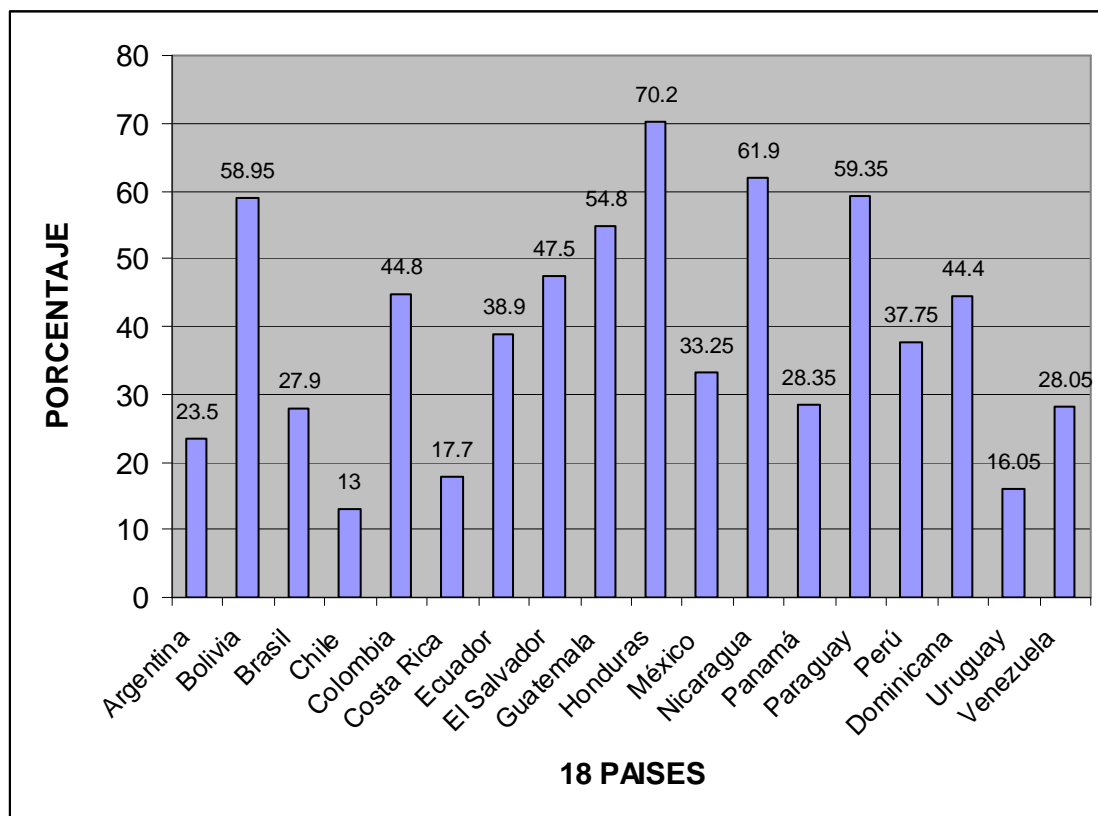
3.1. El contexto socioeconómico: pobreza, desigualdad e inversión social.

La pobreza y la desigualdad son unos de los principales problemas de América Latina. La persistencia del problema está asociada al lento crecimiento económico, pero también a la capacidad, eficiencia y eficacia de los Estados. Una lista de las consecuencias negativas de la pobreza y la desigualdad podría ser interminable, pero basta mencionar que deteriora la calidad del capital humano y dificulta la cohesión social. Por esta razón se habla de círculos viciosos, pues ambas consecuencias reducen la movilidad social, es decir, la capacidad y posibilidad de las personas de salir de la condición de pobreza y reducir la desigualdad. Económicamente también se reproduce un círculo vicioso, pues al deteriorar el capital humano, ambos fenómenos reducen indirectamente la productividad, lo cual impacta negativamente al crecimiento económico de la sociedad en su conjunto.

Desde un enfoque macroestructural, la explicación a fenómenos como el clientelismo político es la pobreza y la desigualdad. El clientelismo político requiere de condiciones socioeconómicas que provoquen relaciones asimétricas de poder entre personas o grupos. En una sociedad donde la mayoría de ciudadanos es pobre y el acceso a bienes y servicios básicos es escaso o se encuentra concentrado en grupos privilegiados, existen las condiciones objetivas para la proliferación de asimetrías. En el mismo escenario de pobreza, si el acceso se encuentra concentrado en instituciones y funcionarios públicos, pero además es escaso, la posibilidad que proliferen relaciones clientelares es altísima. Por ejemplo, si existe la necesidad de fertilizantes y los demandantes no tienen poder adquisitivo para adquirirlo en el mercado, un programa público que provea el producto gratuitamente sería un éxito clientelar. Por lo anterior, es importante conocer y analizar los niveles de pobreza y desigualdad, pero también el gasto o inversión social público, para determinar si existen condiciones macroestructurales que favorecen fenómenos como el clientelismo político.

Gráfica No. 1:

Indicadores de pobreza de la población en América Latina en promedio entre el 2004 y el 2008



Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL (2009).

América Latina se encuentra entre las regiones con los más altos niveles de pobreza en el mundo. En promedio, entre el 2004 y el 2008, dos terceras partes de la población de 11 de 18 países de América Latina se encontraban en condición de pobreza. Los casos paradigmáticos saltan a la vista. En Honduras el 70.2% de la población es pobre, el 61.9% en Nicaragua y el 59.35% en Paraguay; mientras que en Chile solamente el 13% de la población se encuentra en la condición mencionada, el 16.05% en Uruguay y el 17.7% en Costa Rica.

Centroamérica es una subregión que presenta particularidades y contrastes importantes, pues allí se encuentra el país más pobre (Honduras) y el tercero con menos pobreza (Costa Rica) de América Latina. Además, el hecho que el 61.9% de la población de Nicaragua, el 54.8% de la de Guatemala y el 47.5% de la de El Salvador, se encuentre en condición de pobreza, permite afirmar que Centroamérica es una de las una subregiones más pobres del continente. En ese marco, Guatemala se encuentra entre los 5 países más afectados por el problema, específicamente el 5to en América Latina y el 3ro en Centroamérica.

Cuadro No. 3:

Distribución del ingreso de los hogares en Centroamérica, últimos dos años registrados.

PAIS	AÑO	40% MÁS POBRE	30% SIGUIENTE	20% ANTERIOR DEL 10% MÁS RICO	10% MAS RICO
COSTA RICA	2007	15.0	24.9	28.1	32.0
	2008	15.4	25.2	28.4	31.0
EL SALVADOR	2001	13.5	24.7	20.7	33.1
	2004	15.9	26.0	28.8	29.3
GUATEMALA	2002	14.1	22.4	27.3	36.2
	2006	12.8	21.8	25.7	39.7
HONDURAS	2006	8.8	22.5	29.3	39.4
	2007	10.1	23.5	29.5	39.9
NICARAGUA	2001	12.0	21.7	25.6	40.7
	2005	14.3	24.0	28.2	35.5
PANAMÁ	2007	14.7	25.4	28.2	31.7
	2008	14.5	25.7	27.8	32.2
PROMEDIO		13.4	23.9	27.3	35.06

Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL (2009)

La desigualdad también presenta contrastes en la región centroamericana, pero sobre todo similitudes y tendencias. El 40% más pobre de la población centroamericana percibe en promedio el 13.4% de los ingresos totales, dato que no dista mucho de los porcentajes por país. La participación de esa porción de la población en la distribución del ingreso no es mucho mayor en los países menos pobres de la subregión, como Costa Rica o Panamá. De hecho, en los países más pobres, el grupo poblacional en cuestión alcanza niveles de ingresos más altos en algunos casos, en comparación con el promedio y con los países menos afectados por la pobreza: El Salvador en el 2004 (15.9) y Nicaragua en el 2005 (14.3). La concentración de los ingresos en el 10% de la población más rica presenta más variaciones entre países. Honduras, Guatemala y Nicaragua poseen los niveles de concentración de riqueza más elevados, aunque no se trata de contrastes radicales. En general, el porcentaje de ingresos para la población más pobre en toda la región es bajo en comparación con el resto de segmentos, es decir, todos los países presentan niveles de desigualdad importantes.

En ese contexto, Guatemala es el tercer país más desigual de la región centroamericana. En promedio, el 40% de la población más pobre recibe el 13.45% de los ingresos totales, levemente arriba del caso nicaragüense (13.1%); mientras que el 10% más rico de la población recibe el 37.9%, sólo levemente abajo del caso hondureño (39.6%) En otras palabras, en el medio de una región desigual, 1 de cada 10 guatemaltecos recibe tres veces más ingresos que 4 de ellos. Lógicamente, la pobreza y la desigualdad analizada impactan en los indicadores socioeconómicos de la población guatemalteca, fortaleciendo un círculo vicioso.

De acuerdo con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la tasa de analfabetismo en Guatemala entre la población de 15 o más años, es de 24.6% para los hombres y 36.7% para las mujeres, para un total promedio de 30.9% (2005). Mientras que la escolaridad promedio en jóvenes de 14 a 25 años

es de 6.5 años para los mestizos y 3.8 para los indígenas, para un total promedio de 4.5. (PNUD, 2005). En otras palabras, 31 de cada 100 guatemaltecos mayores de 15 años no saben leer y escribir; aquellos que saben hacerlo y asisten a la escuela posteriormente, sólo completan en promedio 4.5 años de escolaridad, es decir, finalizan los seis años de la educación primaria. Los datos revelan, además, que la situación es más dramática cuando se trata de mujeres o indígenas, pues comparativamente presentan un mayor porcentaje de analfabetismo y un menor nivel de escolaridad, respectivamente.

Los indicadores de salud tampoco son alentadores. En Guatemala, la tasa de mortalidad infantil es de 49 niños indígenas por cada 1,000 nacidos vivos y 40 niños mestizos, para un total promedio de 44. La tasa de mortalidad en la niñez es igualmente alta, pues por cada 1,000 nacidos vivos mueren 69 niños indígenas y 62 no indígenas, para un total promedio de 59. (PNUD, 2005). La desnutrición es otro de los problemas que afecta a la población infantil guatemalteca. De acuerdo con los datos del PNUD, la desnutrición global alcanza al 17% de los niños mestizos del país y al 30.4% de los niños indígenas, para un total promedio de 22.7%. (PNUD). En resumen, el país presenta un escenario de indicadores de salud negativo, donde 1 de cada 100 niños está condenado a morir por nacer en un hogar en condición de pobreza y 23 de los sobrevivientes padecerán de desnutrición, situación más dramática aún para los indígenas.

Cuadro No. 4:

Índice de Desarrollo Humano (IDH), Guatemala, 1994-2002

INDICE	Índice de salud		Índice de educación		Índice de ingreso		IDH	
	1994	2002	1994	2002	1994	2002	1994	2002
RESULTADO	0.615	0.690	0.555	0.613	0.578	0.617	0.583	0.640

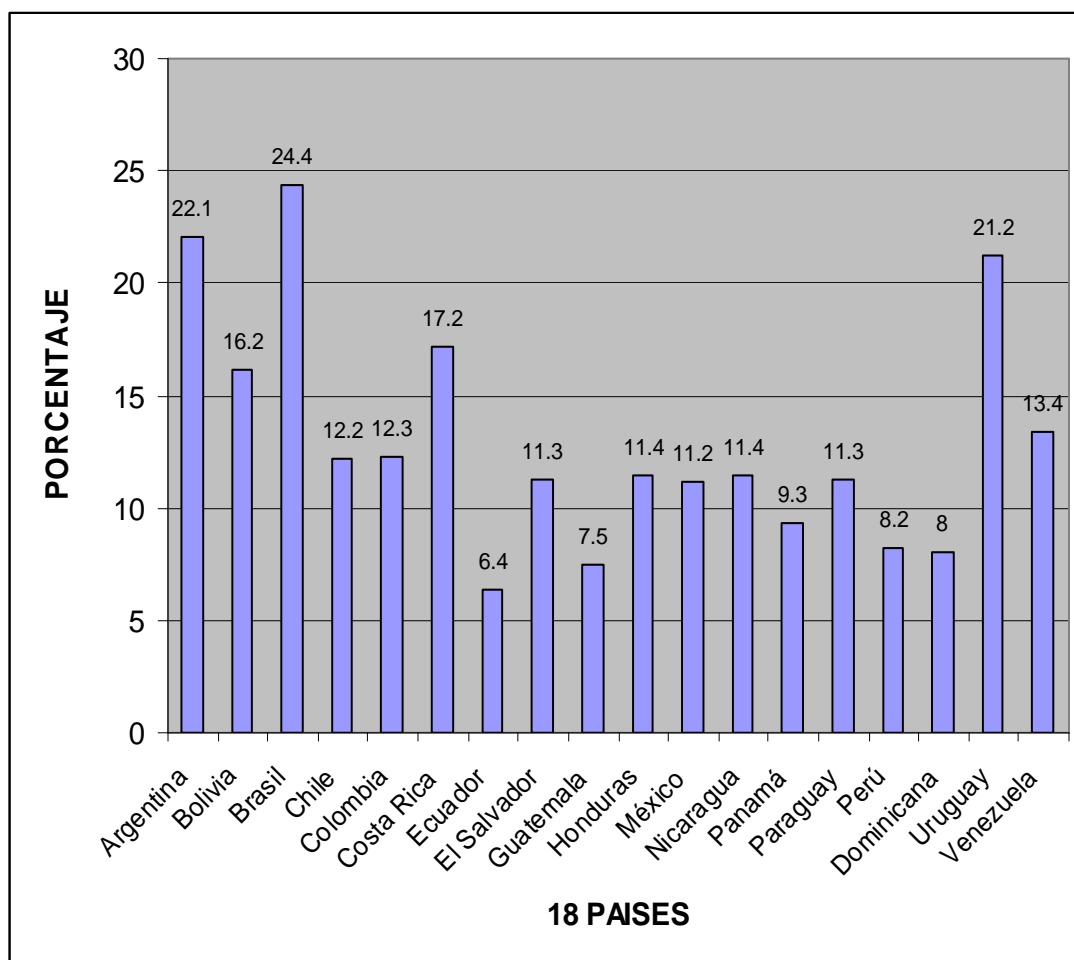
Fuente: Elaboración propia con base en PNUD (2005).

Los indicadores de salud y educación integrados, así como otros vinculados con la pobreza y desigualdad como el ingreso, afectan negativamente el Índice de Desarrollo Humano (IDH). Tal como se aprecia en el cuadro No. 4, los índices de salud, educación e ingresos han presentado un levísimo incremento de 1994 al 2002, lo que explica un IDH en general bajo a lo largo del período señalado. Consecuentemente, la calidad de vida de los guatemaltecos y el capital disponible para mejorar su productividad en ese mismo período ha sido reducida en calidad y cantidad, dificultando la inserción en el mercado laboral y la movilización ascendente en la escala socioeconómica.

El círculo vicioso provoca exclusiones más dramáticas y explícitas, pues según los datos, una indígena guatemalteca analfabeta de 18 años que sufrió de desnutrición infantil, tendrá menos oportunidades de inserción social en la actualidad que un joven alfabeto de 18 años que terminó la educación diversificada. La comparación es trágica si se recuerda que el primer caso representa 1 de cada 3 mujeres, aproximadamente. A pesar del círculo vicioso señalado, de tratarse del tercer país más pobre y desigual de la región centroamericana y de presentar indicadores socioeconómicos alarmantes; el Estado de Guatemala es uno de los que posee el gasto o inversión social más bajo en toda América Latina.

Gráfica No. 2:

Gasto público social como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) en América Latina. 2006-2007.



Fuente: elaboración propia a partir de datos de CEPAL (2009)

En efecto, el gasto público social con relación al PIB en la región para el 2006-2007, es en promedio el 13.05%, en un cuadro donde las brechas son sorprendentes. Mientras que Brasil posee un gasto social del 24.4% con relación al Producto Interno Bruto (PIB) y Argentina uno del 22.1%, Ecuador apenas suma 1/4 de ese monto con 6.4% y Guatemala presenta una situación igualmente negativa con el 7.5%. En comparación con los países de la subregión centroamericana, Guatemala es el país con el gasto público social más bajo. El 7.5% es menor a la mitad del gasto de Costa Rica (17.2%) y se encuentra aproximadamente 4 puntos porcentuales por debajo del resto de países vecinos en promedio.

En complemento, Guatemala presenta el gasto público per cápita más bajo en educación y salud de todo el continente. Para el 2008, el país invirtió 49 dólares americanos por persona en educación y tan sólo 20 en salud, mientras que Uruguay invirtió 354 y 364 dólares respectivamente (CEPAL, 2009). De acuerdo con el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI), a pesar que ha incrementado el gasto público social en la subregión centroamericana en los últimos años, como se constata en los casos de Honduras y Nicaragua, “(...) todavía es bajo cuando se compara con otros países, especialmente cuando se toma a Guatemala y El Salvador como referencia” (2007, p. 41). Las razones que explican las diferencias son las siguientes. Primero, Costa Rica ha tenido un gasto social constante de 1991 al 2005 gracias a la estabilidad de las instituciones y políticas internas a cargo de la materia. Segundo, El Salvador y Guatemala poseen un aumento mínimo en los mismos años debido a la falta de políticas e instituciones estables y fuertes. Tercero, Nicaragua y Honduras presentan un aumento sostenido por la implementación de Estrategias de Reducción de la Pobreza (ERP), en el marco de programas de alivio a la deuda bajo la iniciativa HIPC (ICEFI, 2007).

En resumen, Guatemala es el quinto país más pobre de América Latina y tercero más desigual de Centroamérica, lo que se traduce en indicadores de educación y salud preocupantes, todo lo cual crea un círculo vicioso que afecta directamente el desarrollo humano y el capital social de sus habitantes. A pesar de ello, el Estado de Guatemala es el segundo país con el menor gasto público social con relación al PIB y el que posee el menor gasto en salud y en educación per capita de todo el continente. En definitiva, el país presenta condiciones macroestructurales que favorecen las relaciones asimétricas de poder y consecuentemente el clientelismo político. La pobreza imposibilita la satisfacción de las necesidades básicas a un grupo importante de la población, la desigualdad concentra el acceso de los bienes y servicios en persona o grupos específicos, mientras que la escasa oferta pública incentiva escenarios favorables a las relaciones clientelares.

3.2. El contexto sociopolítico: democracia, partidos y votos.

Luego de la Segunda Guerra Mundial, en el marco de la Guerra Fría, América Latina vivió una época de inestabilidad política caracterizada por enfrentamientos civiles internos, gobiernos militares y golpes de Estado. En ese período, los derechos civiles y políticos de los ciudadanos, esenciales en un régimen republicano y democrático, fueron violados sistemáticamente por las fuerzas públicas de seguridad. En la década de los ochentas la región inició un proceso de democratización que produjo negociaciones de paz, el retorno de los gobiernos civiles y la generalización de procesos electorales como el medio para acceder al poder.

Guatemala no fue la excepción a ese contexto. Luego del derrocamiento del gobierno de Jacobo Arbenz en 1954, inició en el país un conflicto armado interno que duró 36 años, período en el cual se alternaron en el poder gobiernos civiles y militares. En 1985 inició formalmente el proceso de democratización con la conformación de la Asamblea Nacional Constituyente, la promulgación de una nueva Constitución Política de la República y la celebración del proceso electoral en el cual triunfó Vinicio Cerezo Arévalo, candidato presidencial del Partido Democracia Cristiana Guatemalteca (DCG). El proceso de democratización continuó con la negociación de los acuerdos entre el gobierno y la guerrilla y se fortaleció con la firma de los Acuerdos de Paz en diciembre de 1996.

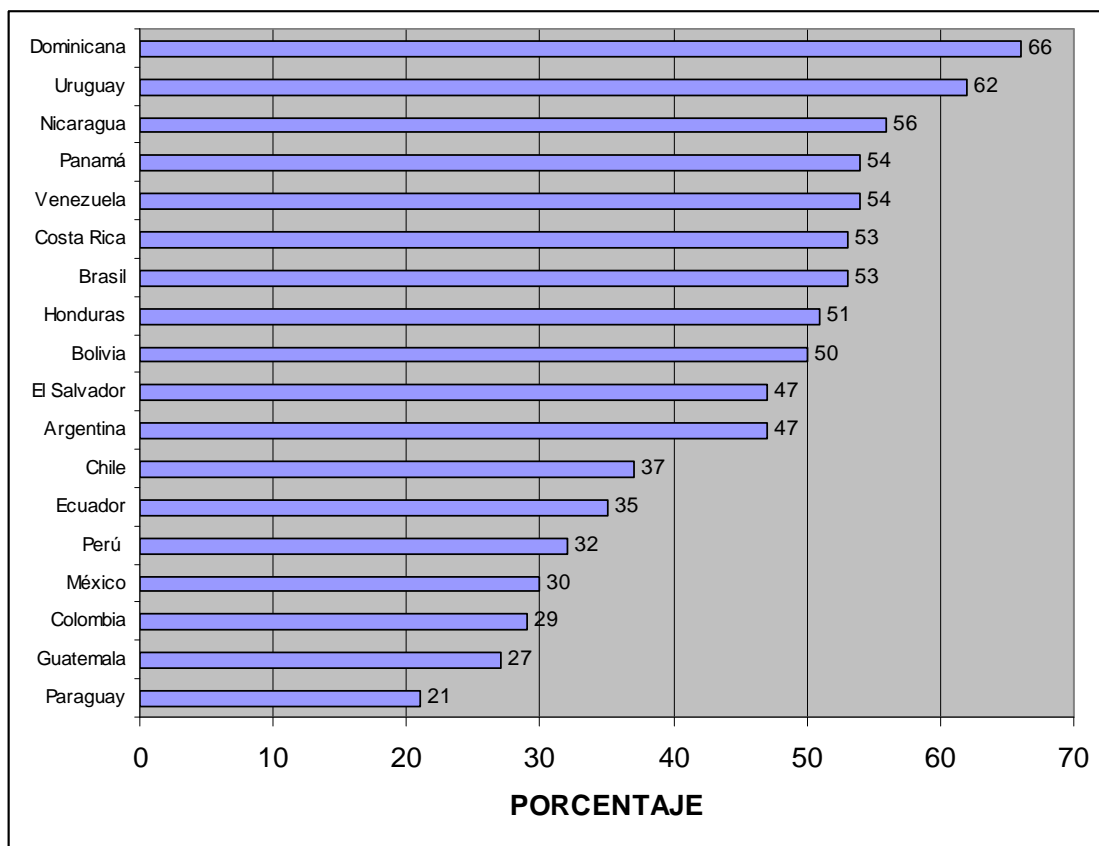
Después de poco más de veinticinco años de gobiernos civiles electos por los ciudadanos, la democracia aún no se encuentra suficientemente fortalecida en la región. De acuerdo con los resultados de una de las encuestas de opinión que presenta el informe “La democracia en América Latina” del PNUD, “(...) el 54.4% de los latinoamericanos estaría dispuesto a aceptar un gobierno autoritario si éste resolviera la situación económica” (2004, p. 31). El hecho se explica porque “(...) al tiempo que los latinoamericanos consolidan sus derechos políticos, se enfrentan a altos niveles de pobreza y a la desigualdad más alta del mundo”

(PNUD, 2004, p. 24). Desde esa perspectiva existe una relación dicotómica entre la expansión de la democracia y el estancamiento del desarrollo económico, donde las personas entienden como prioridad lo segundo, es decir, su situación y necesidades económicas.

La propuesta del informe del PNUD es redefinir la democracia y entenderla no sólo como un valor en sí mismo, sino un medio necesario para el desarrollo, por lo que es imprescindible comprender que no se reduce al acto electoral y que es esencial expandirla hasta lograr una ciudadanía integral (2004). “Hablar de ciudadanía integral es considerar que el ciudadano de hoy debe acceder armoniosamente a sus derechos cívicos, sociales, económicos y culturales, y que todos ellos conforman un conjunto indivisible y articulado” (PNUD, 2004, p. 24). Pareciera ser que uno de los principales problemas, y por tanto, uno de los más importante retos de la democracia es combatir la pobreza y la desigualdad. Ambos fenómenos siguen siendo apremiantes en Latinoamérica, lo que continúa provocando las mismas percepciones entre los ciudadanos.

GRAFICA No. 3:
DEMOCRACIA VERSUS DESARROLLO ECONÓMICO
TOTALES POR PAÍS 2009.

P. Si Ud. tuviera que elegir entre la democracia y el desarrollo económico “sin democracia” ¿Qué diría Ud. que es más importante? Aquí sólo “Democracia es lo más importante”.



Fuente: Latinobarómetro (2009).

En el 2009, cinco años después de publicado el informe de PNUD, en promedio sólo el 44% de los latinoamericanos creen que es más importante la democracia que el desarrollo económico “sin democracia”, es decir, sigue siendo una prioridad la situación y necesidades económicas. Al analizar desagregadamente los datos, llama la atención lo dramático de los contrastes. Mientras en República Dominicana el 66% cree que es más importante la democracia y 62% en Uruguay, sólo el 27% cree lo mismo en Guatemala y el 21% en Paraguay. El contraste se puede explicar, al menos en parte, por las diferencias significativas de indicadores de pobreza y desigualdad entre países.

La relación entre pobreza y democracia se deduce fácilmente en los casos de Paraguay y Guatemala, pues son el 3er y 5to país más pobre de la región respectivamente y consecuentemente son los países donde más importancia

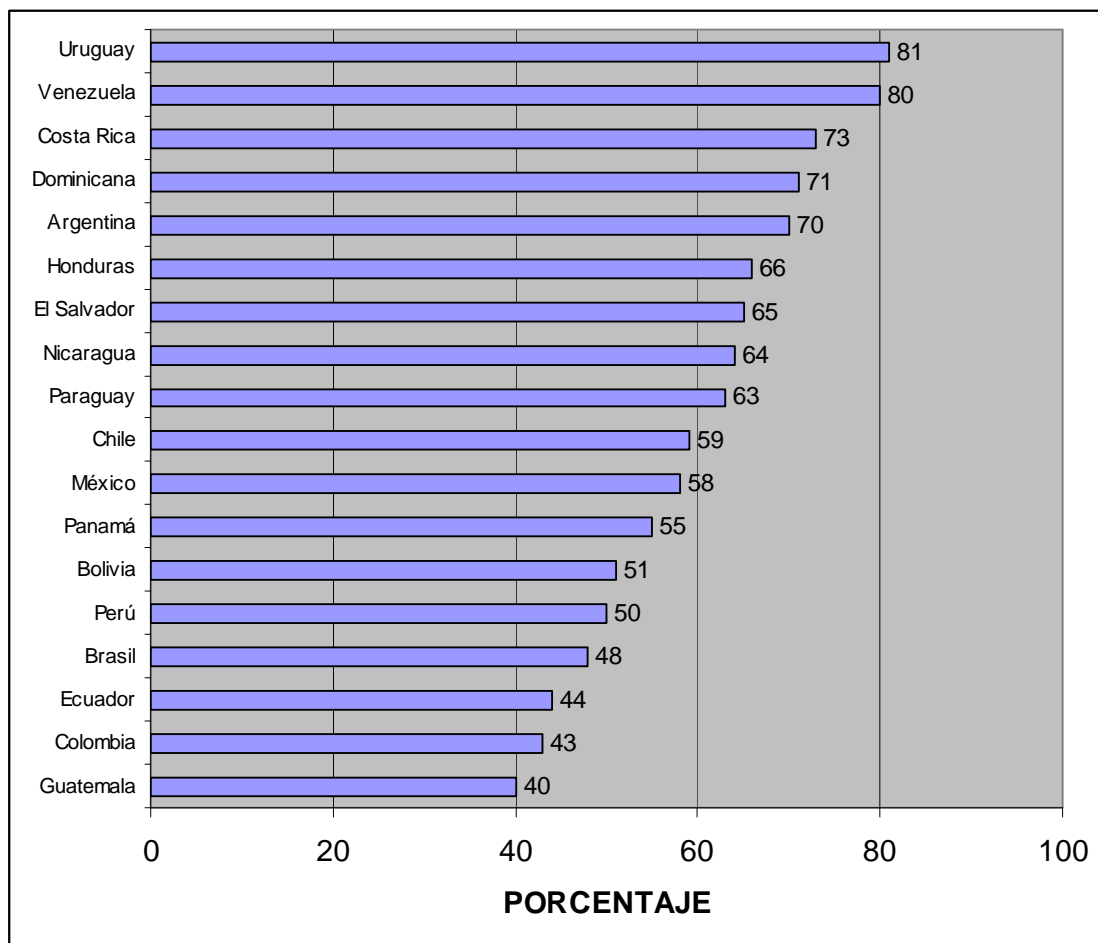
merece el desarrollo económico. En el caso de Uruguay la relación se constata aunque en el sentido inverso, pues es el segundo país menos pobre y el segundo donde sus habitantes consideran más importante la democracia. República Dominicana es una excepción, pues siendo medianamente pobre en comparación con la región, es donde más importancia le otorgan los encuestados a la democracia. Esto no necesariamente contradice la tendencia general, sino más bien la complementa pues obliga a incluir elementos específicos que permitan explicar las variaciones en los resultados, como la cultura política o la historia de cada país.

La democracia se expandió en la región a partir de la década de los ochentas, pero paradójicamente ese proceso tuvo lugar en un contexto donde la pobreza y la desigualdad persistieron e inclusive en algunos casos se agravaron. En general en la actualidad esto ha provocado que un porcentaje relevante de la población considere más importante el desarrollo económico que la democracia, estableciendo una tendencia en la que más pobreza significa menos credibilidad del sistema, cuyas particularidades debe analizarse y complementarse a la luz de aspectos específicos de cada país.

En el escenario descrito Guatemala es la regla, ya que es uno de los cinco países más pobres de América Latina y el segundo donde se considera más importante el desarrollo económico que la democracia. Esta es la característica principal del contexto sociopolítico del país, pero no la única. Tratándose de un estudio sobre clientelismo, es fundamental analizar aspectos como la credibilidad de los partidos y la importancia del voto para completar el análisis.

Gráfica No. 4:
NO PUEDE HABER DEMOCRACIA SIN PARTIDOS
TOTALES POR PAÍS 2008

P. Hay gente que dice que sin partidos políticos no puede haber democracia, mientras que hay otra gente que dice que la democracia puede funcionar sin partidos. ¿Cuál frase está más cerca de su manera de pensar? Aquí sólo: Sin partidos políticos no puede haber democracia.



Fuente: Latinobarómetro (2009).

En promedio el 60% de los latinoamericanos piensa que sin partidos no puede haber democracia, un dato positivo pero aún lejos de lo deseado. Eso significa que 6 de cada 10 latinoamericanos conciben a los partidos como un elemento fundamental de la democracia. También significa que de esas 10 personas, 4 tienen una percepción negativa, es decir, que los partidos nos son importantes para el desarrollo de la democracia. Al igual que con el indicador anterior, las diferencias por país son relevantes y una vez más Guatemala aparece en los

más bajos puestos. De hecho, sólo el 40% de los guatemaltecos consideran que sin partidos no puede haber democracia, es decir, 6 de cada 10 no consideran a las instituciones partidarias como elementos importantes o imprescindibles para la democracia. Guatemala ocupa el último lugar de la lista, seguido de Colombia y Ecuador, mientras que en el lado opuesto se encuentran Uruguay con 81%, Venezuela con 80% y Costa Rica con 73%. La diferencia de 40 puntos porcentuales entre el primero y el último lugar, evidencia que en Guatemala los partidos políticos no están asociados al desarrollo de la democracia en la mente de los ciudadanos.

La baja credibilidad de los partidos políticos guatemaltecos también salta a la vista en otros estudios. De acuerdo con el Informe “Cultura política de la democracia en Guatemala” publicado por la Asociación de Investigaciones Económicas y Sociales (ASIES) en el 2008, los partidos políticos son las instituciones que poseen la más baja legitimidad en Guatemala, con un resultado de 33.8%, por debajo del Congreso (40.2%) y la Policía (40.3%). El mismo estudio señala más adelante que solamente el 15.9% de los guatemaltecos simpatizan con algún partido político, lo que significa que 8 de cada 10 no posee ninguna afinidad hacia alguna institución partidaria (ASIES, 2008). En complemento, los Indicadores de Percepción y Experiencias de Corrupción de Acción Ciudadana (AC) publicados en el 2006 revelan que el 85.8% de los guatemaltecos opina que los partidos ayudan en nada a luchar contra la corrupción y el 87.9% piensa que los políticos son corruptos, es decir, prácticamente 9 de cada 10 asocian a los partidos y sus miembros con la corrupción, pasiva y/o activamente.

La falta de identificación de los partidos guatemaltecos con la democracia, así como su baja legitimidad, representatividad y credibilidad; se explican por la débil institucionalidad del sistema de partidos y consecuentemente de las instituciones partidarias en si. En la práctica los partidos son presas de un sistema de financiamiento privado que merma la competencia y la equidad, lo

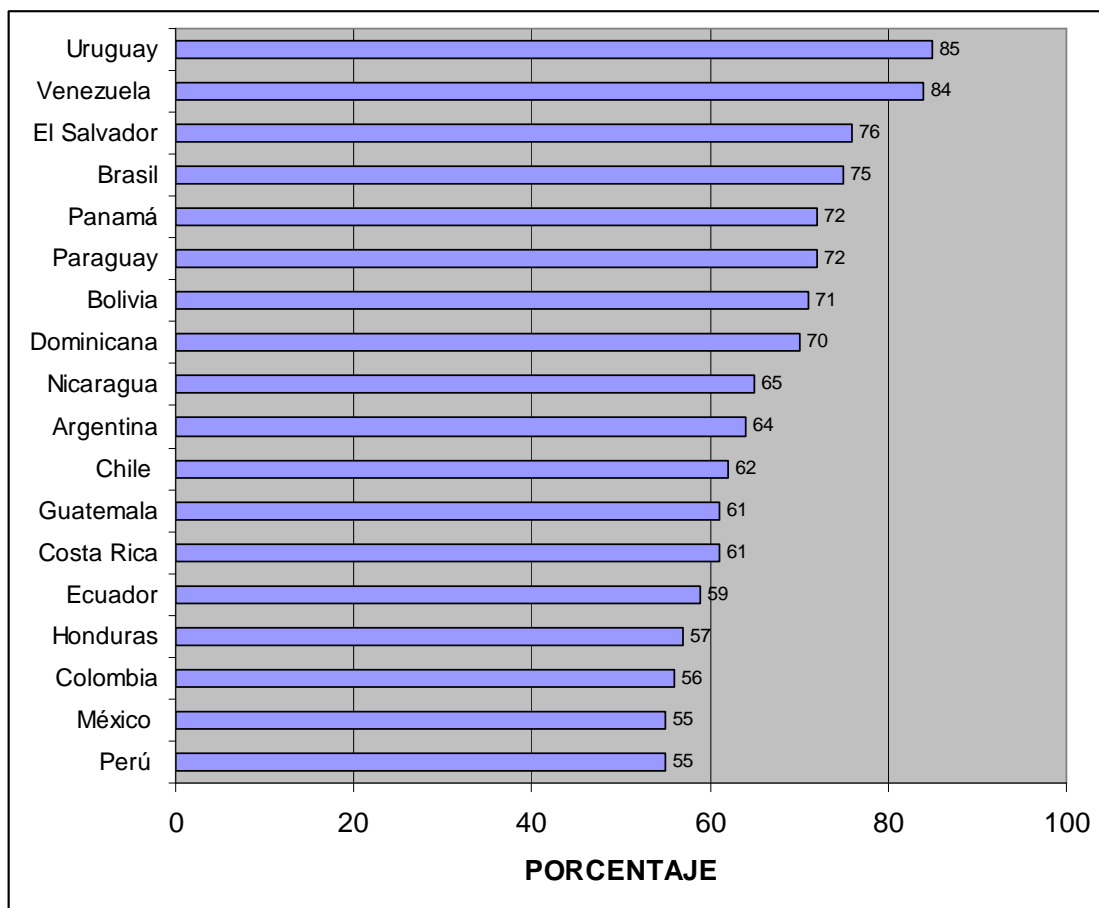
que genera estructuras institucionales débiles, con alarmantes niveles de volatilidad electoral, una vida institucional reducida y niveles alarmantes de transfuguismo.

Desde el retorno a la democracia en Guatemala ningún partido ha vuelto a ser electo y su promedio de vida institucional es menor a 15 años. De acuerdo con el texto, Torres-Rivas y González, “(...) no hay ningún ejemplo entre las nuevas democracias latinoamericanas en que los partidos que protagonizaron la transición –con fuerte presencia en las primeras elecciones post autoritarias– tengan tan escaso peso político apenas uno o dos elecciones más tarde” (2001, p. 49-50). En cuanto al transfuguismo, el número de diputados que cambiaron de partidos a mitad del mandato luego del último proceso electoral ascendió a 83 de los 158 que conforman el parlamento, equivalente al 53%, (Prensa Libre, 24 de octubre de 2010). En definitiva, en Guatemala la debilidad de los partidos políticos es evidente y tiene repercusiones no sólo en la manera en que son percibidos, sino en otros elementos fundamentales de la democracia, como el significado y el valor del voto.

Gráfica No. 5:

La eficiencia del voto.

P. Algunos dicen que la manera como uno vota puede hacer que las cosas sean diferentes en el futuro. Otros dicen que independientemente de cómo vote, no hará que las cosas sean mejores en el futuro. ¿Cuál frase esta más cerca de su manera de pensar? Aquí sólo: la manera como uno vota puede hacer que las cosas sean diferentes en el futuro.



Fuente: Latinobarómetro (2009)

El 67% de los latinoamericanos cree que el voto puede hacer que las cosas sean diferentes en el futuro y particularmente el 85% de los uruguayos y 84% de los venezolanos. Estos datos son complementarios con la importancia de los partidos para la democracia, donde Uruguay y Venezuela también encabezan la lista. En cierto sentido, existe una relación proporcional entre la importancia de los partidos para la democracia, por un lado, y la confianza en la efectividad del voto, por otro. Sin embargo, no se pueden olvidar los casos de Perú y México, donde aparentemente se confía más en los partidos que en el voto, al menos en comparación con Guatemala, donde sucede lo contrario. En efecto, paradójicamente en este país el 61% confía en el voto y sólo el 40% en los partidos, lo que evidencia una visión cortoplacista y sin fundamento institucional. En todo caso, la credibilidad en la eficiencia del voto en América Latina está aún

lejos de lo deseado y si bien existe una relación general entre la importancia de los partidos y la credibilidad de voto, la explicación de las particularidades de cada país requiere ser complementada con datos específicos.

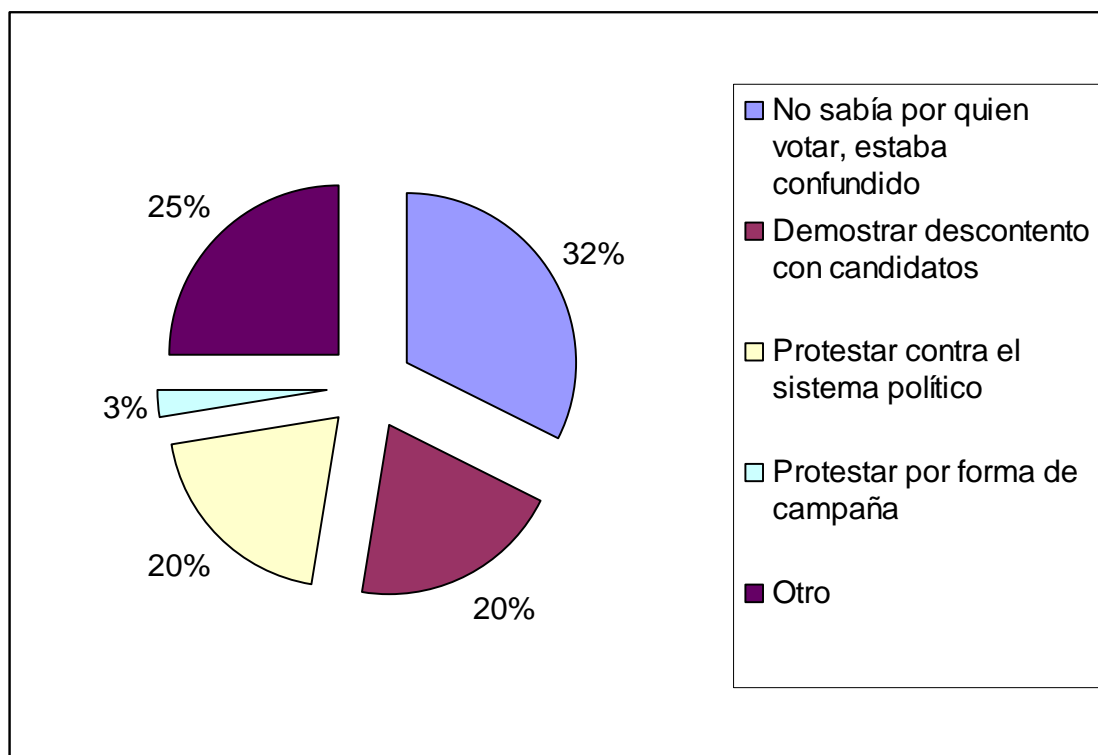
Un dato que ayuda a comprender el significado y el valor del voto en Guatemala es el nivel de abstencionismo y sus causas. De acuerdo con Boneo y Torres-Rivas, el promedio de abstencionismo en los procesos electorales de 1985 a 1999 fue de 50.4% con relación a la población registrada y 68.8% a la Población en Edad de Votar (PEV)². (2001). El abstencionismo con relación al número de empadronados bajó en el proceso electoral del 2007, con un porcentaje de 39.8% (TSE, 2008), debido al aumento y descentralización de las mesas electorales. No obstante, el porcentaje de abstencionismo seguramente sea mayor si se le calcula con relación a la PEV, como sucede con los cálculos de Boneo y Torres-Rivas. Sin embargo, pese a la mejora del asunto en el último proceso electoral y aún tomando como base la población registrada, el porcentaje promedio de abstencionismo equivalente al 45.1% aún sigue siendo alto en comparación con el resto de países de América Latina.

El abstencionismo es provocado tanto por causas institucionales como individuales. Entre las primeras resaltan la dificultad de obtener documentación, la distancia de los puestos de votación, mientras que entre las segundas destacan la confianza y convicción en el voto como mecanismo de participación. (Boneo y Torres-Rivas, 2001). En complemento, con la intención de contar con más elementos de análisis, es preciso conocer qué piensan los guatemaltecos que no se abstienen, es decir, los que participan en las elecciones, pero votan nulo o en blanco.

Gráfica No. 6:

¿Por qué votó nulo o en blanco en las elecciones?

² En Guatemala la participación y el abstencionismo electoral se miden con relación a la población registrada o empadronada, mientras que a nivel internacional se mide con relación a la PEV. De acuerdo con Torres-Rivas y Boneo el método utilizado en el país arroja resultados engañosos, por lo que en su investigación optaron en colocar los dos resultados.



Fuente: ASIES, 2008.

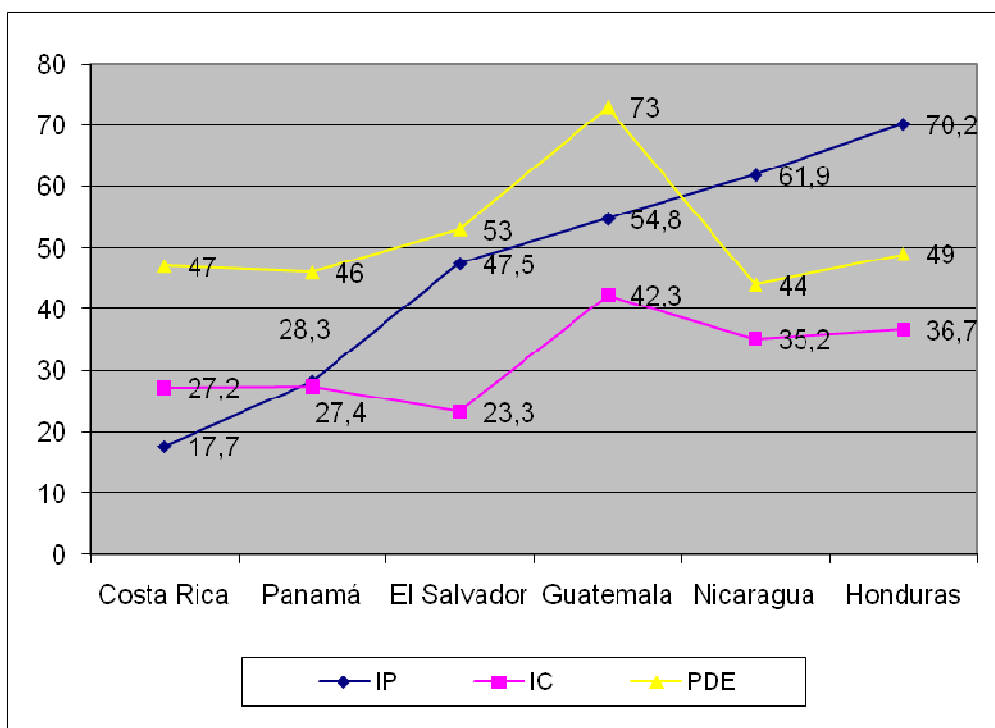
El 32% de los ciudadanos guatemaltecos que participan en las elecciones explica que votó nulo o en blanco porque “no sabían por quien votar”, lo que confirma la falta de legitimidad y representatividad de los partidos políticos. De hecho, el dato es completamente comprensible si se recuerda que sólo 2 de cada 10 guatemaltecos simpatiza con algún partido y menos de uno participa directamente. El 20% que participó y votó nulo o en blanco lo hizo por “demostrar descontento con candidatos” y otro 20% por “protestar contra el sistema político”. Ambos datos revelan un elemento interesante, pues casi la mitad de los guatemaltecos que votan nulo o en blanco lo hacen porque comprenden el voto como un mecanismo de protesta, no de elección. En otras palabras, además de la falta de opciones políticas y la baja credibilidad de los partidos, se evidencia el uso del voto como vehículo para rechazar la democracia en sí.

En contexto sociopolítico de Guatemala es complejo y negativo, por tres razones fundamentales. Primero, la poca y débil preferencia de la democracia ante el desarrollo económico; lo que evidencia un vínculo y relación estrecha entre pobreza, desigualdad y participación política. De acuerdo con los datos, los guatemaltecos prefieren resolver sus problemas económicos en lugar de la democracia, es decir, escogen cubrir sus necesidades en vez de participar. Segundo, la falta de identificación de los partidos políticos con la democracia, así como su baja legitimidad, representatividad y credibilidad; son la prueba que estas instancias no son eficaces y eficientes como mecanismos de intermediación entre los ciudadanos y el Estado, lo que a su vez provoca un vacío de representación. Tercero, el abstencionismo elevando y la considerable utilización del voto como mecanismo de protesta, no sólo confirma las ideas anteriores, sino muestra que el voto tiene una importancia y valor débil y relativa como instrumento de participación y de delegación de poder.

Desde un enfoque sociológico y macroestructural, las características del contexto sociopolítico señaladas podrían favorecer la proliferación del clientelismo político y también explicarlo. El fenómeno requiere que el cliente este dispuesto a intercambiar el voto por favores con el patrón o mediador. En una sociedad donde el ciudadano prefiere cubrir sus necesidades en vez de participar, donde los partidos no funcionan como mecanismos de intermediación y donde la importancia y el valor del voto son débiles y relativos; existen muchos más riesgos que proliferen relaciones clientelares. La falta de legitimidad y confianza en la democracia, la debilidad institucional de los partidos políticos y el poco valor y relativa importancia del voto son causas macroestructurales del clientelismo político, tanto como la pobreza y la desigualdad. Las causas citadas son fundamentales para entender e interpretar la siguiente gráfica.

Gráfica No. 7:

Relación entre Índice de Pobreza (IP), Índice de Clientelismo (IC) y Preferencia del Desarrollo Económico ante la Democracia (PDE)



Fuente: elaboración propia, con base en CEPAL, PNUD y Latinobarómetro.

En la gráfica No. 7, la línea del Índice de Clientelismo (IC) presenta los mismos movimientos de oscilación que la línea de Preferencia del Desarrollo Económico (PDE) en casi todos los países, salvo El Salvador. En realidad, la varianza de este país es ínfima y en general también refleja la tendencia. En otras palabras, a menos preferencia de la democracia ante el desarrollo económico, más clientelismo político en la región centroamericana. Por su parte, la línea del Índice de Pobreza (IP) presenta una relación menos evidente con la línea del IC, pero al analizarla detalladamente se constata que existe un crecimiento correlativo en ambas. A excepción de Costa Rica, donde el clientelismo es mayor que la pobreza, la realidad es que a más pobreza corresponde más clientelismo en la región centroamericana. En resumen, se evidencia que desde una perspectiva general, los países más pobres y en los cuales más prefieren el desarrollo económico ante la democracia, son los que poseen mayores prácticas de clientelismo.

3.3. El contexto histórico e institucional:

3.3.1. Surgimiento, expansión y situación actual de los PTMC en Latinoamérica.

La transición de una política social universal a otra focalizada es el fondo de las discusiones sobre los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC). El proceso encuentra sus antecedentes más remotos en la creación de los Fondos de Inversión Social (FIS) y en los Programas Sociales Selectivos (PSS). En América Latina el primer FIS fue creado en Bolivia en 1978, mientras que los PSS datan de finales de la década de los ochenta y principios de los noventa. Desde entonces el modelo de inversión social focalizada se ha reproducido en todo el continente. A finales de la década de los noventa y principios de la siguiente se articularon las críticas contra esa nueva política. Un enfoque se centró en el análisis de la política social universal y su relación con el Estado de Bienestar, en contraposición con la nueva política social focalizada y su asociación con el Estado Neoliberal. La crítica más recurrente fue la distorsión del papel del Estado como garante de derechos sociales, económicos y culturales (DESC). Desde esa perspectiva se atacaba la conversión del Estado en un ente mínimo que invierte solamente en los más pobres, mientras empuja al resto a ejercer sus DESC mediante su capacidad de pago en el mercado. El otro enfoque se centró en el estudio de la eficiencia y eficacia de los modelos institucionales, así como la relación entre los recursos invertidos y los resultados obtenidos en la reducción de la pobreza y desigualdad.

En ese contexto surgieron replanteamientos políticos y fue cuando muchos FIS y PSS comenzaron a fusionarse, reformarse y hasta desaparecer. Precisamente en aquel momento, como consecuencia o respuesta a las críticas, apareció un nuevo modelo institucional de inversión social focalizada: los programas de transferencias monetarias condicionadas (PTMC). El programa “Progresas” (luego rebautizado con el nombre de “Oportunidades”) de México, fue creado en

1997. Ese mismo año Brasil inició su programa municipal “Bolsa Escola”, en Brasilia y Campinas. A diferencia de los FIS, que se enfocaban en un área de inversión social determinada (salud, educación, vivienda, desarrollo rural, etc.), o de los PSS que entregaban bienes a grupos determinados para paliar efectos socioeconómicos coyunturales o puntuales; los PTMC comenzaron a enfocarse directamente en los ciudadanos más pobres, entregándoles una prestación monetaria a cambio del cumplimiento de una corresponsabilidad (enviar a los hijos a la escuela, a los centros de salud, etc.), con el objeto de mejorar el capital social. Los PTMC crecieron significativamente en América Latina en la década siguiente, es decir, en los últimos 10 años. De hecho, en 1997 existían PTMC solamente en México, mientras que para el 2008 habían sido creados programas de esta naturaleza en 16 países más del continente, tal como lo refleja el cuadro siguiente.

Cuadro No. 5:
PTMC EN AMERICA LATINA, NOMBRES Y FECHAS DE CREACIÓN

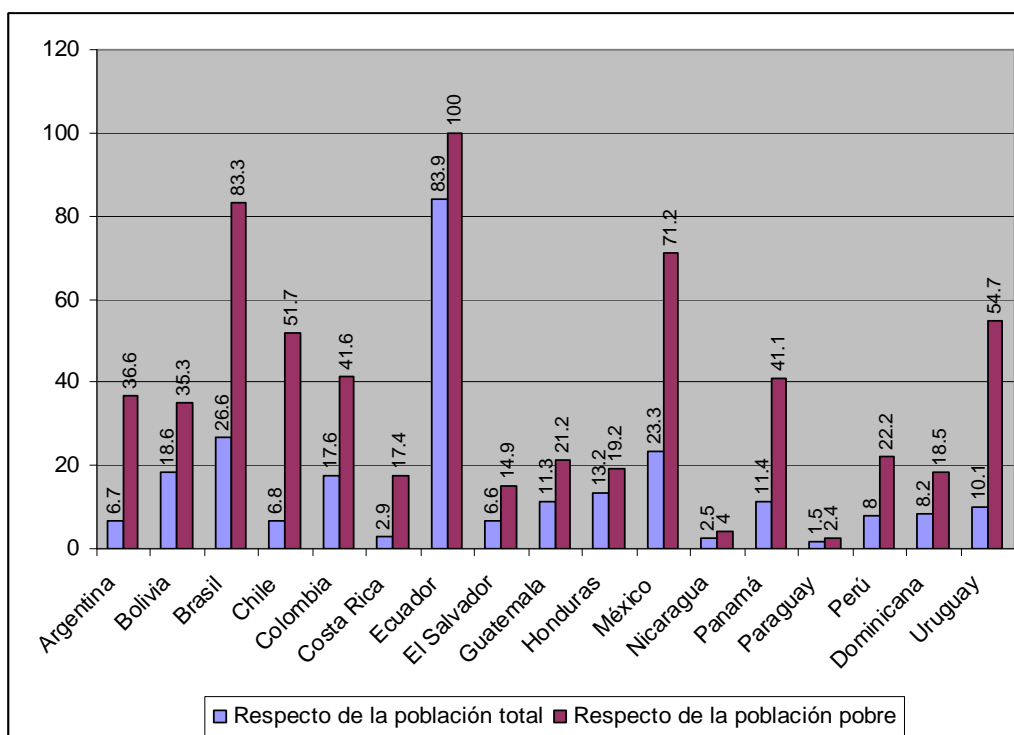
PAIS	NOMBRE	FECHA DE CREACIÓN
Argentina	Familias por la Inclusión Social	2005
Bolivia	Bono Juancito Pinto	2006
Brasil	Bolsa de Familia	1997-2003
Chile	Chile Solidario	2002
Colombia	Familias en Acción	2001
Costa Rica	Avancemos	2006
Ecuador	Bono de Desarrollo Humano	2001
El Salvador	Red Solidaria	2005
Guatemala	Mi Familia Progresa	2008
Honduras	Programa de Asignación Familiar (fase II)	1998
México	Oportunidades	1997
Nicaragua	Red de Protección Social	2000

Panamá	Red de Oportunidades	2006
Paraguay	Tekapora	2005
Perú	Juntos	2005
Dominicana	Solidaridad	2005
Uruguay	Ingreso Ciudadano (PANES)	2005-2007

Fuente: Elaboración propia con base en Cecchini et al. (2009).

Durante los últimos diez años los PTMC no sólo crecieron en número, también en calidad, es decir, en cobertura e importancia. Muchos de estos programas iniciaron con pruebas piloto, luego se fueron expandiendo geográfica y socioeconómicamente, tratando fundamentalmente de cubrir la mayor cantidad de ciudadanos en condición de pobreza extrema.

Gráfica No. 8:
Cobertura de los PTMC, 2006-2009



Fuente: Elaboración con base en CEPAL. (2009)

La gráfica No. 7 presenta la expansión de los PTMC en Latinoamérica y su situación actual en cuanto a la cobertura de la población total y la población pobre de los países de la región. Es interesante observar que los países con los programas más antiguos (México, Brasil y Ecuador) son los que poseen los niveles de cobertura más altos, todo lo contrario de los más nuevos (El Salvador, Costa Rica y Guatemala). En otras palabras, el dato advierte una tendencia positiva de fortalecimiento de los PTMC. Igualmente, la importancia de los PTMC ha crecido, pues los presupuestos que ejecutan han crecido significativamente en el período, lo mismo su presencia pública, así como los estudios y debates sobre el modelo institucional que representan.

En Centroamérica en particular, los PTMC presentan características peculiares e interesantes de analizar. El primero de estos programas en instaurarse en la subregión fue el Programa de Asignaciones Familiares (Fase II) en Honduras en 1998 y el segundo la Red de Protección Social (RPS) en Nicaragua en el 2000. Los dos programas comparten características importantes de analizar y representan la primera generación centroamericana de PTMC. Ambos nacen a partir de un convenio de cooperación con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y poseen una marcada influencia del Programa Oportunidades de México. Sin embargo, el PRAF fue sustituido y reformado por sus fases subsiguientes y al parecer fue finalmente sustituido por el Programa Bono 10,000 en el 2010. La RPS sufrió un destino parecido, pues en el 2005 fue cerrado por falta de conocimiento, legitimidad y consenso entre los parlamentarios nicaragüenses.

La segunda generación de PTMC inicia en la subregión en el 2005 con la creación de la Red Solidaria (RS) de El Salvador, seguido del Programa Avancemos de Costa Rica y la Red de Oportunidades (RdO) de Panamá, ambos datan del 2006. Al igual que sus antecesores, estos tres PTMC poseen características compartidas. Primero, nacen a través de normas nacionales de diferente rango. Segundo, presentan mejoras en su marco normativo y diseño institucional en comparación con sus antecesores. Tercero, aunque poseen

apoyo de organismos internacionales y cierta influencia foránea, presentan un mejor grado de adaptación a los contextos nacionales, consecuencia de mayores niveles de institucionalidad. Por ejemplo, existen políticas públicas que los respaldan o han sido insertados en instituciones de mayor rango. Cuarto, los PTMC en cuestión han sobrevivido a las coyunturas electorales y todos existen en la actualidad, pese a los cambios formales.

Por último, la tercera generación está representada por el Programa Mi Familia Progresista de Guatemala (MIFAPRO), creado en el 2008. Teóricamente, siguiendo la tendencia, MIFAPRO debería presentar mayores grados de autonomía, institucionalidad y legitimidad, es decir, recoger todas las lecciones aprendidas de sus antecesores. Sin embargo, el programa de Guatemala, lejos de representar la siguiente etapa evolutiva de los PTMC, parece estar anclado y determinado por las características institucionales de sus homólogos centroamericanos existentes en la actualidad: la Red Solidaria (RS) de El Salvador, el Programa Avancemos (PA) de Costa Rica y la Red de Oportunidades (RdO) de Panamá. Por esta razón, conocer y analizar las causas sociológicas microestructurales de los PTMC de CA vigentes hoy en día es vital para completar la contextualización de MIFAPRO, sobre todo para comprender las similitudes y diferencias institucionales. Las etapas señaladas representan el proceso histórico regional, mientras que el análisis de los programas vigentes, el contexto institucional. Este enfoque cobra más fuerza si se recuerda que los PTMC son modelos institucionales estandarizados, es decir, si se parte de la idea que el proceso de surgimiento, expansión y situación actual es un sólo fenómeno regional interrelacionado.

3.3.2. Causas sociológicas del clientelismo en los PTMC de Centroamérica.

- **El arbitrio y la discrecionalidad: el rango y la calidad de las normas.**

El rango de las normas es fácil de evaluar, pues consiste en ubicar el marco normativo de los PTMC en una escala y determinar los niveles de concentración de arbitrio y discrecionalidad que corresponda. Mientras mayores niveles de representatividad, consenso y escrutinio público sean necesarios para aprobar una norma; mayor será su rango. En ese sentido, una Ley aprobada por el Parlamento es de rango alto, un Decreto aprobado por el Organismo Ejecutivo es de rango medio y un Manual o una Resolución aprobado por un Ministro es de rango bajo. Mientras más alto sea el rango de la norma, menos niveles de concentración de arbitrio y discrecionalidad habrá, y por consiguiente, viceversa. La evaluación de la calidad de las normas implica identificar y analizar su contenido sustantivo. En el caso de los PTMC, las normas deben contener la definición de los procedimientos, mecanismos y herramientas de sus procesos sustantivos: el ingreso, la transferencia, la corresponsabilidad y el egreso. En resumen, una norma de rango alto que defina todos elementos de los procesos sustantivos de un PTMC, significa bajos niveles de concentración de discrecionalidad.

El PTMC de El Salvador, llamado al inicio Red Solidaria (RS), es el más antiguo de los existentes actualmente en Centroamérica. La RS fue creada mediante Decreto del Organismo Ejecutivo No. 11 (DE), publicado el 4 de marzo del 2005 en el Diario Oficial, el cual estableció lineamientos generales, pero los aspectos específicos para la implementación fueron regulados mediante un Manual Operativo (Secretaría Técnica de la Presidencia [STP], enero 2009) En octubre de 2009, meses después de las elecciones presidenciales y de la toma de posesión del nuevo partido en el gobierno, fue derogado el DE No. 11 y sustituido por el DE No. 59 (9 de octubre de 2009), sin que eso haya significado a la fecha cambios al Manual Operativo (MO), el cual fue reformado por la última

vez en enero de ese año. En otras palabras el programa opera en la actualidad con base en un MO que responde al espíritu de una norma derogada. La situación descrita evidencia la vulnerabilidad del marco normativo de los PTMC ante coyunturas políticas y la disociación entre aspectos políticos de decisiones y técnicos de implementación.

Respecto al proceso de ingreso al programa, el DE No. 11 contenía una definición general de tipos de beneficiarios, así como criterios y mecanismos de selección; pero el DE No. 59 se limitó a conservar la definición mencionada y suprimió los otros aspectos. Lo mismo sucedió con los otros procesos fundamentales del programa. Mientras el antiguo DE establecía algunos elementos del proceso de transferencias (definición del titular) y del proceso de corresponsabilidad (condiciones y documento de respaldo) del programa; el nuevo DE contenía ninguno. Además de reducir el contenido del marco normativo, el DE No. 59 estableció un cambio de forma y otro de fondo importantes. Primero, cambió el nombre del programa a Comunidades Solidarias Rurales (CSR). Segundo, incluyó una cláusula según la cual el nuevo programa comprendería varios ejes de intervención, “debiendo ser definidos tales ejes por la Secretaría Técnica de la Presidencia” (Decreto Ejecutivo No. 59, 9 de octubre de 2009). El hecho que la reforma haya disminuido el contenido de las normas y haya delegado en un órgano específico la función de definir procesos fundamentales de la RS/CSR constata el deterioro de las reglas.

También es importante mencionar que el marco normativo de la RS/CSR poseía desde sus inicios una debilidad que el nuevo DE empeoró. El DE No. 11 establecía algunos elementos de los procesos fundamentales del programa, pero de manera general y escueta. En consecuencia, el MO no sólo complementaba o desarrollaba los preceptos establecido en el DE original, sino ampliaba o creaba definiciones, sistemas, mecanismos e instrumentos que en algunos casos excedían el contenido y espíritu de la norma superior. Por ejemplo, mientras el DE No. 11 definía que los tipos de beneficiarios serían “las

familias en extrema pobreza” y establecía un mecanismo de selección laxo mediante “método geográfico y socioeconómico” (4 de marzo de 2005; el MO amplió los tipos de beneficiario y creó un complejo sistema de censos, una metodología de puntajes y criterios de selección por hogar (STP, 2009, p. 15). El caso más dramático fue el proceso de egreso de beneficiarios, pues el DE No. 11 establecía ninguno de sus elementos. Lógicamente, cuando el DE original fue sustituido por otro más general, escueto y laxo aún; el MO prácticamente pasó a regular todo el funcionamiento del PTMC de El Salvador. En resumen, casi todos los elementos de los procesos sustantivos del programa están regulados en la actualidad por una norma de rango bajo.

La RS/CSR de El Salvador revela aspectos importantes de la calidad del marco legal y su relación con la concentración de arbitrio o discrecionalidad en los PTMC. En definitiva, la debilidad del marco normativo ante coyunturas políticas y su deterioro consecuente, así como la disociación entre aspectos políticos y técnicos y la vulnerabilidad del programa derivada del bajo rango de la norma que lo regula; son efectos y a la vez causas de la concentración de arbitrio y discrecionalidad. Un marco legal como el analizado presenta niveles de concentración de discrecionalidad y arbitrio importantes, los cuales son condiciones estructurales que podrían favorecer intereses partidarios, sectoriales o personales.

El PTMC de Costa Rica, conocido en la actualidad como Programa Avancemos (PA),³ fue creado con carácter de fase piloto por Decreto del Poder Ejecutivo No. 33154 publicado el 19 de mayo de 2006 en el La Gaceta. El artículo 6 del Decreto mandata la conformación de una Comisión a cargo de discutir el reglamento de funcionamiento del programa, el cual fue promulgado mediante Decreto del Poder Ejecutivo No. 33203 del 4 de agosto de 2006. El hecho que la creación y reglamentación del PTMC de Costa Rica haya sido mediante

³ El nombre con el que se conoce actualmente al PTMC de Costa Rica fue oficial y formalmente establecido en el Reglamento de Operación del año 2007.

decretos ejecutivos, lo que implicaba consensos entre funcionarios y la publicación de oficio de la norma, en principio permite calificar el rango del marco normativo de medio.

No obstante, el rango de la norma no garantizó su estabilidad, menos la calidad de su contenido. Por ejemplo, sobre el proceso de selección del programa, el reglamento de la fase piloto definía que los beneficiarios del programa serían los adolescentes entre 13 y 17 años de las familias en condición de pobreza y establecía criterios de selección basados en un sistema informático de clasificación de la pobreza⁴ (Gaceta, 4 de agosto de 2006). El Reglamento de Operaciones de Avancemos para el 2007 cambió las edades de 15 a 21 años y estableció una excepción. A partir de entonces se podía “incluir jóvenes mayores de esa edad que presenten situaciones especiales, las que deberán ser evaluadas y calificadas por profesionales de la entidades ejecutoras” (Gaceta, lunes 2 de abril de 2007, P. 3); pero no se definió qué se entendería por “situaciones especiales” ni con base a qué criterios serían “evaluadas y calificadas” estas situaciones. El Reglamento del 2008 cambió de nuevo las edades y agregó excepciones similares a la descrita. Por su parte, los criterios de selección fueron reducidos y delegada su formulación en los Reglamentos de Operación del 2007 y el 2008, mediante exactamente el mismo texto: “la población beneficiaria deberá esta calificada en condición de pobreza (...) de conformidad con los criterios e instrumentos de selección de las entidades ejecutoras” (Gaceta, 8 de enero de 2008, P. 3).

La tendencia de suprimir contenidos, delegar la definición de mecanismos y criterios, así como de crear excepciones; también afectó los procesos de corresponsabilidad, transferencia y egreso del programa. El caso más dramático es el último proceso, pues los mecanismos de rectificación y salida, así como las normas para el retiro justificado de la transferencia del plan piloto fueron

⁴ El reglamento establecía que un criterio obligatorio era calificar en situación de pobreza según los criterios del Sistema de Información sobre Población Objetivo (SIPO), en los niveles 1 y 2.

eliminados en las normas subsiguientes. Más importante aún, la tendencia citada se extendió y acentuó en el Decreto Ejecutivo No. 34786, el cual designó al Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) como el único ente responsable de la administración de los recursos de las TMC, reglamentó la operación del programa Avancemos para el 2009 y lo regula en la actualidad (10 de octubre del 2008).

A diferencia del caso salvadoreño, las reformas al marco normativo del programa Avancemos de Costa Rica no se encuentran asociadas a coyunturas políticas o electorales. Es preciso recordar que las reformas del marco normativo de un PTMC pueden ser reflejo de un proceso de constante evaluación y ajustes para mejorar el desempeño y la consecución de resultados. El programa Avancemos no es el caso definitivamente, pues como se constató las reformas están asociadas a la supresión de contenidos, delegación de funciones y creación de excepciones. En otras palabras, se trata de un marco normativo de rango intermedio, pero muy inestable y sobre todo con procesos de deterioro de la calidad de su contenido significativo. Ya que ambos factores no corresponden a coyunturas políticas nacionales, pueden ser consecuencia de la ausencia de políticas públicas legítimas, de debilidades o falta de coordinación institucional y/o pugnas de poder internas (en el gobierno o partido gobernante), lo cual debe ser indagado en profundidad. Sin embargo, dos aspectos quedan claros. Primero, no es suficiente con una norma de rango intermedio para garantizar la estabilidad de programa. Segundo, la inestabilidad de la norma y el deterioro consecuente de su calidad, ha significado niveles importantes de concentración de discrecionalidad y arbitrio en el programa Avancemos.

El PTMC de Panamá, llamado Red de Oportunidades (RdO), fue lanzado en el 2006. Desde esa fecha hasta mediados del año 2007, la existencia o rango del

marco normativo es incierta o de difícil escrutinio público.⁵ En julio de 2007 fue aprobado un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el cual estableció ciertas reglas sobre algunos de los componentes de la RdO, incluyendo la formulación del Manual Operativo (MO) y mecanismos para su formulación, aprobación y modificaciones. De hecho, una de las condiciones especiales de ejecución del préstamo del BID, era precisamente que el MO fuera presentado al Gabinete Social durante el primer año de ejecución. Es lógico suponer que esa condición fue cumplida y que la RdO haya contado con un marco normativo antes de mediados del 2008, aunque no fue posible acceder a la versión final y aprobada del MO.⁶ En adición, el 8 de julio de 2008 fue promulgado el decreto número 227-2008, de la Contraloría General de Cuentas (CGC), titulado “Procedimientos administrativos y fiscales para el manejo del fondo especial para la pobreza extrema del programa Red de Oportunidades (MIDES-COTEL)”. El texto aclara que se trata de la tercera versión, es decir, existen documentos similares previos, por tanto la RdO ha sido regulada mediante este tipo de normas desde antes de la fecha anotada. Lamentablemente no fue posible acceder a dicho textos.

El decreto de la CCR regula de manera satisfactoria los procesos de transferencia y corresponsabilidad, pero presenta debilidades, como la ausencia de una definición explícita del tipo de beneficiario y la falta de normas sobre los diferentes procesos de egreso. Las debilidades se explican por la naturaleza administrativa y fiscal del documento, así como por el objetivo que persigue: proveer mecanismos de registro y control presupuestario y financiero para garantizar la eficiencia, eficacia y transparencia de la RdO. Es de suponer que,

⁵ El marco normativo que reguló el programa durante ese período no es citado en los Informes de Avances de la Red de Oportunidades, en los estudios e investigaciones independientes, en los convenios de préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), ni en otros documentos consultados.

⁶ Se accedió a una versión preliminar (No. 4) del MO, preparada para el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) por “Laudo Bernardes Ayala Consulting Co”, con fecha abril 2007. Sin embargo, el texto no está aprobado y por tanto no es positivo, es decir, resulta inadecuado considerarlo como base para evaluar la calidad del marco normativo de la RdO. Por supuesto, profundizar en el marco normativo del programa implica acceder al MO vigente e incluirlo en el análisis regional. Esta tarea excede el objetivo del presente estudio exploratorio y contextual, pero deberá ser retomada y realizada más adelante, con el fin de mejorar la calidad de las conclusiones.

al menos la definición del tipo de beneficiarios aparezca en el MO al cual no se tuvo acceso, lo cual se verificará sólo luego de su lectura y análisis.⁷ En cualquier caso, se trata de un marco normativo de un rango intermedio y con un alto contenido, adecuado para la reducción del arbitrio y la discrecionalidad a su mínima expresión, al menos teóricamente.

- **El monopolio o concentración de poder: control horizontal y vertical.**

La mejor manera de evaluar el control horizontal y vertical es mediante el estudio de la calidad de las normas y prácticas que existen en ambas materias, así como su relación. Determinar la calidad del marco normativo significa analizar si establece procesos, mecanismos e instrumentos específicos de control, mientras que la calidad de las prácticas se analiza mediante su implementación, resultados e impacto. En cuanto a la relación entre normas y prácticas, puede existir un vínculo correspondiente y proporcional, es decir, marcos normativos de baja calidad y malas prácticas, así como normas de alta calidad y buenas prácticas. Sin embargo, a veces la relación no es correspondiente ni proporcional: normas de baja calidad y buenas prácticas o lo contrario. En un PTMC normas de baja calidad o inexistentes y malas prácticas o ausencia de prácticas, significa altos niveles de concentración de poder. Por su parte, niveles bajos de concentración de poder serían igual a norma de calidad alta y buenas prácticas de control horizontal y vertical. A continuación, se evaluará la calidad de las normas y prácticas de control horizontal de los PTMC vigentes en CA; luego el control vertical.

En los decretos de creación y modificación del RS/CSR de El Salvador no se menciona el control horizontal. En cambio, el Manual Operativo establece que la entidad ejecutora, el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL), "(...) está sujeta a la auditoría y control de la Corte de Cuentas de la

⁷ Inclusive, habría que analizar si el decreto de la CGR es complementario o colisiona con lo establecidos en el MO.

República (CCR), organismo encargado de la fiscalización de la Hacienda Pública” (Secretaría Técnica de la Presidencia, 2009, p. 66). En complemento, la Política de Transparencia del FISDL contiene mecanismos que pueden ser utilizados para controlar horizontalmente su gestión como las audiencias privadas de información. Se trata de un mecanismo de comunicación entre el Presidente del FISDL y alcaldes, contratistas y otras personas relacionadas con el quehacer institucional, consistente en audiencias de carácter informativo, consultivo o resolutivo (FISDL, 2009).

En la práctica no fue posible acceder a informes de auditoría y control de la RS/CSR elaborados por la CCR.⁸ En consecuencia, no se puede establecer si se está cumpliendo con el precepto normativo establecido en el MO y el grado de implementación, resultados o impacto del control horizontal ejercido por la CCR sobre la RS/CSR. Complementariamente, aunque no existe un precepto específico sobre el control parlamentario en el marco legal del programa, en una de las Memorias de Labores del FISDL (2010) se menciona la presentación de dos informes a la Asamblea Legislativa. Por último, en la Memoria de Labores del FISDL del 2009 se registraron 72 audiencias con alcaldes de municipios de los 14 departamentos, incluyendo funcionarios locales de todos los partidos políticos (2009a). La participación de alcaldes y representantes de partidos de oposición, perfila las audiencias como un mecanismo de control horizontal participativo y descentralizado.

El Decreto que regula el programa Avancemos de Costa Rica en la actualidad no menciona el control horizontal ni el control alternativo. La Ley de IMAS, entidad a cargo de la ejecución del programa, establece que “La Contraloría de Cuentas de la República será en todo caso la encargada de la fiscalización y liquidación de los presupuestos del Instituto” (Ley No. 4760 y sus

⁸ En la página electrónica de la Corte de Cuentas de El Salvador (www.cortedecuentas.gob.sv) no aparecen los informes de control y auditoría practicados a instituciones o programa estatales específicos. En su lugar aparecen los Informes de Labores Anuales del 2000 al 2009, los cuales por su propia naturaleza contienen información general y datos agregados en grandes categorías.

modificaciones). Con base en ese precepto, la Contraloría General de la República (CGR), elaboró una auditoría y un documento titulado “Informe sobre el Diseño y Ejecución del Programa de Transferencia Condicionada denominado Avancemos” (La Gaceta, 10 de octubre de 2008).

De acuerdo con un estudio publicado por Isabel Román en el 2010, el Informe de la CGR es una de las “(...) evaluaciones más importantes sobre el diseño y ejecución del programa”. La intervención de la CGR logró identificar problemas y hacer recomendaciones importantes. Por ejemplo, constató la ampliación de la definición de los tipos de beneficiarios y la filtración consecuente de personas que no merecían ser parte del programa, ante lo que recomendó medidas para focalizarse en la población más pobre (Román, 2010). En general, mediante el control de la CGR se logró identificar los cuatro ejes críticos del programa: el diseño, la coordinación interinstitucional, los sistemas de información y la evaluación de resultados e impactos (Rosales, 2008); pero sobre todo se instauró, a partir de entonces, una agenda de reformas y fortalecimiento institucional. De hecho, varias de las recomendaciones específicas de la CGR han sido implementadas a la fecha, como la concentración de su ejecución en una entidad y los esfuerzos para la unificación de la base de datos de beneficiarios.

La intervención y los resultados contenidos en el informe de la CGR, la instauración de una potencial agenda de reformas y los análisis independientes, pero sobre todo, los efectos positivos en el diseño e implementación del programa; son pruebas de los resultados e impactos de las prácticas de control horizontal. En otras palabras, el informe de la CGR es un buen ejemplo de cómo los controles horizontales son contrapesos que evitan el ejercicio concentrado y monopólico del poder, pues incluyen actores independientes en la redirección y perfeccionamiento del diseño y ejecución de los PTMC.

La Ley y reglamento del MIDES establece algunas cláusulas relacionadas al control horizontal de su actividad, pero no mecanismos específicos que afecten directamente a la RdO. En su lugar, el decreto de la Contraloría General de la República (CGR) que establece los procedimientos administrativos y fiscales para el manejo del programa, contiene mecanismos de esa naturaleza. El decreto en sí es un mecanismo de control horizontal de la RdO, pues su base legal es la Ley de la CGR que establece que “para el cumplimiento de su misión, la institución fiscalizará, regulará y controlará todos los actos de manejo de fondos y bienes públicos” (Decreto No. 227-2008, 11 de agosto e 2008). En complemento, un convenio de préstamo del BID crea un conjunto de mecanismos de control alternativo, pues se lee que se realizará “(...) una auditoría única anual y una auditoría única final (...) por una firma de auditores independientes aceptable a los bancos, de acuerdo con las políticas y normas del BID (...)” (2007, p. 25).⁹

Al considerar que el préstamo del BID financia unos componentes de la RdO y el Gobierno de Panamá otros, pareciera ser que se trata de mecanismos de control complementarios entre sí. Sin embargo, no se confirmó esa presunción en la práctica, pues no fue posible acceder a documentos o evidencias empíricas suficientes para analizar en detalle la implementación y resultados de los mecanismos de control expuestos, más que ciertas menciones aisladas. En cualquier caso, se trata de un PTMC con un marco normativo excepcional, pues el decreto que lo regula es producto del control de la CGR. Adicionalmente, los mecanismos específicos de control para los diferentes procesos contenidos en el decreto, juntamente con los dispositivos establecidos en el convenio de donación del BID, parecen establecer un escenario de control adecuado, al menos en teoría.

⁹ El convenio de préstamos contiene otros mecanismos que en la práctica se constituyen en dispositivos de control externo. Por ejemplo, para modificar el Manual Operativo de la RdO se debe contar con el visto bueno del BID, así como una cláusula sobre el seguimiento del BID durante la ejecución y evaluaciones intermedias de impacto.

La evaluación de las normas y prácticas de control vertical o participación ciudadana arrojan los siguientes hallazgos. El decreto No. 11 que creó la Red Solidaria de El Salvador mencionaba el concurso de las autoridades locales y la participación de la comunidad beneficiaria (Diario Oficial, 2005, p. 5). El decreto No. 56 no menciona la participación ciudadana, pero los mecanismos respectivos ya habían quedado establecidos en el Manual Operativo (MO).¹⁰ Los mecanismos para el ejercicio de la “contraloría social” contenidos en el MO son la capacitación, la participación directa o sistema de comités y un sistema de quejas o denuncias (Manual, Secretaria Técnica de la Presidencia, 2009). En complemento, la Política de Transparencia del FISDL establece otros mecanismos de participación: mesas de diálogo, un observatorio ciudadano y los consejos municipales de coordinación. La política también establece la Oficina de Información y Respuesta (OIR), encargada de tramitación de procedimientos, recepción de demandas insatisfechas y colocación de quejas o denuncias (FISDL, 2009).

En la práctica, las capacitaciones se impartieron desde el inicio del programa en el 2005. Sin embargo, los ejercicios de formación eran sobre diversos temas y resulta difícil determinar el porcentaje de personas que recibieron capacitación sobre participación ciudadana específicamente. De acuerdo con un estudio de percepción, únicamente el 2 de cada 10 consultados recordaban haber sido capacitados en organización y participación comunitaria (Góchez, 2007). Respecto a la participación directa o sistema de consejos, aunque al inicio parece haber sido un mecanismo eficaz y eficiente (FISDL, 2006), con el tiempo perdió fuerza, representatividad y legitimidad. De acuerdo con el estudio de percepción realizado por Góchez, en el 2007 sólo entre el 20 y el 30% de los beneficiarios conocía los comités comunitarios. Un estudio del 2008 menciona que los comités afrontan problemas como la falta de homogeneidad en su

¹⁰ En realidad, el programa CSR se encuentra utilizando el Manual Operativo de RS, lo que explica que allí continúen plasmados mecanismos derivados de los principios y lineamientos establecidos en el decreto original. Es importante mencionar que el Manual Operativo se encuentra actualmente en revisión por funcionarios del Gobierno de El Salvador.

trabajo, la concentración de decisiones en algunos de los miembros (el asesor del FISDL y el coordinador municipal), así como la baja cantidad y calidad de participación de los líderes comunitarios. (Feitosa de Britto, 2008). Por su parte, los mecanismos establecidos en la Política de Transparencia del FISDL parecen tener un limitado alcance sobre el programa RS/CSR, pues son dispositivos de carácter general creados para el FISDL e inadecuados para un programa específico, y en algunos casos, similares a los existentes, lo que incrementa los riesgos de duplicar esfuerzos. De hecho, ambos aspectos se reflejan en el sistema de quejas, pues no queda claro si coexisten el sistema específico de la RS/CSR creado en el MO, por un lado, y el sistema OIR establecido en la Política del FISDL, por el otro. La verdad es que ni siquiera existe información confiable y suficiente que permita afirmar que uno u otro sistema funcionan eficientemente como mecanismos de quejas, y de ser el caso, que funcionen de forma coordinada. Los pocos datos hacen pensar que OIR es el sistema general de acceso a la información del FISDL, más que un sistema de quejas adecuado para la RS/CSR (FISDL, 2010).

En otras palabras, aunque parece ser que la RS/CSR arrancó con niveles adecuados de participación, no logró establecer entre los ciudadanos mecanismos eficaces y eficientes de participación. El discurso a favor de la participación producto del cambio de gobierno y reflejado en la Política del FISDL, no ha producido los efectos esperados, al menos a la fecha y en cuanto a la RS/CSR se refiere, tanto por el carácter general de los nuevos mecanismos como por la potencial duplicación de esfuerzos. El resultado más evidente es el sistema de quejas, el cual presenta debilidades importantes como mecanismo de participación de un PTMC. En definitiva, pese a que el marco normativo se encuentra plagado de numerosos y diversos mecanismos de participación, en la implementación se encuentran las debilidades, pues parece ser que el control vertical no es eficiente ni eficaz.

El repunte del discurso a favor de la participación ciudadana propiciado por el nuevo gobierno a partir del 2009, provocó la creación de otros mecanismos. Sin embargo, debido al carácter general, a la posibilidad de doblegar funciones y la funcionalidad que caracterizan estos nuevos mecanismos, parecen no ser los más adecuados para mejorar la participación ciudadana sobre el programa RS/CSR en particular.

La participación ciudadana no parece mencionada en ninguno de los decretos que han regulado el Programa Avancemos de Costa Rica. El mecanismo de quejas, elemento del control vertical, aparecía en el reglamento del plan piloto, pero fue suprimido en las normas posteriores, incluyendo las vigentes. Es decir, no existen normas específicas sobre control vertical del Avancemos.

En la práctica, a pesar que existen algunos esfuerzos para lograr el control vertical, específicamente dos que fue posible registrar, estos reflejan la debilidad del marco normativo. El primero es una consultoría del BID a cargo de FLACSO, a través de la cual se diseñó y se encuentra implementada la estrategia de promoción y capacitación del programa. La estrategia tiene como objetivo capacitar y facilitar la organización social, así como “(...) establecer enlaces y mecanismos de cooperación y coordinación con organizaciones no gubernamentales y empresa privada, para la ejecución y promoción del programa Avancemos” (FLACSO, 2009, p. 25). Sin embargo, en los informes de FLACSO se constata fácilmente que la mayoría de las acciones implementadas a la fecha se han enfocado en funcionarios públicos, ocupando un lugar marginal las entidades privadas. El segundo es un esfuerzo desarrollado por la Fundación “Acción Joven”, la cual implementó durante el año 2008 un proyecto que ofrecía la oportunidad a los estudiantes de desarrollar su Trabajo Comunal Universitario (TCU)¹¹ apoyando y monitoreando la implementación del programa Avancemos. (Fundación Acción Joven, 2008). Aunque se trata de un ejercicio

¹¹ El TCU es un requisito de la ley de cumplimiento obligatorio para todos aquellos estudiantes que deseen graduarse como profesionales en una carrera universitaria en Costa Rica.

que potencialmente generaría los efectos deseados del control vertical, no existen o fue imposible recabar informes acerca de sus resultados. En definitiva, la falta de mecanismos específicos de participación ciudadana en el marco normativo, el exiguo establecimiento e implementación de acciones para promover ese derecho en la estrategia de promoción del programa, así como los escasos ejercicios existentes en la práctica; son la prueba de un control vertical reducido a su mínima expresión, insuficiente y débil.

A pesar de la ausencia de normas de control, existen dos sistemas de quejas. Por un lado está una línea telefónica 800,¹² que teóricamente atiende las denuncias específicas sobre el programa Avancemos. Por otro lado, en la página electrónica del IMAS aparece la Contraloría de Servicios (CS), definida como una unidad asesora que canaliza diversas gestiones de los usuarios, entre ellas quejas. En principio, la CS parece ser un sistema aceptable de quejas, pero lamentablemente no queda claro si la CS sustituye, absorbe o coexiste con una línea de denuncias específica del programa Avancemos. La falta de claridad no deviene únicamente de la existencia de vías de denuncias distintas,¹³ sino sobre todo de la falta de certeza en cuanto a la existencia de normas y procedimiento unificados y coordinados entre uno y otro mecanismo. Además, no existe o no se conoce información sobre el número y tipo de denuncia o quejas recibidas, los casos resueltos y en general, sobre los resultados del CS y/o la línea 800 del programa Avancemos. En definitiva, se trata de dos sistemas con una aparente duplicación, sin documentos que establezcan sus procedimientos y carentes de información para medir su eficiencia y eficacia, es decir, mecanismos obsoletos para promover el control vertical de un PTMC.

La ley de creación del MIDES establece como una de sus funciones “actuar como instancia de concertación entre el gobierno y la sociedad civil organizada

¹² Por ejemplo, se mencionan reuniones con los encargados de la línea en algunos informes (FLACSO, 2009) y en el trifoliar del programa Avancemos aparece el número de la línea (www.imas.gob.cr)

¹³ En el trifoliar del Avancemos del 2009 aparece el número de la Plataforma de Servicios del IMAS (22-02-40-00) y la línea de la Secretaría Técnica del Programa (800-220-21-22), mientras que en el vínculo de la CS en la página electrónica se encuentra otro número distinto (800-224-9163).

para promover el desarrollo humano y social de los grupos de atención prioritaria, dentro del contexto de la familia y la comunidad” (Ley No. 29, 3 de agosto de 2005). El reglamento del MIDES contiene varias cláusulas sobre participación ciudadana, como la creación los Consejos Nacionales, con amplia participación de representantes de la sociedad civil y la instauración de funciones como la de motivar a la sociedad civil a participar en programas o proyectos que generen oportunidades. Curiosamente, existe evidencia de la existencia de otros mecanismos de participación que no encajan entre los descritos por el reglamento del MIDES y que al parecer se trata de dispositivos paralelos exclusivos para la RdO y cuyo fundamento no fue posible constatar a ciencia cierta.¹⁴

En el convenio de préstamos del BID aparece un subcomponente que tiene como objetivo, entre otros, brindar “asistencia técnica y capacitación para las organizaciones comunitarias con el fin de alcanzar la plena participación de las comunidades (...) y de ejercer efectivamente auditoría social”. La implementación del subcomponente está a cargo de “(...) Equipos Técnicos (ET), tendrán un carácter temporal [30 meses aproximadamente] y estarán conformados esencialmente por trabajadores sociales (...)” (BID, 2007, p. 13). El informe de avances de la RdO del 2008 (un año y medio después de la aprobación del convenio y dentro del período de 30 meses de los ET) menciona un mecanismo de participación ciudadana llamado “Acompañamiento Familiar”. A través de este mecanismo las familias beneficiarias “conocerán mejor sus derechos, accederán de modo más efectivo a servicios ofrecidos y las oportunidades generadas”; y además, “(...) esta forma novedosa funciona como instrumento de auditoría social para un diagnóstico más preciso de su condición social [se refiere a las familias beneficiarias], permitiendo la búsqueda de posibles soluciones” (MIDES, 2008, p. 21). En apariencia, se trata del mismo

¹⁴ Es probable que estos mecanismos de participación se encuentre regulado en el Manual Operativo (MO), el cual no fue posible ubicar. La inferencia se basa en el análisis de los mecanismos de participación establecidos en el convenio de préstamo del BID, el cual contiene también la elaboración del MO.

mecanismo de participación e inclusión social establecido en el convenio de préstamos del BID.

En la práctica, el mecanismo de participación ciudadana presenta dos debilidades. Primero, no se trata de un dispositivo de control vertical, pues al parecer se limita a avisar, informar y recolectar datos. Al respecto, hasta el 2008 el “Acompañamiento Familiar” se había limitado a visitas domiciliarias (69.2%), reuniones de trabajo (55.8%) y seminarios y talleres (28.8%) (MIDES, 2008). Segundo, el mecanismo presentaba niveles de cobertura aceptables que se deterioraron con el tiempo. De acuerdo con el informe del 2010, existen “(...) 276 promotores que realizan el acompañamiento familiar en 159 corregimientos, dejándose de atender 424, (...) [siendo esta] una de las debilidades principales por el momento (...)” (MIDES, 2010, p. sin página).

Entonces, existe un divorcio entre los mecanismos generales establecido en el reglamento del MIDES y el específico de la RdO. Además, si los dispositivos del convenio del préstamo del BID son los mismos que aparecen en los informes de avances del MIDES, se corrobora un brecha importante entre lo establecido originalmente y lo ejecutado, o al menos entre lo que se conoce públicamente de dicha ejecución. Independientemente de ello, en la práctica el mecanismo de participación reportado por el MIDES no constituía para el 2008 un dispositivo de control en sí mismo, sino un forma de entregar y recibir información. Si esa debilidad persiste en la actualidad, la RdO cuenta con un mecanismo de control vertical de cobertura limitada, poco eficaz e inadecuado para evitar la concentración de poder y sus efectos.

1.1. Irresponsabilidad u opacidad: acceso a la información y rendición de cuentas.

La evaluación de los flujos de información, es decir, del acceso a la información y la rendición de cuentas, implica el análisis de la calidad de las normas y las

prácticas, aunque en este caso es preciso detallar algunos elementos. Primero, evaluar la calidad de las normas y prácticas de acceso implica analizar los mecanismos e instrumentos en la materia a nivel nacional, nivel local y entre los beneficiarios potenciales y reales. Segundo, evaluar la rendición de cuentas implica conocer y analizar los sistemas de evaluaciones de los PTMC, pues la información que éstos producen es vital para un ejercicio de calidad en la materia. Lógicamente, normas de baja calidad en materia de acceso y malas prácticas, unido a sistemas de evaluación débiles y ejercicios de rendición de cuentas inexistentes, significa altos niveles de concentración de irresponsabilidad u opacidad. En ese sentido, primero se evaluarán la calidad de las normas y prácticas de acceso en los niveles descritos. Segundo, la calidad de las normas y prácticas de rendición de cuentas, incluyendo la periodicidad y el contenido de los informes, así como la existencia y eficiencia de los sistemas de evaluación de los PTMC vigentes en CA.

Los decretos de creación y modificación del programa RS/CSR de El Salvador no contienen normas sobre acceso a la información. El tema aparece regulado en el Manual Operativo (MO), el cual contiene varios lineamientos y acciones en la materia. Por ejemplo, establece que el programa contará con “(...) mecanismos de información periódica, completa, oportuna, confiable y accesible respecto a las acciones, procesos, resultados, servicios que se brindarán con la ejecución del programa” (Secretaría Técnica de la Presidencia, 2009, p. 18). Además, crea un componente de visibilidad que “(...) contempla la promoción de acciones de visibilidad y comunicación social, cuyo objeto principal será dar a conocer la estrategia social de atención a la extrema pobreza y difundir las características del programa, manteniendo informada a la población sobre los avances y resultados” (Secretaría Técnica de la Presidencia, 2009, p. 19). La Política de Transparencia del FISDL también establece lineamientos y mecanismos de acceso a la información. Instituye el acceso a la información como un principio del actuar institucional del FISDL, mandata la creación de una

página electrónica y crea la Oficina de Información y Respuesta, OIR (FISDL, 2009).

En la práctica existen pocos datos, hallazgos o evidencia empírica para realizar un análisis exhaustivo. En su lugar se dispone de estudios de diferentes instituciones que contienen datos escasos que permiten un análisis parcial. Por ejemplo, un estudio del 2007 revela que sólo el 34.9% recordaba con certeza las corresponsabilidades como productos de las capacitaciones (Góchez) Al parecer, la carencia de información detectada en el 2007 no fue correctamente atendida en el 2008. En estudio publicado en febrero del 2009 se lee: “(...) todavía existe falta de información acerca del funcionamiento del programa, incluyendo los requisitos de selección de beneficiarios” (IFPRI/FUSADES, p. 10). Además, no existe o no es de acceso público una estrategia escrita de visibilidad y comunicación social del programa RS/CSR. En su lugar, “(...) ha sido adoptada [un estrategia] deliberadamente por el gobierno mediante relevantes acciones de publicización institucional y su frecuente asociación con la figura presidencial” (Feitosa de Britto, 2008, p. 21). Esa situación ha provocado fuertes acusaciones sobre la supuesta utilización propagandística del programa (Feitosa de Britto, 2008).

Respecto a la página electrónica, es preciso recordar que durante el gobierno anterior, el programa RS/CSR contaba con una dirección propia.¹⁵ De hecho, según Feitosa de Britto, la página electrónica era uno de los elementos exitosos del programa y la evidencia de la influencia de las buenas prácticas latinoamericanas (2008). Lamentablemente, el programa no cuenta actualmente con una página electrónica específica y sus datos se encuentran albergados en la dirección del FISDL. Por último, los esfuerzos de la Oficina de Información y Respuesta (OIR) son positivos, pero aún insuficientes para cubrir los vacíos de acceso a la información.

¹⁵ La página era www.redsolidaria.gob.sv.

En definitiva, pese a la existencia de lineamientos y mecanismos a nivel normativo y de políticas, la información ha fluido determinada por aspectos propagandísticos más que sociales. La práctica ha estado divorciada de las normas, en su lugar los aspectos políticos han pesado más que los técnicos. El resultado ha sido un importante desconocimiento de los aspectos operativos del programa por parte de los beneficiarios a nivel local, combinado con una amplia visibilidad del programa a nivel urbano e inclusive internacional, lo cual no ha favorecido necesariamente el acceso a la información entendido como un derecho ciudadano.

El acceso a la información ha aparecido en los diferentes decretos que han regulado el programa AVANCEMOS, cambiando constantemente las responsabilidades, mecanismos y alcances. En la actualidad, el decreto que delega la ejecución del programa al Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) y lo regula a la fecha, menciona la transparencia en sus considerandos y se limita a incluir la siguiente cláusula: “desarrollar las labores de promoción del programa” (Decreto No. 34785-J, 2008).

En la práctica, mediante una consultoría ejecutada por la FLACSO y financiada por el BID, se diseñó y se está implementado una estrategia de promoción y comunicación del programa. La estrategia contiene actividades de difusión e información, entre otras, y delega la responsabilidad de su ejecución a los funcionarios de la Secretaría Técnica del Programa (FLACSO, 2009). Las actividades de difusión e información tienen como objetivo “divulgar y promover el programa (...) en comunidades, colegios e instituciones públicas y privadas a nivel nacional, regional y local (...)”, así como “diseñar, organizar y desarrollar actividades especiales (...) para promover y brindar información sobre el programa a diferentes grupos de población objetivo [entre ellos beneficiarios, potenciales o actuales]” (FLACSO, 2009, p. 24). Lamentablemente, pese a que teóricamente la estrategia podría coadyuvar a favor del acceso a la información, según los informes de la FLACSO, las actividades han estado orientadas

principalmente a funcionarios públicos. En consecuencia, la ejecución de la estrategia no favoreció el acceso a la información por parte de la ciudadanía o lo hizo de manera muy limitada. De acuerdo con una investigación publicada en el 2010, se menciona que “(...) el acceso a la información en cuanto a los criterios de selección de beneficiarios [es un aspecto que] al momento de escribir este informe, era débil y cuyo fortalecimiento estaba en proceso” (Román, p. 55).

Los problemas para acceder a información sobre el programa que ha afectado a los beneficiarios potenciales o reales y a los ciudadanos a nivel local en particular, también existen a nivel urbano, sobre todo en lo que respecta a datos de calidad para la elaboración de estudios e investigaciones. Es una crítica recurrente en varios documentos de diversos autores e instituciones, la mala calidad de la información que generan las instituciones que han estado a cargo del programa o su inexistencia. Por ejemplo, “(...) falta mucho camino por recorrer para mejorar la información oficial sobre los beneficiarios efectivos de estos programas” (Trejos, 2008, p. 39), “lamentablemente no hay información disponible sobre el número de estudiantes que efectivamente recibieron la transferencia cada mes,” (Sauma, 2008, p. 14), y la más concluyente de las críticas: “La principal dificultad para medir este impacto radica hasta el momento en la calidad de la información de las bases de datos (...) y en el poco o nulo seguimiento que se ha podido dar a los beneficiarios y sus familias” (Román, 2010).

El deterioro del marco normativo en el tiempo y las debilidades resultantes en la actualidad, así como los problemas en las prácticas a todos los niveles, que van desde enfoques inadecuados hasta la falta de datos, su inexistencia o mala calidad, permiten afirmar preliminarmente que los mecanismos de acceso a la información sobre el programa, así como su eficiencia y eficacia, aún dejan mucho que desear.

En el artículo 4 de la Ley de creación del MIDES, entidad encargada de la RdO de Panamá, se lee que para “cumplir con sus funciones y lograr sus objetivos, el Ministerio (...) se regirá en base a los principios de equidad, solidaridad y transparencia” (Gaceta, 3 de agosto de 2005, P. 6). Sin embargo, en el resto del cuerpo normativo no aparece un sólo artículo que establezca mecanismos, obligaciones o procedimientos de acceso a la información. Tampoco aparecen normas específicas en la materia en el decreto de la Contraloría General de la República (CGR) donde se establecen los procedimientos administrativos y fiscales para el manejo de la RdO.

El convenio de préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) contiene como uno de sus subcomponente la estrategia de información, educación y comunicación del programa, cuyo objetivo es “garantizar amplia difusión y comprensión de las reglas de operación de la RdO entre el público en general (...)”, entendido como “un condición necesaria para garantizar la credibilidad y transparencia” (BID, 2007, p. 14). Lamentablemente no fue posible acceder a la estrategia o informes de evaluación de sus resultados, aunque aparecen algunos datos dispersos en otros informes relacionados con el asunto. De acuerdo con Rodríguez, basado en datos de la Encuesta de Satisfacción del BID, “el 11.3% de las beneficiarias necesitó ayuda para brindar información sobre el cumplimiento de las corresponsabilidades, es decir, no podían identificarlas y de qué manera las cumplían periódicamente” (2010, p. 29). En realidad, eso indica que el 89.7% de los beneficiarios estaba informado sobre parte del funcionamiento de la RdO, dato interesante y positivo.

El convenio de préstamo también establece la creación de Equipos Técnicos (ET), conformado esencialmente por trabajadores sociales, y que tienen, entre otras, la función de “realizar talleres de inducción para informar a los hogares beneficiarios sobre sus derechos y responsabilidades, sobre los mecanismos de operación de la RdO y las actividades que se realicen (BID, 2007, p. 13). Tampoco fue posible acceder a informes que registren el trabajo y los resultados

de los ET y en los documentos independientes consultados no aparecen datos al respecto.

En complemento, uno de los componentes de la RdO es Acompañamiento Familiar, a través del cual las familias que forman parte del programa “(...) conocerán mejor sus derechos, accederán de modo más efectivo al servicio y las oportunidades generadas” (MIDES, 2008, p. 21).¹⁶ El Acompañamiento Familiar está a cargo de promotores y permite “(...) optimizar los recursos estatales, informar y explicar acerca de los propósitos de la RDO (MIDES, 2010, sin página). De acuerdo con la Encuesta de Satisfacción de Beneficiarios, “el 73% [de los beneficiarios] declara haber sido atendido por un promotor” y “el apoyo más importante que reciben las beneficiarias de los promotores es el aviso de las fechas de pago (53%) (Rodríguez, 2010, p. 31). Por su parte, en el 2010 existían “(...) 276 promotores que realizan el acompañamiento familiar en 159 corregimientos, dejando de desatender 424 regimiento (MIDES, sin página) En otras palabras, se trata de un buen mecanismo, pero que tiene problemas de cobertura importantes que afectan el ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información por parte de los beneficiarios de la RdO y de los ciudadano a nivel local.

Los decretos de creación y modificación del programa RS/CSR de El Salvador no establecen mecanismos específicos de rendición de cuentas, pero si la instauración de un sistema de monitoreo y evaluación, lo mismo en el Manual Operativo. Por su parte, el Presidente del FISDL está obligado por la ley que la preside a presentar una Memoria Anual de Labores ante el Consejo de Ministros (Decreto No. 610, 1996). En complemento, la Política de Transparencia del FISDL, establece la rendición de cuentas como una línea de acción clave e instaure tres mecanismo: informes al congreso de los COMURES, informes ante

¹⁶ Existe la posibilidad que los ET sean los encargados del Acompañamiento Familiar, detalle que tendría que ser verificado.

la comisión de hacienda del Congreso y audiencias públicas de rendición de cuentas a la ciudadanía.

En la práctica, existen un esfuerzo importante de evaluación externa del programa a cargo de FUSADES y el IFPRI, el cual constituye una parte fundamental del sistema de monitoreo y evaluación del programa (2010). Sin embargo, en las memorias de labores del FISDL no se mencionan los informes ni los resultados emanados de los esfuerzos de evaluación citados,¹⁷ es decir, no son fuente de rendición de cuentas. Este dato evidencia un divorcio entre la evaluación y la rendición de cuentas de estos programas. Por su parte, quizá debido a su reciente creación, no existe información o hallazgos empíricos sobre la implementación y resultados de los mecanismos establecidos en la política de transparencia del FISDL. En consecuencia, el mecanismo más efectivo de rendición de cuentas a la fecha ha sido la memoria de labores del FISDL, complementado por cartas informativas coyunturales (FISDL, 2009) y presentaciones públicas de resultados (FISDL, 2010).

Un análisis breve de las Memorias de Labores del FISDL ayuda a evidenciar las fortalezas y debilidades del mecanismo de rendición más relevante de la RS/CSR. La carencia más visible es la falta de información sobre planificación y resultados a mediano y largo plazo (verbigracia: indicadores de impacto en pobreza, salud y educación, etc.). Ninguna de las memorias contiene datos al respecto, lo que confirma la falta de un sistema de monitoreo y evaluación. También es notable la carencia de información en el año 2008 y el incremento significativo de datos para el año 2009, lo que se explica por la coyuntura electoral. Una fortaleza es que se presenta una cantidad de datos medianamente aceptable sobre la ejecución financiera del programa en casi todos los años. Sin embargo se trata de una fortaleza a medias, pues los formatos de presentación cambian exageradamente año con año, por lo que es

¹⁷ De acuerdo con FUSADES e IFPRI, a febrero del 2010 se habían presentando 5 informes. Ninguno se menciona en las Memorias de Labores del FISDL y tampoco aparecen en su página electrónica, de hecho, no son de fácil acceso público.

imposible realizar una evaluación comparada o integral de los presupuestos. Por último, la información de corto plazo (verbigracia: número de municipios y beneficiarios, transferencia entregadas, etc.) es la más completa, homogénea y estandarizada en todos los años.

Por último, es importante mencionar que a mediados del 2010, se presentó la Rendición de Cuentas del primer año de gestión del FISDL, desde el cambio de gobierno y de administración. Se trató de un evento público donde se realizó una presentación, la cual contiene más información (por ejemplo, incluye algunos indicadores de mediano plazo y más detalles de información financiera), pero no constituye un informe o una memoria como las versiones anteriores. En definitiva, si bien es positivo que se cuente con documentos de rendición de cuentas periódicos, la ausencia de datos clave, la presentación de información incompleta y la variación del contenido de los informes en el tiempo; permite afirmar que no existe una política estable en la materia y que aún falta mejorar la calidad de éstos esfuerzos.

La rendición de cuentas no aparece en el marco normativo específico del programa Avancemos de Costa Rica. A pesar de lo anterior, probablemente basado en normas generales que contienen aspectos relacionado con la materia¹⁸, existen algunas acciones que califican como ejercicios de rendición de cuentas y varios documentos en la materia. No obstante, es el Informe de Final de Gestión del Presidente Ejecutivo del IMAS del 2007 al 2010, el documento que mejor encaja en la definición de rendición de cuentas, pues contiene un apartado específico con información sobre la gestión del programa Avancemos y se trata de un documento publicable. (Li, 2010) El cuadro siguiente refleja el contenido y los vacíos de dicho apartado.

¹⁸ La Ley de los recursos del Fondo Nacional de Desarrollo y Asignaciones Familiares (FODESAF) obliga al IMAS a desarrollar mecanismo de evaluación y rendición de cuentas sobre el uso de los recursos. Además, la Ley de Fortalecimiento Financiero del IMAS le ordena realizar evaluaciones anuales de sus programas, con el adoptar medidas correctivas y garantizar que estos sean eficientes y eficaces.

Al analizar el contenido del informe mencionado, se evidencian sus debilidades y fortalezas. La principal debilidad es que el documento no contiene datos sobre el marco normativo, institucional y planes de trabajo, ni los cambios acaecidos durante el período sobre el cual rinde cuentas. La carencia es vital, pues en ese período el programa sufrió reformas fundamentales. La otra debilidad importante radica en la ausencia de información financiera, pues es imposible conocer el porcentaje del presupuesto que el programa invirtió en administración en comparación con operación. Tampoco aparece la planificación para el próximo período, ni la parte programática ni la financiera. Al considerar estos vacíos y que los otros aspectos evaluados contienen información incompleta y dispersa, se constata que el documento analizado no cuenta con los datos necesarios para una rendición de cuentas completa e integral.

La rendición de cuentas del programa también se ve afectada por la mala calidad o la inexistencia de información, y específicamente por las deficiencias del sistema de monitoreo y evaluación interno. La falta de integralidad y vacíos fundamentales en el Informe del Presidente del IMAS, son en realidad la consecuencia de un problema más grave. El informe de la CGR ya identificaba en abril de 2008 hallazgos como la falta de un sistema de información conjunto y de aspectos clave en el seguimiento y evaluación del programa (Román, 2010). Un informe independiente afirma que "(...) la rendición de cuentas sobre el uso de los recursos y el cumplimiento de los objetivos propuestos [del programa, son] aspectos que al momento de escribir este texto eran débiles y cuyo fortalecimiento estaba en proceso" (Román, 2010, p. 55). En resumen, la inexistencia de normas específicas en la materia, la falta integralidad y vacíos del informe del IMAS y las afirmaciones de los informes independientes; son prueba de una rendición de cuenta débil e insuficiente.

En la Ley que crea el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) de Panamá no instituye mecanismos específicos de rendición de cuentas, pero éstos aparecen en su reglamento. Por ejemplo, una de las funciones del Área de Programación

Presupuestaria y de Inversiones de la Oficina de Planificación del MIDES es consolidar las acciones de los programas en ejecución del Ministerio para la presentación y rendición de cuentas. En el mismo sentido, el reglamento insta como función de la Oficina Nacional de Servicios Estatales la emisión y divulgación de un informe anual completo de los logros obtenidos a nivel nacional de los subsidios (Decreto Ejecutivo No. 9, publicado el 4 de abril del 2008).

En la práctica, existen dos informes de avances públicos de la RdO, el primero de diciembre de 2008 y el segundo de octubre de 2010. Ambos informes presentan un formato muy similar, pero su periodicidad no es anual, lo que implica que existen otras normas en la materia que constituyen su fundamento o simplemente que las existentes no se están cumpliendo con rigurosidad. En cualquier caso, analizar el contenido de los documentos permite conocer en qué medida los ejercicios de rendición de cuentas de la RdO están coadyuvando a la reducción de la opacidad e irresponsabilidad mediante el análisis de sus debilidades y fortalezas. La debilidad más importante se encuentra en la información sobre mediano plazo (verbigracia: indicadores de pobreza, salud, educación, etc.), información financiera y planificación, pues no incluyen datos al respecto. Una de las fortalezas de los informes está en la cantidad de información que presentan sobre indicadores de corto plazo (verbigracia: número de beneficiario, número de localidades beneficiadas, etc.), la otra en una leve mejorar en cuanto a la cantidad y la calidad de datos en el último informe en comparación con el primero. Sin embargo, pese a las fortalezas, se trata de informes con vacíos importantes, que no permiten conocer a ciencia cierta los niveles de eficiencia y eficacia de la RdO.

Las debilidades de los informes están relacionadas con la falta o insuficiencia de las regulaciones específicas sobre rendición de cuentas, pero también con el uso o generación de información emanada de los esfuerzos de monitoreo y evaluación de la RdO. En el convenio de préstamo del Banco Interamericano de

Desarrollo (BID), aprobado a mediados del 2007, se establece la evaluación de impacto y de procesos de las TMC de la RdO, como uno de los subcomponentes. De acuerdo con un informe de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), entre el 2008 y el 2009 se realizaron varias evaluaciones, entre las que se menciona la Encuesta Cuantitativa de Satisfacción de las Beneficiarias. Esta encuesta se realizó con el objeto de verificar la satisfacción de los beneficiarios e identificar las acciones para mejorar la efectividad del programa, fue publicada en el 2009 y financiada por el BID. (Rodríguez, 2010).

La información derivada de la evaluación planificada por el BID en el 2007 y publicada en el 2009, no se toma en cuenta para el informe de rendición de cuentas del 2010. Sucede lo mismo con las otras evaluaciones mencionadas en el informe de la CEPAL. Por otro lado, en ninguno de los documentos a los que se tuvo acceso se menciona la elaboración o utilización de una línea de base para medir los resultados del programa a mediano y largo plazo, incluyendo el informe de avances de la RdO del 2010. Considerando la falta de mecanismos específicos y las insuficiencias de los dispositivos generales del marco normativo, las debilidades y vacíos de los informes de avances, la falta de utilización de la información generada por las evaluaciones y la aparente ausencia de una línea de base; es posible afirmar que la rendición de cuentas de la RdO aún presenta carencias importantes.

CAPITULO 4:
Análisis de las causas sociológicas del clientelismo en MIFAPRO de
Guatemala

4.1. El arbitrio o discrecionalidad.

4.1.1. La calidad de las reglas:

El PTMC de Guatemala, Mi Familia Progresista (MIFAPRO), fue creado el 16 de abril del 2008, mediante Acuerdo Gubernativo del Organismo Ejecutivo No. 117-2008. El objetivo del programa era “mejorar la calidad de vida de las familias que viven en condición de pobreza; mejorar los niveles de asistencia escolar en los niños de 6 a 15 años, velar por la salud y nutrición de los niños menores de 6 años y de las mujeres embarazadas y lactantes”. Este era el único apartado del acuerdo que contenía aspectos sobre los procesos sustantivos de MIFAPRO, específicamente sobre ingreso y corresponsabilidad, pues establecía los tipos de beneficiarios y generalidades sobre las condiciones. Los procesos de transferencia y salida ni siquiera se mencionaban en el acuerdo de creación. En su lugar se delegaba a la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia (SCEP) para que emitiera “las disposiciones correspondientes que regulen este programa para la consecución de sus objetivos” (Decreto No. 117-2008, 16 de abril del 2008).

Seis meses después fue promulgado el Acuerdo Gubernativo No. 273-2008, el cual instauró la estructura institucional de MIFAPRO y estableció algunos procedimientos sobre sus procesos sustantivos. (22 de octubre de 2008). Sobre el ingreso, se creó el Consejo Directivo del MIFAPRO¹⁹ y se le asignaron las funciones de “determinar el área de cobertura [y] establecer los criterios de selección de los beneficiarios del programa”; así como la Dirección de Monitoreo y Evaluación, que tiene a su cargo la administración del “proceso de planificación y supervisión del censo de beneficiarios” (Acuerdo Gubernativo No.

¹⁹ Integrado por la Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente, quien lo preside; el Ministerio de Educación, el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social; el Ministerio de Finanzas Públicas; la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia; y la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

273-2008, 22 de octubre de 2008). Sobre las transferencias, se creó la Dirección Administrativa y Financiera, a la cual se le asignó la función de administrar la nómina de pago de los beneficiarios. No se agregó nada sobre las corresponsabilidades, ni se establecieron reglas sobre el proceso de salida en el nuevo acuerdo. En complemento, varios artículos mencionan la elaboración y aprobación de manuales, y al final de la norma, se establece un plazo de noventa días para emitir estos textos y demás disposiciones que sean necesarias para el buen funcionamiento del MIFAPRO (Diario, 2008).

El 2 de marzo de 2009, fue publicado el Acuerdo Gubernativo 52-2009 que reforma el acuerdo de creación de MIFAPRO, cinco meses después del último cambio. Básicamente, el nuevo acuerdo traslada la administración de MIFAPRO de la SCEP al Ministerio de Educación, establece algunas cláusulas para hacer congruente el traslado y modifica el objetivo del programa, el cual queda así: “Velar por la salud y nutrición de las familias que tengan hijos o hijas de 0 a 6 años de edad; elevar los niveles de asistencia escolar de las edades de 6 a 15 años de edad; y, velar por la salud de las mujeres embarazadas y lactantes”. Un análisis detallado revela que el objetivo reformado excluye de la nueva definición de los tipos de beneficiario que la familia viva en condición de pobreza. Por lo demás, mantiene intactos los pocos elementos establecidos originalmente sobre los procesos de selección, transferencia y corresponsabilidad. Por último, el 06 de abril del 2009, mediante el acuerdo gubernativo 100-2009, se crea las reglas para la constitución de un fideicomiso, a través del cual se administrarán los recursos de MIFAPRO. Este último acuerdo no deroga ni establece nuevas normas sobre los procesos sustantivos del programa.

Respecto a los manuales que deberían detallar la regulación de la operación del programa, los datos recabados y las opiniones de los entrevistados presentan información contradictoria. De acuerdo con el Ministro de Educación, Denis Alonso, y el Director de MIFAPRO, Neftalí Hernández, existe un Manual Operativo que se ha usado desde 2009, pero debido a que se encuentra en

proceso de revisión no es de acceso público (entrevista, octubre 2010). Sin embargo, Oscar Vázquez, coordinador de un proyecto de monitoreo de MIFRAPRO de Acción Ciudadana, afirma que esos manuales han sido elaborados tres o cuatro veces, sin que ninguno haya sido aprobado formalmente, y que los funcionarios a cargo del programa siempre justifican la reserva del documento con base en su revisión, por lo que concluye que “no tiene manual de ningún tipo” (entrevista octubre 2010). La verdad es que la justificación del Ministro de Educación y del Director de MIFAPRO es improcedente, pues de ser cierta, debería publicarse los textos vigentes, independientemente de su revisión. Sin embargo, desde la creación de MIFAPRO a la fecha, ningún manual del programa ha sido publicado en su página electrónica, por lo que no existen o mantenerlos reservados ha garantizado los niveles de concentración de arbitrio y discrecionalidad para ajustarlo a la medida de la coyuntura o intereses políticos.

Actualmente, el marco normativo de MIFAPRO esta constituido por el acuerdo de creación (No. 117-2008) y sus reformas (No. 273-2008 y 52-2009), así como el acuerdo que crea el fideicomiso a cargo de la administración de los recursos del programa (No. 100-2009). Lamentablemente, la situación actual de los manuales no permite incluirlos como parte del marco normativo vigente que regula MIFAPRO.

En resumen, sobre el proceso de ingreso el marco normativo vigente de MIFAPRO establece tres tipos de beneficiarios: uno, familias que tengan hijos o hijas de 0 a 6 años de edad; dos, las que tengan hijos e hijas de 6 a 15 años; y tres, las que tengan mujeres embarazadas y lactantes. También establece que el área de cobertura y los criterios de selección de los beneficiarios serán determinados por el Consejo Directivo; y que la supervisión del censo estará a cargo de la Dirección de Monitoreo y Evaluación. Sobre las corresponsabilidades el marco normativo instituye que la condición que deben cumplir los niños entre 0 y 6, así como las mujeres embarazadas y lactantes, esta asociada a la salud y

nutrición, mientras que la condición de los niños entre 6 y 15 esta asociada a la asistencia escolar. Sobre las transferencias, sólo establece la función de administrar la nómina de pago de los beneficiarios, a cargo de la Dirección Administrativa, mientras que sobre el proceso de egreso el marco normativo vigente establece ninguna definición o mecanismo.

De acuerdo con María Castro, Exdirectora de MIFAPRO, el marco normativo es muy débil, pues "...no tiene ni el rango necesario, ni el contenido suficiente" (entrevista octubre 2010). Nineth Montenegro, Diputada del Congreso del Congreso de la República, afirma que se trata de un marco legal "coyuntural" que debe institucionalizarse mediante "...una ley que establezca regulaciones y controles" (entrevista octubre 2010). En el mismo sentido, Manfredo Marroquín, Coordinador Regional de Transparencia Internacional, opina que "...es un marco legal deficiente, porque idealmente debería ser un decreto legislativo, (pues) siendo un acuerdo gubernativo (no sólo es) vulnerable, sino concentra mucha discrecionalidad en manos del gobierno de turno" (entrevista octubre 2010).

Comparar las características del marco legal de MIFAPRO con otros PTMC de CA, permite identificar similitudes y diferencias que confirman las opiniones de los entrevistados. Primero, al igual que la RS/CSR, se trata de un PTMC creado mediante Decreto o Acuerdo del Organismo Ejecutivo. Segundo, los Decretos y Acuerdo Ejecutivos o Gubernativos que crean y regulan la RS/CSR y MIFAPRO, son generales e insuficientes en cuanto a su contenido, es decir, no establecen definiciones, sistemas, mecanismos e instrumentos sobre sus procesos fundamentales. Tercero, delegan la regulación operativos en norma de rango bajo como manuales, con el agravante que en el caso de MIFAPRO esos texto no existen o no son de acceso público. En definitiva, se trata de un marco normativo de bajo rango y bajo contenido, en consecuencia, con niveles de concentración de arbitrio y discrecionalidad altos. Los niveles altos de concentración de ambos elementos explican la inestabilidad y el carácter

coyuntural del marco normativo, pues sus reformas dependen del consenso de pocos actores y el proceso no está sometido al escrutinio público.

El análisis de la implementación de los pocos preceptos normativos existentes y vigentes, revela las consecuencias negativas de un marco legal con las características descritas, pero sobre todo, de los niveles de concentración de arbitrio y discrecionalidad consecuentes. Recapitulando, en el marco normativo de MIFAPRO se establecen tres tipos de beneficiarios, se delega la definición del área de cobertura y los criterios de selección al Consejo Directivo y la supervisión del censo a la Dirección de Monitoreo. En la práctica, se estableció un proceso de selección en tres etapas generales. La primera etapa, el establecimiento del área de cobertura o selección geográfica de municipios; la segunda el censo para recabar información socioeconómica de habitantes de los municipios seleccionados, y tercera, la selección de los beneficiarios con base a los datos recabados.²⁰

Respecto al establecimiento del área de cobertura o selección geográfica, al inicio fueron priorizados 45 municipios con base a estudios y mapas de pobreza de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, SEGEPLAN (Cecchini, et al. 2008). Sin embargo, en poco tiempo la cobertura del programa creció significativamente, comenzaron los problemas y las críticas. De acuerdo con María Castro, Exdirectora de MIFAPRO, después de la incorporación de los 45 municipios priorizados, comenzaron a incluirse otros que no tenían un nivel de pobreza extrema alta (entrevista octubre 2010), lo que no fue difícil precisamente por la falta de regulación sobre los criterios de selección geográfica. Oscar Vázquez, de AC, afirma que MIFAPRO fue concebido de forma política y no técnicamente, lo que explica que luego de incorporar los municipios priorizados se hayan incluido otros que no cumplen con las características definidas en los mapas de pobreza vigentes (entrevista, octubre 2010).

²⁰ Información inferida de todas las entrevistas sostenidas y los documentos consultados.

No obstante, el censo la etapa del proceso de ingreso a MIFAPRO más criticada por los entrevistados y en los informes consultados. Un estudio elaborado con base en opiniones levantadas mediante talleres grupos focales y entrevistas, señala que "...las distintas fallas y deficiencias en el proceso de selección de beneficiarios se originaron, en su opinión, en la forma del levantamiento del censo, lo que puede haber originado que muchos de los beneficiarios no se encuentre en extrema pobreza". (Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales [IDIES], 2009, p.17). Respecto a las fallas y deficiencias, otro de los informes independientes señala que "...en el 88% de municipios (se refiere a los 44 priorizados), el censo no fue realizado en todos los censos poblados, existiendo el riesgo de dejar fuera comunidades o familias pobres" (AC, 2009, p.21). En complemento, prácticamente todos los entrevistados critican el censo, inclusive, Jorge Lavarreda, Director del Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN), afirma que ésta etapa es probablemente "... la debilidad más grande de MIFAPRO" (entrevista, octubre 2010).

La última etapa, la selección de los beneficiarios, también registra críticas importantes relacionadas con la mala calidad del marco normativo. Al inicio del programa la selección se realizaba la metodología de Línea de Pobreza (LI), basada en los niveles de gasto en consumo, el algoritmo respectivo y una prueba de medios (Proxy Mean Test) elaborada por el Banco Mundial (Cecchi, et al. 2009). Sin embargo, Neftalí Hernández, Director de MIFAPRO, en la entrevista concedida señala que no estaba de acuerdo con el modelo del Banco Mundial, razón por la cual se decidió realizar un ajuste mediante la incorporación de algunos de los elementos de la metodología de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) (entrevista, octubre 2010). En realidad, más allá del debate técnico, es decir, si es más apropiado medir la pobreza a través de la LI o la NBI; el caso muestra la facilidad con que los aspectos técnicos que determinan los elementos fundamentales del proceso de selección de beneficiarios de MIFAPRO son reformados. Además, de acuerdo con Oscar Vázquez de AC, la

“línea de corte”, que es el umbral de ingreso que define el número de beneficiarios por localidad, se “sube o baja” a discreción (entrevista, octubre 2010); hecho también señalado en un estudio de una entidad internacional, donde se afirma que la línea mencionada es aprobada por el Director de MIFAPRO, con la autorización de la Primera Dama de la Nación, la Sra. Sandra de Colom, Coordinadora del CCS (Transparencia Internacional [TI], 2010).

Acerca del proceso de transferencia, el marco normativo sólo delega la función de administrar la nómina de pago a la Dirección Administrativa de MIFAPRO, y sobre el proceso de corresponsabilidad únicamente define grupos de beneficiarios y condiciones: a los niños entre 0 y 6 y las mujeres embarazadas o lactantes asistir a servicios de salud y nutrición, mientras que a los de 6 a 15 años a los de educación. De acuerdo con María Castro, Exdirectora de MIFAPRO, debido a la ausencia de una definición normativa de los montos de las transferencias, tuvo lugar un hecho muy ilustrativo para efectos de este estudio, que inclusive significó incumplir las condiciones del proceso de corresponsabilidad legalmente establecidas. De acuerdo con las normas vigentes, las familias que tenían un hijo de menos de 6 años o uno mayor hasta 15, recibían un bono de Q. 150.00, pero las familias que tenían dos o más hijos en ambos rangos recibían un bono de Q. 300.00. Luego de la presentación interna del primer informe, donde se mencionó el porcentaje de familias que habían recibido un bono y otro, la Primera Dama, la Sra. Sandra de Colom, Coordinadora del CCS, le dijo a la entonces directora de MIFAPRO: “Yo necesito que usted me de una opción para que la mayor cantidad de familias reciban Q. 300.00, no sé cómo lo va a solucionar, pero ese no era el acuerdo que teníamos” (entrevista, octubre 2010). La solución fue inventarse una condicionalidad en salud, para que los niños entre 6 y 15 años recibieran otro bono. De esa manera, las familias que sólo tenían un hijo entre ese rango recibirían Q. 300.00, sin importar que el problema de salud en el país se encuentra entre los niños de 0 a 6 años (entrevista, octubre 2010).

Las consecuencias prácticas de un marco legal de bajo rango y mala calidad son evidentes. La concentración de arbitrio y discrecionalidad consecuencia de un marco normativo con estas características, permite que un actor o grupo de actores cambien las reglas de juego en cualquier coyuntura para ajustarlas a sus intereses y estrategias privadas, sean personales, sectoriales o partidarias. El resultado principal es la vulnerabilidad a la que queda expuesto el ciudadano y potencia beneficiario de MIFAPRO, la cual actúa a favor de su fácil conversión en un cliente. De hecho, la vulnerabilidad mencionada se expresa fundamentalmente en el riesgo permanente que experimentan los ciudadanos de ser excluido del programa de forma arbitraria o discrecional, ya sea por no ser seleccionados o por ser expulsado posteriormente a la selección.

La vulnerabilidad puede entenderse como las posiciones de los actores en el “campo”, según la sociología constructivista reseñada en el marco teórico. Desde esta perspectiva, la posición de riesgo permanente de los ciudadanos que interactúan con el MIFAPRO los sitúa en una condición microestructural favorable al clientelismo político. El escenario se completa al incorporar en el análisis las características del contexto socioeconómico y político guatemalteco analizadas en un apartado anterior. La pobreza, la desigualdad, la falta de confianza en la democracia y los partidos, así como el significado relativo del voto; elementos que definen los capitales que poseen los actores del “campo”. Los patrones e intermediario, por ejemplo, poseen una fuente importante de recursos y (capital económico) relaciones (capital social), mientras que los clientes poseen bajos niveles de escolaridad (capital social) y un significado relativo del voto (capital simbólico). De esa manera, se crea un ambiente en que prolifera la naturaleza del clientelismo, que según el marco teórico, consiste en el intercambio voluntario de cualquier bien o servicios, por otro de naturaleza política. En otras palabras, la concentración de arbitrio y discrecionalidad de MIFAPRO, al configura el “campo” de interacción, se constituye en una causa sociológica microestructural del clientelismo; mientras que el contexto socioeconómico y político, en tanto una causa macroestructural, se convierte en

una de las fuentes que definen, al menos en parte, los capitales disponibles para los ciudadanos potenciales beneficiarios. En ese escenario, las posibilidades de intercambiar un voto por ingresar o permanecer en el MIFAPRO son altas, sin que el análisis permita definir aún que tipo de relación clientelar sería el medio para que esto suceda.

4.2. Monopolio o concentración de poder.

4.2.1. Control horizontal o gubernamental:

El acuerdo de creación de MIFAPRO y sus reformas no contiene mecanismos específicos de control horizontal financiero, pero en las normas del fideicomiso se lee que “(...) todas las operaciones administrativas, técnicas, financieras, contables y legales del fideicomiso, serán objeto de auditorías por parte de la Contraloría General de Cuentas [CGC] y firmas de auditoría externas contratadas para el efecto”. (Decreto 100-2009, del 6 de abril de 2009). En el mismo sentido, tanto los informes de las auditorías externas del fideicomiso, como sus informes cuatrimestrales y anuales de su ejecución física y financiera y de calidad del gasto, deberán remitirse a la Contraloría General de Cuentas (Decreto 100-2010). Por su parte, en el marco normativo del programa, no se establecen mecanismos específicos de control horizontal parlamentario, pero MIFAPRO ha estado sometido a una constante fiscalización por parte de algunos congresistas.

En la práctica, el control horizontal financiero ha sido implementado por la Contraloría General de Cuentas, pero existen algunas críticas. De acuerdo con un informe de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), “... otra debilidad que ha causado problemas políticos y de imagen la constituye la ausencia de mecanismos de fiscalización del uso de los recursos, al menos en los primeros meses de implementación [del programa]” (Cecchini, et. al. 2009, p. 45). La fiscalización de los recursos públicos es tarea de la CGC, lo que al

parecer no desarrolló satisfactoriamente al inicio de MIFAPRO, pero las debilidades sobre la intervención del este órgano de control van más allá. La CGC fue parte de los procesos legales para acceder a la base de datos o padrón de beneficiarios del programa, aparentemente con el objetivo de aumentar la calidad y profundidad de la fiscalización sobre programa. Lamentablemente, aunque se desarrolló un ejercicio de auditoría²¹ y se cuenta con un informe escrito, ambos elementos son muy limitados y se encuentran circunscritos a la verificación de los datos de los beneficiarios y de algunos procesos del programa. (Contraloría General de Cuentas [CGC], 2009).

Cuadro No. 6:
Resultado del control de la CGC a MIFAPRO

- ✓ 515 nombres de beneficiarios que se repiten en la muestra verificada,
- ✓ 50 casos de número de cédula de vecindad repetido con el código de beneficiario diferente,
- ✓ 670 beneficiarios que se negaron a proporcionar información sobre remesas recibidas,
- ✓ 1001 beneficiarios no presentaron cartillas de educación y salud por encontrarse en custodia en los puestos de salud y escuelas,
- ✓ 317 boletas de banco que no se tuvieron a la vista,
- ✓ 171 beneficiarios no encontrados en la comunidad,
- ✓ 606 casos de información sobre beneficiarios no localizados, proporcionada por familiares y terceras personas.

Fuente: Elaboración propia con base en CGC, 2009.

²¹ La muestra fue seleccionados a través de del método aleatorio por cuotas, para garantizar la representatividad regional y representatividad de las unidades de estudio. La verificación de los datos se desarrolló mediante la auditoría *in situ* en 217 comunidades de 30 municipios, para un total de 22,524 boletas verificadas (hogares visitados donde se llenó la boleta).

Los resultados del informe de la CGC, resumidos en el cuadro No. 6, tratan únicamente sobre algunos aspectos formales de los procesos de ingreso, transferencia y corresponsabilidad; pero no se menciona el marco normativo, el diseño institucional, la eficiencia en el desempeño y/o los mecanismos de monitoreo o evaluación de MIFAPRO. Según Nineth Montenegro, Diputada del Congreso de la República, el informe fue elaborado como una segunda opción ante la negatoria de acceso a información, pero sobre todo la falta de voluntad política de ejercer control de forma proactiva, eficiente y eficaz de parte del Contralor General de Cuentas, Sr. Carlos Mencos; situación que lleva a calificar de “pobre” el papel de la CGC en la fiscalización de MIFAPRO (entrevista, octubre 2010). La situación señalada parece cobrar sentido al remitirse al análisis hemerográfico, según el cual, el Contralor General de Cuentas solicitó los datos a MIFAPRO y le fueron entregados de forma incompleta (sin el número de cédula de los beneficiarios), por lo que decidió hacer una encuesta, que luego sería la base del informe en cuestión (el Periódico, 12/01/10). En otras palabras, según los datos disponibles, parece ser que el informe fue elaborado como una salida fácil o una solución políticamente correcta de la coyuntura, pues de esa manera la CGC cumplía con su papel de control y no enfrentaba a los funcionarios de MIFAPRO.

La verdad es que, sea por razones metodológicas o políticas, el control que ha desarrollado la CGC mediante la auditoria y el informe estudiado es insuficiente, en consecuencia, poco efectivo y eficaz para la detección de las debilidades y carencias de MIFAPRO. Acerca de las auditorias financieras al fideicomiso realizadas por la CGC, así como los informes de las auditorias externas y de ejecución que aquél debe remitirle a ésta, se conoce muy poco; pero es posible inferir que las acciones y resultados están enfocados en asuntos financieros, más que de calidad del gasto o programáticos. La experiencia de control horizontal financiero de MIFAPRO de Guatemala es totalmente contraria a sus homólogos de Centroamérica. Tal como se reseñó en el contexto institucional, en el caso del Programa Avancemos de Costa Rica, la intervención de la

Contraloría de Cuentas de la República (CCR) produjo un informe integral que luego generó una agenda de recomendaciones que han contribuido a la reforma legal e institucional del PA. En el caso de la RdeO de Panamá, la Contraloría General de la República (CGR), no sólo intervino mediante acciones de control, sino procedió a regular los vacíos y debilidades detectados por la vía administrativa, provocando cambios sustantivos.

La debilidad del marco normativo, pero sobre todo la intervención poco proactiva, eficaz y eficiente de la Contraloría General de Cuentas; así como los vacíos y debilidades del informe analizado, explican porque en Guatemala el control horizontal financiero de MIFAPRO no ha provocado los mismos resultados e impacto de los PTMC de Costa Rica y Panamá, al menos formalmente y en parte. En definitiva, se trata de un control horizontal prácticamente inexistente e incapaz de incidir para provocar ajustes, reformas o cambios institucionales importantes sobre MIFAPRO.

La fiscalización parlamentaria de ha estado protagonizado fundamentalmente por la Diputadas al Congreso de la República, Nineth Montenegro y Rosa Maria de Frade.²² De hecho, fueron ellas quienes impulsaron los procesos legales para acceder a la base de datos o padrón de beneficiarios del programa. El objetivo era obtener más información para aumentar la calidad y profundidad de la fiscalización, pero sobre todo corroborar si existía manejos partidarios o clientelares. Sin embargo, los informes y resultados derivados de los ejercicios de control parlamentario normalmente han sido presentados verbalmente ante la prensa, por lo en su mayoría las conclusiones y recomendaciones sólo han sido registradas por los medios de comunicación. En efecto, el análisis hemerográfico resalta un número importante de notas sobre control parlamentario, entre las que valen la pena mencionar sumariamente denuncias sobre transferencias interinstitucionales sin justificación y desvío de fondos (Prensa Libre [PL],

²² En efecto, las protagonistas han sido las diputadas mencionadas, pero otros diputados también han puesto su atención en MIFAPRO, como Roxana Baldeti, del Partido Patriota, y Anibal García, diputado independiente.

04/08/10), utilización de programa como estrategia preelectoral (PL, 06/04/10) y amenazas por ejercer fiscalización parlamentaria.²³

De acuerdo con el representante de la Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos (USAID), quien pidió resguardar su nombre en el anonimato, existe suficiente control parlamentario, pero este no es sistemático ni integral y esta determinado por “intereses políticos”, como desarticular MIFAPRO. Inclusive, las mismas diputadas mencionadas critican fuertemente el papel de Organismo Legislativo ante la tarea de control parlamentario en general, y la fiscalización de MIFAPRO en particular. Por ejemplo, Rosa María de Frade. Diputada al Congreso de la República, no duda en aseverar que son pocos los diputados que se dedica a la labor de fiscalización, porque “...al final de cuentas un gran número de ellos son cómplices de la corrupción y clientelismo de los otros entes estatales” (entrevista, octubre 2010). La información anterior explica porque la fiscalización parlamentaria es tan débil, es decir, no produce informes o no fundamentada en estrategias o ejercicios planificados a largo plazo por parte de comisiones parlamentarias o grupos partidario; pero además corrobora que en algunos casos, en el peor escenario la mayoría, los diputados poseen intereses personales ajenos a su cargo que les impide ser independientes y vigilar la gestión gubernamental desde la lógica de los pesos y contrapesos.

En efecto, la información disponible permite afirmar que, en su conjunto, el control horizontal parlamentario es prácticamente inexistente, poco o nada independientes, y no se encuentra fundamentado en una política o estrategia de fiscalización parlamentaria o partidaria a mediano o largo plazo dirigida a fortalecer o mejorar MIFAPRO. La fiscalización parlamentaria del PTMC de Guatemala es más un esfuerzo individual y aislado, motivado por intereses ocultos o simplemente por la necesidad u oportunidad de figurar políticamente

²³ www.todanoticia.com 08 de marzo de 2010.

en los medios de comunicación. En cualquier caso, se trata de un mecanismo débil que genera cierto control que vale analizar, pero que por sus características con fundamentalmente insuficientes.

Siguiendo el enfoque adoptado en este estudio, el involucramiento de actores independientes en el control del ejercicio del poder público reduce su concentración y monopolio, rebajando a su vez los riesgos asociados, lo cual se evidencia a partir de la evaluación de la calidad de las normas y prácticas existentes en la materia. Al considerar que el marco normativo de MIFAPRO contiene pocas o nulas definiciones, sistemas o mecanismos específicos de control horizontal financiero y parlamentario, lo que redundaría en prácticas débiles, insuficientes y casi inexistentes en la materia; es lógico afirmar que los niveles de monopolio o concentración de poder son altos, pues prácticamente no existen actores externos de carácter público que vigilen la correcta gestión del MIFAPRO.

Retomando una vez más los conceptos del marco teórico, el control horizontal tendría la ventaja de incluir en el “campo” actores con mayores capitales, y en consecuencia, en posiciones más favorables. En otras palabras, en teoría la inclusión en el campo de interacción de MIFAPRO del Contralor de Cuentas, incluyendo sus investidura formal (capital simbólico) y sus conocimientos técnicos sobre la correcta administración de recursos públicos (capital cultural); así como de Diputados al Congreso de la República, con sus redes de contactos políticos (capital social) y la posibilidad de movilizar recursos (capital financiero); significa mayores posibilidades de reestructurar el escenario clientelar en que se encuentran insertos los ciudadanos y potenciales beneficiarios. Lamentablemente, debido a la mala calidad de las normas y prácticas y la concentración de monopolio y poder consecuentes, en la práctica la inclusión de estos actores en el campo de interacción no ha significado cambios en las relaciones significativas. Lejos de ello, como se mencionó, algunos actores, entre ellos diputados, utilizan sus capitales y posición para favorecer y

favorecerse del escenario clientelar estructurado; mientras otros simplemente juegan un rol pasivo, como el CGC. No obstante, completar el panorama de actores en el campo de interacción significa, al menos para este estudio, evaluar el control vertical o participación ciudadana.

4.2.2. Control vertical o participación ciudadana:

En el acuerdo de creación de MIFAPRO y sus reformas no se establecen mecanismos específicos de participación ciudadana, tampoco en el acuerdo que regula el fideicomiso. Respecto a las quejas o reclamos, se incorpora como función de la Dirección de Monitoreo y Evaluación: “administrar y resolver el sistema de atención ciudadana para su resolución” (Acuerdo Gubernativo No. 117-2008 y sus reformas). Esta función es ambigua y no constituye un mecanismo y menos un sistema de quejas y reclamos en si, pero podría ser el fundamento para ello. A pesar de la ausencia de mecanismos específicos y explícitos de control ciudadano y de un sistema de quejas en el marco normativo del programa, existe toda una estructura informal de participación y una mecanismo de denuncias.

Desde el principio ha existido un discurso a favor del involucramiento de los Consejos Comunitarios de Desarrollo (COCODES) en particular y del resto de niveles de participación del Sistema de Consejos de Desarrollo,²⁴ en la implementación de MIFAPRO. De acuerdo con Cecchini (et. al), “(...) el desarrollo de estas instancias [los diferentes niveles de participación aludidos] y su coordinación con el programa MFP [MIFAPRO], será crucial para el éxito del mismo” (2009, p. 39). Desde el 2008, el primer año de implementación del programa, se mencionaba en las presentaciones oficiales que se contaba “(...) con la participación de las autoridades locales, los Consejo de Desarrollo

²⁴ Los COCODES son las instancias de participación de base de un sistema establecido en la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, aprobada en el 2002. Existen cinco niveles de participación que van desde Consejo Nacional, pasando por los Consejos Regionales, Departamentales y Municipales, hasta llegar a los COCODES.

Comunitario [COCODES] y otros líderes” (Fundación Konrad Adenauer Stiftung [KAS], 2010, p. 121). Existe evidencia de que se ha contado con la participación de los COCODES y líderes comunitarios en diferentes procesos del programa, pero también se han detectado prácticas críticas.

Los COCODES y/o líderes comunitarios han sido los encargados, en mayor o menor medida, según el tiempo y el lugar; de informar sobre los censos, de convocar a los eventos de pago, de apoyar logísticamente dichos eventos, e inclusive, de validar los listados de beneficiarios. (IDIES, 2009; AC, 2009; MIFAPRO, 2010). El problema no es, por supuesto, que participen los COCODES y/o líderes comunitarios, sino que lo hace sin ninguna regla o lineamiento imparcial, objetivo y estable; lo que provoca vacíos de representatividad y legitimidad importantes, pero también se presta para abusos de poder y la potencial captura de la participación ciudadana.

De acuerdo con la opinión de grupos consultados en el estudio del IDIES en el 2009, la metodología establecida para la selección de beneficiarios no contempló la participación comunitaria, pese al involucramiento de los COCODES en el proceso. La realidad es que estas instancias son entendidas como un canal activo de comunicación con MIFAPRO, pero no como un mecanismo de participación y control ciudadano. La percepción sobre las organizaciones sociales a nivel local “(...) es que no tiene los mecanismos que les permita tener una adecuada información [del programa] y en general se siente ajenas al proceso” (IDIES, 2009, p.27). Lo anterior confirma que existen vacíos de legitimidad, representatividad y funcionalidad en la materia.

Un estudio de AC afirma que “(...) mientras las convocatorias se lleven a cabo con la colaboración de estos actores [COCODES y líderes comunitarios] se garantiza una comunicación efectiva, pero se corre el riesgo que existan cobros a las familias beneficiarios para brindarles la información”, (2009, p.26), como efectivamente ha sucedido. El mismo estudio registra al menos diez casos

específicos y documentados donde miembros de COCODES y/o líderes comunitarios han pedido cobro o prebendas por información o para la supuesta inclusión en el programa.

Otro estudio, en este caso de Transparencia Internacional, menciona preliminarmente que, según entrevistas con funcionarios y exfuncionarios de MIFAPRO, la validación de la información para la selección de los beneficiarios se hace por medio de visitas domiciliarias o de forma discrecional, evaluando el listado con los miembros de los COCODES. También indica, con base en la misma fuente, que existen casos en que los líderes de los COCODES, luego que se recibe información vía telefónica o verbal, eliminan del listado de convocatoria a la personas que consideraban debían ser excluidos, sin mayor formalismo y documentación de respaldo (TI, 2010). En la entrevista concedido por Director de MIFAPRO, Neftalí Hernández, afirma que la información validada por el COCODE se confirma mediante visitas domiciliarias, insinuando que eso sucede en todos los casos, pero también se evidencia cierta concentración de poder y presuntos abusos por parte de estas instancias (entrevista, octubre 2010). En cualquier caso, la contradicción en la información evidencia que la falta de procedimientos normativamente establecidos, esta concentrando el poder y las decisiones, aumentando de esa manera los riesgos de y clientelismo político

En complemento, a partir de finales del 2009 y principios del 2010, se comenzó a implementar un mecanismo de participación ciudadana específico y propio del MIFAPRO. Los Comités de Promoción Comunitaria (CPC) son instancias de representación conformadas por las mismas beneficiarias, conformadas por una vocal de salud, otra de educación y una tercera vocal de transparencia. Los CPC son conformados en una Asamblea Comunitaria, donde son electas las vocales de salud, educación y transparencia.²⁵ Lamentablemente, al igual que los COCODES y líderes comunitarios, no existen normas o lineamientos

²⁵ La existencia y estructura informal de los CPC se deduce de entrevistas con el Director de MIFAPRO, Neftalí Hernández, así como de la información contenida en los ejercicios de rendición de cuentas del 2010.

imparciales, objetivos y estables que regulen el proceso de elección de los CPC, las funciones de las vocales y otros aspectos fundamentales. Sin embargo, hasta agosto del 2010, existían 23,244 CPC, integrados por 79,929 mujeres; de los cuales no hay información o registros de su trabajo y/o resultados, menos desde la perspectiva de la participación y control ciudadano del programa. (MIFAPRO, 2010).

La realidad es que hoy en día coexisten ambos mecanismos de “participación”, sin que exista claridad alguna sobre las estructuras, funciones y resultados de cada uno o de ambas en conjunto. De acuerdo con Oscar Vázquez de AC, los CPC tiene “funciones de apoyo al programa” y “en ningún momento son entes fiscalizadores”, precisamente porque se trata de instancia creadas por y para MIFAPRO, entonces, “el día que se les ocurra comenzar a fiscalizar, los expulsan” (entrevista, octubre 2010). Paradójicamente, las características de los CPC señaladas, quedan confirmadas en la entrevista sostenida con el Director del Programa, el Sr. Neftalí Hernández, quien afirma que los beneficiarios “...tienen claro que la vocal de transparencia es la presidenta de las otras dos, pero las vocales en lo que me beneficia a mí, es que me trabaja en violencia intrafamiliar y uso adecuado del bono (...), ellas son las que me ayudan en eso” (entrevista, octubre 2010). La situación descrita, consecuencia de la falta de regulación en la materia, es caldo de cultivo para el deterioro de la legitimidad y representatividad de los ejercicios de control ciudadano y la continuidad e inclusive el incremento de los abusos de poder señalados, así como del riesgo potencial de capturar los mecanismos de participación.

El control vertical o participación ciudadana a nivel urbano o nacional desarrollado por organizaciones de la sociedad civil (ONG), ha presentado fortalezas y debilidades. La principal debilidad es su desarticulación y falta de proyección, lo que se corrobora mediante el desconocimiento que los entrevistados poseen sobre los ejercicios en la materia realizados OSC. Por ejemplo, la mayoría respondió que sólo conocía los ejercicios de Acción

Ciudadana, cuando existen esfuerzos de por lo menos dos instituciones más. El Instituto de Estudios Económicos y Sociales (IDIES) de la Universidad Rafael Landívar publicó un informe y se encuentra realizando otro estudio en la actualidad (IDIES, 2009), mientras que el Grupo de Apoyo Mutuo (GAM) ha elaborado análisis del gasto de MIFAPRO y ha denunciado irregularidades públicamente.²⁶ Según la opinión del representante de USAID, la situación evidencia la división imperante entre las OSC y la deficiente difusión de resultado (entrevista, octubre 2010).

Otra de las debilidades del control ejercido por OSC, ha sido señalada por Rosa María de Frade, Diputada al Congreso de la República, quien afirma que en el ultimo año se ha constatado un “debilitamiento de los proceso de auditoria (de MIFAPRO), inclusive de entidades como Acción Ciudadana, que han venido haciendo esta labor durante años”, lo cual se evidencia “en la calidad de las evaluaciones y en la poca profundidad de los análisis” (entrevista, octubre 2010). De hecho, las fortalezas señaladas por algunos entrevistados vienen acompañadas de debilidades. María Castro, Exdirectora de MIFAPRO, considera que los esfuerzos de AC han sido “positivos y valiosos”, pero que llegaron “hasta donde el programa les permitió llegar” (entrevista, octubre 2010). Jorge Lavarreda opina en el mismo sentido, pues califica los esfuerzos del IDIES y AC como “valiosos, pero por supuesto insuficientes” (entrevista, octubre 2010).

Respecto el sistema de quejas, a pesar de la falta de normas, han existido y están documentados algunos esfuerzos. Al inicio del programa se instalaron mesas de quejas y reclamos en los eventos de pago. Sin embargo, de acuerdo con el estudio de AC, las mesas fueron instaladas en el 66% de los municipios evaluados y en el 66% de esos municipios las quejas presentadas fueron recibidas; pero únicamente el 32% de las personas que presentaron quejas tuvo conocimiento de su destino o solución (2009). El hallazgo evidencia un

²⁶ <http://politicagt.com> 03 de diciembre del 2009.

aceptable mecanismo de entrada de quejas, pero una debilidad notable o la falta de procedimiento de tratamiento y salida de los casos denunciados.

Luego se creó la Subdirección de Atención Ciudadana, a cargo de la Dirección de Monitoreo y Evaluación, así como un documento que establecía objetivos, procedimiento y los tipos de casos a ser atendidos. (MIFAPRO, sin fecha). El documento menciona la línea 1513 y contiene procedimientos de entrada, tratamiento y salida enfocados a casos relacionados con la implementación operativa del programa. A pesar que contiene muy poco o nada sobre abuso de poder, clientelismo y/o corrupción, es un documento aceptable que podría mejorarse y ajustarse con el tiempo. Sin embargo, a la fecha no se conocen los casos recibidos, procesados y resueltos por la Subdirección de Atención Ciudadana, pese a los ejercicios de rendición de cuentas. Al parecer, los lineamientos establecidos en el documento citado no están siendo implementados hoy en día, lo que podría explicar la falta de resultados. En su lugar, se emplean procedimientos e instrumentos creados sobre la marcha, poco o nada pertinentes o adecuados, además, existe el riesgo que la línea telefónica se este utilizando para motivos. (TI, 2010). De acuerdo con Oscar Vázquez de AC, los lineamientos nunca fueron aprobados y no son utilizados en la actualidad, por lo que "...el mecanismos de quejas es básicamente inexistente, es un número telefónico donde atiende una persona" (entrevista, octubre 2010). En otras palabras, la falta normativa específica en la materia, la débil voluntad política y la poca o nula convicción a favor de los controles verticales; ha dificultado la consolidación de un sistema de quejas moderno, eficaz y eficiente.

El control vertical del MIFAPRO presenta similitudes con sus homólogos centroamericanos que es preciso cotejar. Primero, al igual que la RS/CSR de El Salvador, MIFAPRO cuenta varios mecanismos de participación ciudadana instituido en diferentes etapas de implementación e inclusive algunos de ellos traspuestos entre sí. La comparación permite estudiar las consecuencias y criticas a la RS/CSR, así como las posibles semejanzas y riesgos de

reproducción en MIFAPRO. El PTMC de El Salvador, a pesar de poseer una estructura de participación local compleja y legalmente instituida en el Manual Operativo, experimentó problemas importantes de implementación y legitimidad, pero también abuso de poder por parte de algunos miembros de las estructuras mencionadas. Las semejanzas con bastantes y los riesgos de reproducción de los malos resultados parecen altos, más aún si se considera que los mecanismos de participación de MIFAPRO ni siquiera están establecidos en un manual o norma similar, lo que aumenta el arbitrio y discrecionalidad. Segundo, los promotores de MIFAPRO, que son seleccionados entre los COCODES y líderes comunitario, juegan un rol parecido a los encargados del “Acompañamiento Familiar” de la RdeO de Panamá, que son en realidad los operadores logísticos del PTMC, con el riesgo que en Guatemala son seleccionado entre actores políticos y no técnicos y sin base jurídica o al parecido. Por último, los sistemas de quejas presentan las mismas debilidades entre los PTMC de CA: falta de procedimientos, duplicación de mecanismos, falta de informes de resultados, y en consecuencia, niveles bajísimos de eficiencia y eficacia como mecanismos de control vertical. El MIFAPRO de Guatemala no es una excepción a las características, sino una de sus más fieles representaciones.

En resumen, se trata de un marco normativo prácticamente inexistente en la materia, lo que se refleja en prácticas de participación ciudadana de mala calidad. A nivel local existen al menos dos mecanismos, los COCODES y líderes comunitarios y los CPC, que se caracterizan por ser inestables, discrecionales, en algunos casos monopólicos, pero sobre todo por existir y funcionar por y para la estructura de MIFAPRO. En otras palabras, se trata de mecanismos de participación que no provocan el efecto de contrapeso y control esperado. A nivel nacional, si bien existen esfuerzos de auditoría desde varias OSC, la descoordinación, la falta de difusión de resultados y las críticas sobre la calidad de los informes o la dependencia de la voluntad política de los funcionarios de MIFAPRO, los convierte en ejercicios valiosos, pero limitados e insuficientes. Por

último, el mecanismo de quejas es prácticamente inexistente, o al menos ineficaz y ineficiente para efectos de control vertical y complemento de los mecanismos tradicionales de participación. La mala calidad de las normas y prácticas de control vertical provoca como consecuencia el monopolio y concentración de poder, pues no existe una vigilancia y contrapeso eficaz y eficiente de la gestión del MIFAPRO por parte de las OSC, los ciudadanos en general y los beneficiarios reales y potenciales, en particular.

Los datos permiten completar el análisis del campo de interacciones, pero sobre todo comenzar a configurar los tipos de clientelismo que se pueden desarrollar allí. Primero, normas y prácticas de calidad sobre participación ciudadana serían un elemento que mejoraría la posición de los ciudadanos y potenciales clientes en el campo de interacción, pues serían capitales simbólicos y sociales. Dicho de otra forma, mecanismos de participación ciudadana de calidad jurídicamente establecidos son una investidura (c. simbólico), los cuales al implementarse eficaz y eficientemente provocan organización social (c. social) e incidencia. Lamentablemente, según la información disponible, al parecer únicamente las OSC entran al campo de juego con cierto capital simbólico (credibilidad) y otro tanto de capital social (cobertura mediática). Es decir, son las OSC los actores que ingresan el campo de interacción de MIFAPRO con capitales y posiciones que relativamente les permiten acumular cierta capacidad de reestructuración, es decir, posibilidad de incidir efectivamente en la reforma y el cambio.

Segundo, debido a que los COCODE y los CPC, existen y funcionan por y para MIFAPRO en el campo de interacciones estudiado, los actores que los representan pueden potencialmente constituirse en parte de las relaciones clientelares. Recordando de nuevo el marco teórico, existen cuatro tipos de clientelismo: fino, denso, bilateral y de redes. En el campo descrito, los promotores, los líderes comunitarios y hasta las vocales pueden convertirse en mediadores, o más interesante aún, en decodificadores del mensaje clientelar. A diferencia de los mediadores, los decodificadores simplemente ayudan al cliente

a comprender, por ejemplo, que si no hay continuidad del mismo gobierno, el programa se acaba, lo que significa perder la prestación: el voto es la herramienta para conservarla. Jugar el rol de mediador o decodificador depende de si la red desarrolla relaciones clientelares fina o densa. Lógicamente, el clientelismo fino requiere de mecanismos sutiles, como la decodificación, mientras que el denso necesita de mediadores. En definitiva, los actores que según el discurso oficial representan el control vertical y la participación ciudadana, son en realidad parte de la red clientelar, ya sea jugando un rol activo de mediadores u otro pasivo de decodificadores. En cualquier caso, juegan el papel fundamental propio de los intermediarios en las redes clientelares: acercar a los patrones y los clientes, ser el vínculo entre las élites y las masas. Finalmente, el conjunto de ideas planteadas se refuerzan al recordar las características micro y macroestructurales del campo, ya que los actores en cuestión están insertas en una realidad objetiva de vulnerabilidad y necesidades insatisfechas, que se constituye en un caldo de cultivo a favor de aceptar el papel de intermediarios, sea pasivo o activo.

4.3. Irresponsabilidad u opacidad.

4.3.1. Acceso a la información

El acuerdo gubernativo de creación del programa MIFAPRO de Guatemala y sus reformas no contiene mecanismos específicos de acceso a la información. La Dirección de Implementación de Procesos tiene a su cargo “(...) coordinar los procesos de capacitación y Comunicación del Programa, tanto a agentes internos como externo” (Acuerdo Gubernativo 117-2008 y sus reformas, del 16 de abril del 2008). Las capacitaciones pueden ser útiles para difundir información entre los beneficiarios del programa y ciudadanos a nivel local, por lo que pueden entenderse como mecanismo indirectos de acceso. Sin embargo, la equivalencia funcional de las capacitaciones como mecanismos indirectos de acceso, debe constatararse y evaluarse en la práctica. El decreto de creación del

fideicomiso establece una cláusula de transparencia, que afecta únicamente la administración de los recursos desde la perspectiva financiera, específicamente los procesos de adquisición. Además, establece la publicación de los estados financieros del fideicomiso en el diario de mayor circulación (Acuerdo Gubernativo 100-2009, publicado el 06 de abril del 2009). En complemento, en Guatemala existe una Ley de Acceso a la Información que el MIFAPRO debe cumplir, pues se trata de un programa gubernamental ejecutado con fondos públicos. En general, se trata de un marco normativo escueto y débil en cuanto a mecanismos específicos, pero completo y fuerte en cuanto a la definiciones, preceptos, mecanismos e instrumentos generales.

En el nivel rural-local, a pesar del discurso imperante a favor de la transparencia, plasmado en los documentos y sobresaliente entre los altos funcionarios de MIFAPRO, en la práctica la información no ha fluido con la misma fuerza. Al inicio se dio a conocer el programa a rural-local y urbano-nacional, "(...) se utilizaron medios masivos de comunicación: televisión, radio prensa e Internet, así como folletos y trifoliales" (IDIES, 2009, p. 9). Sin embargo, de acuerdo con un estudio de Acción Ciudadana, el cual efectuó consultas en 45 municipios, se constató que en el 38% de los casos, no se dio a conocer que se llevaría a cabo un censo para el proceso de inclusión en MIFAPRO y del total de municipios donde se informó que se llevaría a cabo el censo, en el 60% no recibieron información sobre el motivo del mismo. (2009)

La información también fue escasa e inadecuada a nivel rural-local en las otras fases y procesos de MIFAPRO, pues "(...) se encontró que se desconocen los criterios utilizados para la selección de beneficiarios, o no se tiene claridad sobre el proceso" (IDIES, 2009, p. 17). De hecho, según Manfredo Marroquín, de Transparencia Internacional, "los mecanismos de entrada y salida del programa no son públicos, nadie os conoce, no se difunden en los municipio", lo que deja una puerta muy grande abierta para el clientelismo" (entrevista, octubre 2010). Más dramática aún es una de las aseveraciones del informe del IDIES, según la

cual “(...) la información se concentra en un número reducido de personas, y sólo un pequeño círculo conoce a profundidad el funcionamiento del programa, lo que se puede prestar a malos manejos” (p. 18), como clientelismo político. Los informes de AC e IDIES identifican otras debilidades de la comunicación existente sobre MIFAPRO: se difundió únicamente en español y se centró más en los logros que en su funcionamiento.

Luego del análisis respectivo, AC concluyó que “(...) no hay una estrategia de comunicación generalizada para todos los municipios [y si existe] es deficiente [sobre todo en la fase del censo]” (2009, p. 22). La conclusión es confirmada por Wilson Romero, Director del IDIES, quien afirma que no existe una estrategia de comunicación del programa a la fecha y que ese sería “uno de los temas fundamentales a mejorar” (entrevista, octubre 2010) En el mismo sentido, un estudio basado en varias técnicas de recolección de información aplicadas a nivel local, afirma que “la comunicación hacia el grupo objetivo del estudio es percibida como insuficiente e inadecuada, pues un 73% de las encuestadas dijo que se entero del programa cuando fue censada”. (IDIES, 2009, P. 18). Al final, ambas instituciones coinciden en la recomendación lógica derivada de los hallazgos: diseñar y lanzar una campaña y/o estrategia objetiva de comunicación, información y divulgación sobre el funcionamiento de MIFAPRO. Un dato interesante es que el mismo Ministro de Educación, el Sr. Denis Alonso, reconoce que no existe una estrategia de comunicación del programa y que es necesario mejora en la materia (entrevista, octubre 2010).

En ese sentido, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), preparó una cooperación técnica para apoyar el desarrollo de una estrategia comunicacional etno-pertinente para MIFAPRO, la cual fue aprobada recientemente, aunque aún no ha comenzado su ejecución. Además de las palabras del Ministro de Educación, se constata que existe cierta conciencia por parte de los funcionarios a cargo de MIFAPRO de las deficiencias en la materia. En la Rendición de Cuentas de septiembre de 2010, se menciona como uno de los aspectos a

mejorar, los procesos de comunicación del programa, que incluye revisar la estrategia de comunicación, socializar masivamente los criterios de selección y mejorar la página electrónica.

Por otro lado, existe el riesgo que se haga propaganda en lugar de una campaña o estrategia de comunicación objetiva, sobre lo cual ya existen algunos casos. Por ejemplo, durante el 2010 se publicaron dos números de un periódico llamado “Mi familia progresa”. Luego de un somero recuento de su contenido, sin pretender con ellos un análisis exhaustivo y profesional, parece contener más información sobre los logros y aclaraciones de la implementación del programa, que sobre su funcionamiento. Desde la perspectiva del acceso a la información, un periódico de esa naturaleza no abona al ejercicio del derecho ni a la solución de los problemas encontrados. Oscar Vázquez de AC es bastante claro al respecto, pues según él, las piezas de comunicación y la página electrónica “...son coartadas de MIFAPRO para paliar los ánimos políticos, para que la oposición y la sociedad civil este mas o menos entretenida” (entrevista, octubre 2010).

Sobre las capacitaciones, en la rendición de cuentas de abril de 2010 se mencionan los temas a impartir, entre los cuales algunos son pertinentes para el asunto aquí evaluado. Empero, en la rendición de septiembre del mismo año, sólo se menciona que se impartieron charlas a las vocales y beneficiarias sobre seguimiento de corresponsabilidades y conceptos básico del programa. No se detalla el número de eventos y participantes, ni temas específicos. Por tanto, no se cuenta con datos suficientes para constatar si las capacitaciones han sido o no, mecanismos alternativos y funcionales de acceso a la información.

En el nivel urbano-nacional, han existido serias dificultades para garantizar la transparencia de cierta información de MIFAPRO. El mejor ejemplo fue la batalla legal y mediática librada por Diputados del Congreso, el Contralor General de Cuentas, el Procurador de Derechos Humanos y Acción Ciudadana; por acceder

y garantizar la naturaleza pública de la base de datos o padrón de beneficiarios de MIFAPRO. El argumento de los altos funcionarios de MIFAPRO para calificar la base o padrón como reservada, desde el inicio fue que los beneficiarios habían entregado sus datos con garantía de confidencialidad, para lo cual habían firmado un documento específico donde se hacía constar la calidad de la información. Sin embargo, de acuerdo con María Castro, Exdirectora del Programa, son otras las verdaderas razones. La primera razón es que existía un “desorden en el registro, no estaba la información completamente sistematizada, ni en una sola base de datos, era imposible entregarla por no están todo consolidado”; la segunda, es que la Primera Dama, Sra. Sandra de Colom, Coordinadora del CCS, “se encapricho, creyó que iba a ganar la batalla, le metieron en la cabeza sus asesores que podía ampararse en el artículo constitucional” (entrevista, octubre 2010). Lamentablemente, el desorden y el capricho implicaron inversión de tiempo y recursos, pero sobre todo el retraso de un documento que hubiera facilitado el control horizontal y vertical del MIFAPRO, debido precisamente a un proceso legal engorroso.

En principio, luego de agotar varios procedimientos legales, la Corte Suprema de Justicia (CSJ) resolvió que la base de datos debía ser entregada a los Diputados del Congreso y al Contralor General de Cuenta, en virtud de sus funciones fiscalizadoras, pero se excluyó su acceso al público en general. Por esta razón, el Procurado de Derechos Humano, acompañado por la diputada Rosa María de Frade y Acción Ciudadana, continuaron el proceso legal, agotaron las instancias correspondientes y finalmente fue presentado un amparo ante la Corte de Constitucionalidad (CC). En septiembre de 2010 la CC amparó provisionalmente al Procurado, la Diputada y AC; lo que provocó la entera del padrón de beneficiarios días después. En realidad, este caso muestra la falta de voluntad a favor del acceso a la información, y juntamente con las debilidades señaladas arriba, corrobora la utilización discursiva de la transparencia por simple conveniencia política y/o imagen pública.

Por ultimo, se monitoreo la página electrónica de MIFAPRO, tomando como base la ley de acceso a la información y los elementos de los procesos fundamentales de cualquier PTMC. La metodología utilizada fue la siguiente. El monitoreo se desarrollo en tres momentos. Primero, se definieron las variables o tipos de información a ser monitoreada y se dividieron en dos categorías. Una, la información general sobre MIFAPRO, determinada con base en la Ley de Acceso a la Información: marco legal, presupuesto, informes narrativos y financieros, planificación, padrón de beneficiarios y estructura. Dos, la información específica sobre los elementos de los procesos sustantivos de cualquier PTMC: ingreso, transferencias, corresponsabilidad y egreso. Segundo, se monitorearon o buscaron las variables o tipos de información en la página electrónica de MIFAPRO. Tres, se sistematizaron los resultados en cuadros según los tipos de información y con base a la escala y ponderación siguiente: si se encuentra la información 1pts, no se encuentra 0pts, se encuentra incompleta 0.5 pts. A continuación, los resultados del monitoreo de la página electrónica de MIFAPRO.

Cuadro No. 6:

Resultados del monitoreo de la información general en la página electrónica de MIFAPRO²⁷

INFORMACION MONITOREADA	NOTA	OBSERVACIONES
Marco Legal	0.5	La página contiene el marco normativo general (todos los acuerdos gubernativos), pero no la escritura de constitución del fideicomiso.

²⁷El monitoreo fue realizado la última semana del mes de octubre de 2010 en la página de MIFAPRO: www.mifamiliaprogressa.gob.gt

Presupuesto general	0	La página contiene un vínculo titulado “presupuesto de ingresos y egresos asignados”, pero al presionarlo no es posible acceder a la información.
Informes de Ejecución Presupuestaria	1	Aparecen todos los informes de ejecución presupuestaria del año en curso.
Documentos de Planificación	0	La página contiene un vínculo titulado “plan operativo anual”, pero al presionarlo no es posible acceder a la información.
Informes de Avances.	0.5	Se asignó medio punto, pues sólo aparece un informe de avances, cuando a la fecha (2 años y medio de existencia del PTMC) debería haber más documentos, o al menos, aparecer el informe de la última rendición de cuentas.
Padrón de Beneficiarios	0.5	Se asignó medio punto pues aparece un padrón, pero incompleto, es decir, sólo con un número limitado de beneficiarios.
Estructura Organizativa (Organigrama)	1	Aparece la estructura organizativa, tanto la política como la operativa.

Fuente: Elaboración propia con base en www.mifamiliaprogresa.gob.gt

De los 7 puntos en juego, la página electrónica de MIFAPRO obtuvo una nota de 3.5, lo que significa que sólo publica la mitad de la información monitoreada. El dato es importante, pues la información monitoreada fue tomada de la Ley de Acceso a la Información, lo que significa que la nota representa opacidad e impunidad. En realidad, aunque la mayoría de entrevistados coinciden en que MIFAPRO es más transparente en comparación con los otros programas sociales existentes, igualmente están de acuerdo en no cumplir con los

estándares de acceso definidos en la ley en la materia. Por ejemplo, Jorge Lavarreda, Director del CIEN, afirma que MIFAPRO “no cumple con lo que establece la ley de acceso a la información” (entrevista, octubre 2010).

Entrando en detalles, el cuadro No. 6 revela que no es posible acceder a la información sobre el presupuesto y planificación, mientras que en el lado opuesto aparecen los datos sobre ejecución presupuestaria y organigrama. En principio la falta de acceso a presupuestos y lo contrario sobre ejecución financiera podría parecer una contradicción, pero lo que evidencia son dos aspectos. Primero, falta de coherencia o importancia del tema, o la necesidad de una estrategia de publicación de información de MIFAPRO. Segundo, podría reflejar los intensos y repetidos cambios del presupuesto del programa en concepto de transferencias interinstitucionales. Otro detalle que salta a la vista, es que la mayoría de información monitoreada se encuentra incompleta, lo que confirma la falta de coherencia e importancia marginal que el asunto merece. Esto último se verifica con la información sobre avances, pues pese a que un mes atrás había sido el segundo ejercicio de rendición de cuentas de MIFAPRO, el informe respectivo aún no aparece en la página. Por último, es preciso señalar que en dos casos aparece el vínculo de la información, pero no los datos, lo cual puede obedecer a razones políticas o técnicas, en cualquier caso corrobora la falta de importancia del tema y las debilidades de acceso a la información.

Cuadro No. 7:

Resultados del monitoreo de la información específica en la página electrónica de MIFAPRO²⁸

INFORMACIÓN MONITOREADA	NOTA
-------------------------	------

²⁸El monitoreo fue realizado la última semana del mes de octubre de 2010 en la página de MIFAPRO: www.mifamiliaprogressa.gob.gt

Proceso de ingreso	Tipos de beneficiario.	1
	Criterios de selección.	0
	Mecanismos de selección	0
Procesos de Transferencia	Definición del titular	0
	Montos a recibir	1
	Mecanismo de entrega	1
Proceso de Corresponsabilidad	Condiciones del beneficiario.	1
	Documento de respaldo	0
	Mecanismos de verificación	1
Proceso de egreso	Tipos de salida.	0
	Criterios de salida	0
	Mecanismos de salida.	0

Fuente: Elaboración propia con base en: www.mifamiliaprogressa.gob.gt

El cuadro No. 7 refleja los resultados del monitoreo de información específica, los cuales son más negativos en comparación la información general, pues de los 12 puntos en juego el MIFAPRO obtuvo una nota de 5, lo que significa que menos de la mitad de los datos monitoreados son publicados. La debilidad más evidente es el caso del proceso de egreso, pues es imposible encontrar algo al respecto en la página electrónica. En realidad, esta debilidad únicamente es reflejo de la mala calidad del marco legal en la materia, pues como se constato en un apartado anterior, no existen normas sobre el proceso de salida. La

segunda debilidad es sobre el proceso de ingreso, pues sólo se encuentra en la página electrónica los tipos de beneficiario. En el mismo sentido, esto refleja la debilidad del marco normativo, pero en ambos casos genera una falencia mayor: es imposible conocer con certeza como son seleccionados los beneficiarios de MIFAPRO y como egresan.

Respecto la transferencia y corresponsabilidad, si bien en la página electrónica se encuentran dos de los tres elementos evaluados para cada proceso, lo que permite afirmar, en principio, hay más acceso a la información en la materia, es preciso mencionar que la información es muy genérica aún. Es verdad que se define el mecanismo de entrega, pero es imposible conocer las fechas y las localidades de los eventos de pago, de la misma manera, aparecen mencionados los mecanismos de verificación, pero no los instrumentos específicos. En otras palabras, ni es posible utilizar la página electrónica para desarrollar un monitoreo o auditoría social integral o para planificar dicho ejercicio. En definitiva, a pesar que se encuentra información valiosa en la página electrónica, que MIFAPRO resulta ser más transparente que los otros programas sociales de Guatemala e inclusive que es el único PTMC de CA que cuenta con un espacio virtual propio; la calidad y la cantidad de la información verificada en el monitoreo aun esta lejos del estándar normativo establecido por la ley de acceso a la información, pero sobre todo presenta vacíos y carencias relevantes.

Recapitulando, el acceso a la información del MIFAPRO presenta un marco normativo de específico inexistente, pero general de buena calidad. A pesar de esa mezcla, a nivel rural-local la calidad del acceso a la información en la práctica es de cobertura limitada y presenta una serie de afrontas que van desde la falta de una estrategia hasta acciones de comunicación en formatos inadecuados (lectura y idioma) Además, se comprobó que la falta de certeza y acceso a la información provoca a nivel rural-local escenarios de asimetría, donde la información es utilizada como fuente de poder, como elemento de negociación e intercambio. A nivel urbano-nacional se también se comprobaron

debilidades importantes, pero en general existen mejores niveles de acceso a la información. Por ejemplo, a pesar de la batalla legal, finalmente fue posible acceder al padrón de beneficiarios, en el mismo sentido, pese a las debilidades de la página electrónica, es posible encontrar en ella cierta información valiosa. Lo anterior no significa que a nivel urbano-nacional existe toda la información necesaria y legalmente establecida, pues los vacíos y carencias fundamentales de datos son iguales a todo nivel (presupuesto, criterios de selección, mecanismos de egreso, entre otros); sino simplemente que existen mejores condiciones para acceder a la información disponible. La realidad es que al integrar ambos niveles de análisis, la conclusión más relevante es que la buena calidad del marco legal no está garantizando un acceso imparcial y equitativo a la información de todos los ciudadanos, lo que provoca desigualdades y consecuentemente niveles de concentración de irresponsabilidad u opacidad igualmente diferentes. En resumidas cuentas, allí donde más se necesita información para empoderar a los ciudadanos y desarrollar ejercicios de control vertical, es decir, a nivel rural local, es donde menos disponibilidad y acceso a la información existe.

De acuerdo con el marco teórico, la situación descrita únicamente viene a confirmar la existencia objetiva de una de las características esenciales para la reproducción de la relación clientelar: la asimetría. La desigualdad se constituye en la esencia de la relación clientelar y en el caso de MIFAPRO la mala calidad de las prácticas de acceso a la información reproduce esa condición fundamental. Otro elemento importante de la falta de acceso a la información es su vínculo con un aspecto macroestructural como la falta de acceso a la educación y su relación con los conceptos de mundo de la vida, sistema y mecanismos de absorción detallado en el marco normativo. En el mundo de la vida de los beneficiarios la relación clientelar aparece como algo posible, necesario y normal; pues la contradicción esencial de dicha relación, la dicotomía entre masa y élite ha sido desplazada al sistema, por lo tanto, ha perdido su forma históricamente aprehensible. En ese entorno, el control sobre

los flujos de información, así como el acceso limitado a la educación formal y la misma prestación que entrega MIFAPRO, la cual es utilizada generalmente para paliar necesidades inmediatas, se convierten en un mecanismo de absorción del conflicto. Por esta razón, para un beneficiario resultaría absurda la idea dicotómica entre él y el patrón, pues la entiendo como una relación de apoyo o a lo sumo de mutuo conveniencia, más aún la idea de contradicción entre la creciente participación individual equitativa en el sistema y la desigualdad socioeconómica del los tiempos actuales. Lo importante de los mecanismos de absorción del conflicto es que permiten la subsistencia y hasta el perfeccionamiento de la contradicción esencial y consecuentemente del fenómeno derivado. En otras palabras, las asimetrías de información unidas a características macroestructurales, están contribuyendo a absorber la contradicción y con ello a fortalecer el clientelismo político.

4.3.2. Rendición de cuentas:

El acuerdo gubernativo que crea el programa MIFAPRO y sus reformas no establecen mecanismos de rendición de cuentas específicos, pero si crea la institucionalidad y ciertas obligaciones relacionadas con el monitoreo y evaluación del programa. En la norma se lee que la Dirección de Monitoreo y Evaluación, tendrá como funciones: “implementar el sistema de monitoreo y evaluación (...) analizar la información e identificar los indicadores para dar seguimiento a la implementación del programa” (Decreto 117-2008 y sus reformas). Por otra parte, el acuerdo que constituye el fideicomiso para la administración financiera del programa, incluye como obligación de fideicomitente de “(...) publicar los estados financieros del fideicomiso en un diario de mayor circulación con cargo al patrimonio fideicometido” (Decreto gubernativo 110-2009, de 6 de abril del 2009). La responsabilidad del fideicomitente constituye un mecanismo de rendición de cuentas limitado exclusivamente a aspectos financieros, mientras que la falta de otros mecanismo en la materia no garantiza formalmente que la información derivada de la

aplicación de las normas de monitoreo y evaluación sea sometida al escrutinio público. La gestión e implementación del programa, sus cambios, resultados e impacto a corto y largo plazo; quedan fuera del único mecanismo de rendición de cuentas específico establecido legalmente.

A pesar de las debilidades del marco normativo, MIFAPRO ha desarrollado varios ejercicios de rendición de cuentas, motivados quizá por voluntad a favor de la transparencia, por la presión externa nacional como internacional o por la observancia de normas generales.²⁹ Sin embargo, también pudo haber otras motivaciones, pues según Ninteh Montenegro, Diputada al Congreso de la República, "...fue una reacción hepática que respondió a la coyuntura (...) no es una cultura de rendición de cuenta (...) más bien a una intencionalidad de desgastar a la oposición" (entrevista, octubre 2010). Lo cierto es que en abril del 2010 se realizó un ejercicio de rendición de cuentas, en el cual se menciona la instauración de una política permanente en la materia (MIFAPRO, 2010), y el ejercicio siguiente se llevó cabo en septiembre de 2010 (MIFAPRO, 2010a). A continuación se presenta el análisis del contenido de los informes de rendición de cuentas de los eventos de abril y septiembre de 2010.

Cuadro No. 7:

Resultados de la evaluación del contenido de los últimos informes de rendición de cuentas de MIFAPRO

ASPECTOS EVALUADOS	CONTENIDO DE LOS INFORMES	
	Rendición de cuentas (enero - abril del 2010)	Rendición de cuentas (mayo – agosto 2010)
Marco normativo, institucional y	✓ Se mencionan los objetivos y lineamientos de	✓ Se menciona el fortalecimiento y cambios de los procesos operativos.

²⁹ La ley de acceso a la información, por ejemplo.

operativo.	<p>gestión para el 2010.</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Se mencionan cambios en el marco normativo: la actualización del manual operativo. ✓ Se menciona la formulación del plan estratégico y de fortalecimiento institucional. ✓ Se menciona el fortalecimiento y cambios de los procesos operativos. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Se mencionan cambios en el marco normativo: conclusión de la actualización del manual y las reglas de operación, incluyendo una breve exposición de su contenido.
Resultados de corto plazo.	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Se menciona el número de incluidos y excluidos (en excepción). ✓ Se menciona los municipios incorporados. ✓ Se menciona el número de beneficiarios incluidos. ✓ Se menciona el cumplimiento de las corresponsabilidades por sector en porcentajes. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Se menciona el número de beneficiarios incluidos, detallando algunas de sus características. ✓ Se mencionan los municipios incorporados. ✓ Se menciona el número y el porcentaje del cumplimiento de corresponsabilidades por sector. ✓ Se menciona el monto de las transferencias pagadas, pero no el tipo de bono. ✓ Se mencionan los casos de egreso.

	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Se menciona el número de familia que cobró en el período, pero no el tipo de bono. 	
Resultados de mediano y largo plazo.	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Se menciona el número de consulta de salud. ✓ Se menciona el número de niños inscritos en preprimaria y primaria en los municipios, comparándolos en el tiempo (entre 2007 al 2010) 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Se mencionan el número de niños inscritos en preprimaria y primaria en los municipios, comparándolo en el tiempo (2007 al 2010) y el porcentaje de incremento de cobertura. ✓ Se menciona el número de consultas en servicios de salud. ✓ Se menciona que se están elaborando las encuestas de seguimiento a la línea basal. ✓ Se mencionan indicadores del impacto del programa en salud y educación relacionados con los ODM.
Ejecución financiera.	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Se menciona la ejecución financiera desglosada por funcionamiento, inversión y transferencias. ✓ Se adjuntan los estados financieros. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Se menciona la ejecución financiera desglosada por funcionamiento, inversión y transferencias. ✓ Se adjuntan los estados financieros.
Otros	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Se menciona el 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Se mencionan resultados de

aspectos relevantes.	<p>desarrollo de nuevos módulos informáticos.</p> <p>✓ Se mencionan resultados de los mecanismos de participación: número de Comités de Promoción Comunitaria conformados por municipio y el informe de monitoreo de Acción Ciudadana.</p>	<p>los mecanismos de participación: número de Comités de Promoción Comunitaria conformados por municipio y se detalla su integración interna.</p> <p>✓ Se mencionan resultados de los mecanismos de control: fiscalización del Congreso y de la Contraloría.</p> <p>✓ Se menciona la existencia de convenios / apoyos de cooperación internacional.</p> <p>✓ Se menciona la incorporación de nueva tecnología.</p> <p>✓ Se menciona la existencia de evaluaciones externas.</p>
Planificación para el próximo período de trabajo.	<p>✓ No se menciona la planificación.</p>	<p>✓ Se mencionan los aspectos a mejorar en el siguiente período de implementación.</p>

Fuente: Elaboración propia con base a MIFAPRO 2010 y 2010a.

De acuerdo con el cuadro No. 7, los informes de rendición de cuentas de MIFAPRO presentan una cantidad de datos intermedia sobre la mayoría de los aspectos evaluados. Inclusive, las casillas “resultados de corto plazo” y “otros aspectos importantes” contienen tanta información que casi completan la

mayoría de elementos evaluados. Es importante observar que la cantidad de información de las casillas citadas, más la titulada “resultados de mediano y largo plazo”, incrementa del primer ejercicio de rendición de cuentas al segundo. Sin embargo, es preciso recordar que los indicadores de salud y educación de ésta última casilla aún no están fundamentados en una línea de base del programa, cuyas encuestas aún se encuentran en elaboración. Las debilidades en la cantidad de información parecen concentrarse en las casillas sobre “información financiera”, la cual es escasa en el primer ejercicio y no incrementa en el siguiente. La casilla “planificación” es la única que no presenta información para el primer periodo evaluado, aunque el segundo informe contiene datos escuetos en la materia. En definitiva, pese a las debilidades en cuanto a aspectos financieros y de planificación, así como la ausencia de una línea de base; se trata de informes de rendición de cuentas que han mejorado con el tiempo y que en la actualidad presentan una cantidad de datos importante y medianamente aceptable sobre el programa MIFAPRO.

La ausencia de una línea de base para monitorear y evaluar el programa es una de las debilidades que vale la pena analizar en detalle, por su importancia para mejorar la calidad de la información en futuros ejercicios de rendición de cuentas. Desde el 2008, primer año de implementación del programa MIFAPRO, se mencionó en presentaciones oficiales la importancia y el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para la construcción de la línea basal. (Méndez, 2010). En un estudio de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) publicado en el 2009 se mencionó la línea de base como una expectativa, incluso, se consignaron las fechas del inicio de su aplicación. De acuerdo con Cecchini (et al), “(...) se espera contar con una evaluación de impacto, para lo cual esta en diseño la línea de base, esta se aplicará a los municipios que ingresen al programa hacia fines del 2008. (2009, p. 42).

Sin embargo, por razones que exceden el presente estudio, la elaboración y aplicación de la línea de base, que en teoría debería haberse realizado desde

antes del inicio del programa, se ha ido retrasando en repetidas ocasiones. Al parecer, el apoyo del BID mencionado en las presentaciones oficiales del 2008 entró en vigencia hasta mediados del 2009, pese a que la firma del convenio fue publicada por lo medio a principios de año (Diario de Centroamérica, 20/01/09). El convenio titulado “Apoyo a la evaluación de impacto del programa Mi Familia Progresa” persigue un propósito de MIFAPRO “...sea evaluado de una manera técnicamente sólida e imparcial, dando a conocer públicamente los resultados” (BID, 2009, p. 4). Además, claramente establece tres productos distribuidos en las fases de ejecución respectivas: julio de 2009 (línea de base), julio de 2010 (primer seguimiento), julio de 2010 (último seguimiento). (BID, 2009). No obstante, a fecha de elaboración del presente estudio aún se estaba realizando el primer seguimiento, por lo que el operativo de campo de recolección de datos para la primera encuesta de la línea basal, se realizaría en el bimestre de octubre-noviembre (MIFAPRO, 2010a).

La falta de una evaluación basada en una línea de base sólida y objetiva a la fecha, hace dudar de la calidad de la información de los ejercicios de rendición de MIFAPRO a varios actores políticos y técnicos, sobre todo de los resultados a mediano y largo plazo. Por ejemplo, María Castro, Exdirectora de MIFAPRO, menciona que uno de los problemas del diseño estructural del programa es precisamente la ausencia de una línea de base, pues sin ella es imposible medir con certeza los resultados e impactos, menos rendir cuentas objetivamente (entrevista, octubre 2010). También es una de las razones por las que se recomienda a MIFAPRO “(...) fortalecer los procedimientos del programa [en cuanto a supervisión y monitoreo se refiere] y mejorar los informes que éste presente, de manera que incluya el destino del gasto y los avances en materia de educación”; y se insiste en “(...) construir una línea de base sobre la calidad de vida por familia, estableciendo la situación en que se encuentran al inicio del programa y los resultados esperados, para poder evaluar el grado de avance”. (IDIES, 2009).

La mala calidad del marco normativo afecta la rendición de cuentas, pues no existen periodicidad, formatos y metodologías estandarizadas, como se confirma en la práctica. En complemento, la ausencia de una línea de base limita la calidad de información, así como credibilidad y el impacto de los ejercicios de rendición de cuentas, sin que eso signifique ignorar la importancia de los eventos y los datos allí difundidos. De hecho se trata de un marco de mala calidad con una práctica de mediana calidad, que generan niveles de irresponsabilidad y opacidad medios. Lamentablemente, al analizar el panorama desde una perspectiva general, esto es incluyendo el acceso asimétrico a la información, la concentración de arbitrio y opacidad tienden a convertirse en altos. En realidad, la rendición de cuentas, tal como ha sido implementada en Guatemala, únicamente fortalece los flujos de información a nivel urbano-nacionales, profundizando las asimetrías mencionadas arriba.

En definitiva, para resumir la evaluación y cerrar el análisis, vale la pena recapitular los elementos expuestos. Primero, existe un contexto socioeconómico y político que presenta causas macroestructurales del clientelismo político: pobreza, desigualdad, bajos niveles de inversión social pública, falta de credibilidad de la democracia y los partidos políticos, así como un valor y significado precario y relativo del voto. Segundo, existen normas y prácticas de MIFAPRO que presentan causas microestructurales del clientelismo político: concentración de arbitrio o discrecionalidad, de poder o monopolio, y de irresponsabilidad u opacidad. La concentración de arbitrio o discrecionalidad proporciona la vulnerabilidad necesaria para que los actores acepten la relación clientelar voluntariamente. La concentración de poder o monopolio crea relaciones de centralizadas que favorecen la creación de redes clientelares. Por último, la concentración de irresponsabilidad u opacidad agrada el último y más importante de los ingredientes, la asimetría derivado de los diferentes y precarios flujos de información.

En ese escenario, debido a la centralización del poder y las interacciones derivadas de ello, muy probablemente proliferen un tipo de clientelismo de redes. Por su parte, gracias a los flujos de información, aunque insuficientes y asimétrico; al control existente, débil y segmentado; y también a la cultura política, poco o nada democrática; muy probablemente se desarrollara fundamentalmente un tipo de clientelismos fino. Entonces, no serán necesarios mediadores militantes de redes clientelares, sino decodificadores del mensaje de gratitud en un contexto de precariedad, una situación donde los sentimientos de reciprocidad por haber ingresado a MIFAPRO se conviertan en votos en el próximo periodo electoral. Entonces, quedad suficientemente claras las causas sociológicas del clientelismo político y las características sustantivas y adjetivas de la relación.

Tercero, la causas macro y microestructurales están estrechamente imbricadas, interactúan entre si. Precisamente esa interrelación compleja y constante micro-macro crean el campo de interacción clientelar, determina la posición de los actores en el campo y sus respectivos capitales, y con ellos, la probabilidad de reestructuración o cambio. En ese campo, al parece los ciudadanos y potenciales beneficiarios poseen probabilidades bajas de reestructurar el campo, al igual que los actores que ejercen el control horizontal, y a diferencia de quienes ejercen el derecho de participación ciudadana, quienes tienen probabilidades medias. Cuarto, esa interrelación compleja y constante configura los mecanismos de absorción del conflicto, los cuales ocultan las contradicciones esenciales y permiten la continuidad de sus efectos, es decir, en este caso, del clientelismo político.

CONCLUSIONES:

El análisis de la información recabada mediante las entrevistas y el monitoreo hemerográfico, así como los datos extraídos de los documentos consultados, que incluyeron desde normas hasta estudios diversos; permiten responder la interrogante planteada en la introducción: ¿cuáles son las causas sociológicas del clientelismo en los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (PTMC) como “Mi Familia Progresada de Guatemala” (MIFAPRO)? Por supuesto, responder a la pregunta no es tarea fácil, sobre todo considerando la complejidad y el carácter multidimensional de los enfoques sociológicos contemporáneos, como las teorías integracionistas de Antony Giddens, Pierre Bourdieu y Jürgen Habermas. Las teorías integracionistas no admiten respuestas simples o lineales, por el contrario, invitan a la comprensión de las causas sociológicas de cualquier fenómeno desde la combinación dinámica de las cuatro dimensiones de la sociología: la acción, la estructura, lo micro y lo macro. El fenómeno estudiado fue abordado desde la dimensión estructural, tanto micro como macrosociológica, es decir, se entrelazaron dinámicamente las causas objetivas generales y particulares, lo que permite concluir lo siguiente:

- José Nun afirma que es precisamente en las situaciones de alta vulnerabilidad económica que tienden a instalarse y prosperar las formas más variadas de clientelismos. Desde una perspectiva sociológica, siguiendo los postulados de Boaventura de Sousa Santos, la pobreza genera grupos socioeconómicos desiguales que establecen diferentes relaciones con la institucionalidad estatal en razón de su condición. Mientras los sectores económicamente poderosos ven a las instituciones públicas y sus recursos de una manera, los sectores excluidos las conciben como una oportunidad de beneficiarse y satisfacer necesidades. La pobreza y la desigualdad son unos de los elementos que explican macroestructuralmente los diferentes tipos de relaciones que establecen los diversos grupos socioeconómicos con las instituciones estatales,

incluyendo el clientelismo político. En definitiva, los altos niveles de pobreza, las agudas brechas de desigualdad, los dramáticos indicadores sociales y un gasto social insuficiente, descritos y analizados en contexto del socioeconómico; son las causas sociológicas macroestructurales de las relaciones clientelares entre los sectores excluidos y el Estado en general, y los programas como MIFAPRO en particular.

- Ayse Gunes-Ayata asevera que en contextos donde el acceso al poder es desigual y donde la debilidad de las instituciones políticas de representación como los partidos refuerza el sentimiento de atomización, los ciudadanos utilizan el voto como un mecanismo para acceder a recursos y no como un medio de representación. Desde una perspectiva sociológica, siguiendo los postulados de Pierre Bourdieu, el acceso desigual al poder y la debilidad institucional de las unidades de representación, son elementos macroestructurales que provocan campos de interacción de relaciones asimétricas, los cuales se constituyen en escenarios favorables al clientelismo político, debido precisamente a la naturaleza del fenómeno. Por lo tanto, la marcada preferencia del desarrollo económico antes que la democracia de los guatemaltecos, la debilidad institucional y baja legitimidad, representatividad y credibilidad de los partidos políticos, así como el poco valor e importancia relativa del voto, descritos y analizados en el contexto socioeconómico; son las causas sociológicas macroestructurales del surgimiento y continuidad de campos de interacción clientelar como MIFAPRO.
- De acuerdo con Javier Auyero, existe consenso entre los expertos del tema en calificar al clientelismo político como una relación asimétrica de dominación. Desde la perspectiva sociológica, la dominación fue definida por Max Weber como la probabilidad de encontrar obediencia a un mandato determinado entre personas. Por tanto, a pesar de la asimetría, la relación de dominación, en tanto probable, es voluntaria. Retomando

de nuevo los postulados de Pierre Bourdieu, en el campo los diferentes actores ocupan posiciones que definen sus capacidades de interacción, lugares determinados por elementos microestructurales como el entorno normativo o institucional. En el caso de MIFAPRO, se comprobó que el bajo rango y la mala calidad del marco legal provoca niveles de concentración de arbitrio y discrecionalidad que colocan a los ciudadanos en una situación de vulnerabilidad, pues no existe certeza alguna de cómo pueden ser o dejar de ser beneficiarios. La concentración de arbitrio y discrecionalidad se constituyen en elementos que definen las posiciones de los ciudadanos y potenciales beneficiarios en el campo de interacción con relación a los mediadores y patronos, mientras que la vulnerabilidad es la condición resultante que favorece la aceptación voluntaria de la relación clientelar. En otras palabras, la concentración de arbitrio y discrecionalidad son unas de las causas sociológicas microestructurales del clientelismo político en MIFAPRO.

- Jonathan Fox afirma que el grado de organización de los ciudadanos mejora su posición y capacidad de negociación dentro de la relación clientelar. De acuerdo con la sociología reflexiva, las posiciones de los actores cambian cuando ingresan nuevos elementos al campo de interacción o cuando aumenta o disminuye el grado de organización entre ellos, en consecuencia ambos aspectos afectan la probabilidad de reestructurar las relaciones. En ese sentido, el control horizontal, que incorpora actores estatales en el campo de interacción, y el control vertical o participación ciudadana, que aumenta la posibilidad organización social de los ciudadanos; son elementos que permiten explicar las relaciones clientelares desde una perspectiva microestructural. En el caso de MIFAPRO, la ineficiencia e ineficacia del control horizontal y vertical o participación ciudadana, que ha significado la incorporación de actores estatales en posiciones débiles y escasos grados de organización, ha provoca niveles de concentración de poder o

monopolio importantes en los funcionarios a cargo del programa. La concentración de poder o monopolio han mejorado la posición de los potenciales mediadores o patronos en el campo y consecuentemente ha favorecido las relaciones clientelares. En resumen, la concentración de poder o monopolio es otra de las causas sociológicas microestructurales del clientelismo político en MIFAPRO.

- Javier Auyero explica que el hecho que haya bienes y servicios que se dan a cambio de lealtad y apoyo, no necesariamente explica las razones del intercambio, ni garantiza el resultado esperado de la relación clientelar; pues en fenómeno interfieren los flujos de información disponibles. A más datos, menos probabilidad que exista clientelismo, aunque se den relaciones de intercambio, pues un ciudadano informado comprende que es sujeto de derechos. De acuerdo con Jurgen Habermas, los fenómenos desplazados del mundo de la vida (campo de interacción) al sistema (macroestructuras) pierden su forma socialmente aprehensible, lo que convierte a los actores incapaces de comprender las contradicciones de fondo gracias a los mecanismos de absorción. En el caso del clientelismo los flujos de información, débiles o inexistentes, se constituyen en mecanismos de absorción que impiden a los ciudadanos comprender la contradicción de fondo de la relación: cliente y mediador o patrón. En otras palabras, la debilidad o falta de flujos de información, provocan que el cliente vea al mediador o patrón como un benefactor al que debe estar agradecido, no como lo que realmente es: un actor que se aprovecha de la precariedad para violar derechos políticos. En el caso de MIFAPRO, los diferentes flujos de información a nivel rural-local y urbano nacional, donde en el primero caso el acceso a la información es precario e inoportuno, mientras que en el segundo, aunque débil, contiene mecanismos como la página electrónica y la rendición de cuentas; provoca niveles de concentración de irresponsabilidad y opacidad, mayormente en el ámbito menos favorecido (el rural-local). Los niveles de

concentración de irresponsabilidad y opacidad evidenciados, se constituyen en mecanismos de absorción que evitan que los ciudadanos comprendan la contradicción esencial del clientelismo político, favoreciendo el establecimiento de relaciones clientelares, es decir, se constituyen en otras de las causas sociológicas microestructurales.

- Las causas macroestructurales y microestructurales están estrechamente imbricadas, interactúan entre sí mediante una interrelación compleja y constante que crea el campo de interacción clientelar, determinan la posición de los actores y sus respectivos capitales, en consecuencia la probabilidad de reestructurar o cambiar. En el caso de MIFAPRO parece que los menos llamados a reestructurar y cambiar el campo son los beneficiarios potenciales o reales, mientras que las OSC presenta la mejor posición y capitales para el mismo efecto.

En resumen, la pobreza, la desigualdad y la inversión social pública insuficiente, en el plano socioeconómico, y la debilidad institucional y baja representatividad y credibilidad de los partidos políticos, así como el poco valor e importancia relativa del voto; son las causas sociológicas macroestructurales del clientelismo político. Por su parte, la concentración de arbitrio o discrecionalidad, la centralización de poder o monopolio, así como la reunión de altos niveles de irresponsabilidad en el modelo institucional de MIFAPRO, son las causas microsociológicas del fenómeno. La interrelación dinámica de las causas sociológicas micro y macroestructurales constituyen a MIFAPRO en un campo de interacción o micromundo con altos riesgos de clientelismo. Por supuesto, la presente tesis y sus conclusiones, no sólo dejan las puertas abiertas, sino invitan y promueven la continuidad de investigaciones que aborden el clientelismo político desde otros enfoques. El estudio en profundidad todos los aspectos relacionados a la subjetividad y acción social, así como enfoques metodológicos cuantitativos, serán de vital importancia para mejorar la comprensión del clientelismo político desde una perspectiva sociológica.

RECOMENDACIONES:

- Reducir los niveles de arbitrio y discrecionalidad imperantes en MIFAPRO, mediante discusión y aprobación en el Congreso de la República de una ley que establezca mínimamente los elementos clave de los procesos sustantivos del programa: ingreso, transferencia, corresponsabilidad; así como definiciones, sistema, mecanismos e instrumentos de control vertical, horizontal, acceso a la información y rendición de cuentas.
- Disminuir los niveles de monopolio y concentración de poder mediante el fortalecimiento del control horizontal ejercido por la Contraloría General de Cuentas a través de un proceso de reforma del marco normativo, selección de autoridades internas imparciales y fortalecimiento institucional; así como el ejercido por el Congreso de la República, mediante la promoción y elaboración e implementación de estrategias de fiscalización parlamentaria por parte de partidos, bloques o comisiones.
- Mejora las prácticas de participación de la sociedad civil a nivel rural-local y nacional-urbano con el fin de reducir la concentración de poder y monopolio, mediante la capacitación y promoción del ejercicios de control o mecanismos innovadores e independientes para financiar buenas prácticas en la materia como fondos con recursos financieros competitivos.
- Aumentar los flujos de información sobre MIFAPRO con el objeto de reducir la irresponsabilidad y opacidad imperante, mediante la difusión de datos en todos los niveles y mediante todos los medios posibles, incentivando la demanda de información por parte de la ciudadanía, así como creando los mecanismos pertinentes para responder de forma efectiva y eficaz.

BIBLIOGRAFIA:

Libros, documentos e informes (ordenados alfabéticamente)

- Acción Ciudadana (2006). Indicadores de Percepción y Experiencia de Corrupción de Guatemala –IPEC-. Ciudad de Guatemala, Guatemala: Magna Terra Editores.
- Acción Ciudadana (2009) Primer informe de auditoria social sobre el Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas “Mi Familia Progresá”. Ciudad de Guatemala, Guatemala.
- Asociación de Investigación y Estudios Sociales –ASIES- (2008). Cultura política de la democracia en Guatemala. Ciudad de Guatemala, Guatemala.
- Auyero, J. (1997) *¿Favores por votos? Estudios sobre clientelismo político contemporáneo*. (1ra Ed.) Buenos Aires, Argentina: Losada.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2007). *Programa de Protección Social – Fase I (PN-L1007)*. Ciudad de Panamá, Panamá.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2009). *Apoyo a la Evaluación de Impacto del Programa Mi Familia Progresá*. Ciudad de Guatemala, Guatemala.
- Boneo, H. & Torres, E. (2001). *¿Por qué no votan los guatemaltecos?* (1ra Ed.). Ciudad de Guatemala, Guatemala: Instituto para la Democracia y Asistencia Electoral –IDEA-.

- Sousa, B. (1998) *De la mano de Alicia: Lo social y lo político en la postmodernidad*. (1ra Ed.). Bogotá, Colombia: Siglo del Hombre Editores.
- Britto, T. (2008). *Los desafíos del programa de transferencias monetarias condicionadas en El Salvador*. Brasilia, Brasil: Centro Internacional de Pobreza (IPC, por sus siglas en inglés).
- Carrillo, F & Ch, Gruenberg. (2006) *“Fighting clientelism: Transparency and participation in targeted social Programs”*. (1ra Ed.). Washington, United States of America: Inter-American Development Bank (IDB).
- Cecchini, S. Leiva, A. Maradiaga, & A. Trucco, D. (2009) *Desafíos de los Programas con corresponsabilidad: los casos de Guatemala, Honduras y Nicaragua*. Santiago de Chile, Chile: Comisión Económica para América Latina (CEPAL).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe -CEPAL-. (2009). *Panorama Social de América Latina – 2009*. Santiago de Chile, Chile.
- Contraloría General de Cuentas (2009). *Informe del Programa Mi Familia Progresá*. Ciudad de Guatemala, Guatemala.
- Corporación Latinobarómetro (2009). *Informe 2009*. Santiago de Chile, Chile.
- Escobar, C. (1997). Clientelismo y protesta social: Política campesina en el norte colombiano. En Auyero, J. (Comp.), *¿Favores por votos? Estudio sobre clientelismo político contemporáneo*. (pp. 127 – 166). Buenos Aires, Argentina: Losada.

- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales -FLACSO- (2009). *Promoción, Evaluación e Investigación del Programa de Transferencias Condicionadas Avancemos*. San José, Costa Rica: Banco Interamericano de Desarrollo –BID-.
- Fiszbein, A. & Schady, N. (2009) *Transferencias Monetarias Condicionadas: reduciendo la pobreza actual y futura*. Washington. D. C.: Banco Mundial (BM).
- Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL). (2006). *“Memoria de Labores 2005”*. San Salvador, El Salvador.
- Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL). (2007). *“Memoria de Labores 2006”*. San Salvador, El Salvador.
- Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL). (2008). *“Memoria de Labores 2007”*. San Salvador, El Salvador.
- Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL). (2009). *“Memoria de Labores 2008”*. San Salvador, El Salvador.
- Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL). (2010). *“Memoria de Labores 2009”*. San Salvador, El Salvador.
- Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL) (2009). *“Política de Transparencia del FISDL”*. San Salvador, El Salvador,
- Fundación Acción Joven. (2008) *Proyecto Apoyo al Programa Avancemos*. San José, Costa Rica.

- Fundación Konrad Adenauer Stiftung –KAS- (2010). Transferencias condicionadas como estrategia para la reducción de la pobreza: Lecciones aprendidas en América Latina. Ciudad de Guatemala, Guatemala: Serviprensa, S.A.
- Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social – FUSADES- y el Instituto Internacional de Investigaciones sobre Política Alimentaria –IFPRI- (2010). “Informe de impacto a los dos años de implementación”. San Salvador, El Salvador: Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local. San Salvador, El Salvador.
- Garay, L.J. Salcedo, E. León, I. Guerrero, B. (2008) *La captura y reconfiguración cooptada del Estado en Colombia*. (1ra Ed.) Bogotá, Colombia: Fundación Método.
- Gay, R. (1997). Entre el clientelismo y el universalismo, reflexiones sobre la política popular en el Brasil Urbano. En Auyero, J. (Comp.), *¿Favores por votos? Estudio sobre clientelismo político contemporáneo*. (pp. 65 – 92). Buenos Aires, Argentina: Losada.
- Góchez, R. (2008). *Percepción de las/os Beneficiarios del Funcionamiento e Impacto de la Red Solidaria*. San Salvador, El Salvador: Secretaria Técnica de la Presidencia – Banco Interamericano de Desarrollo (STP-BID).
- Gruenberg, Ch. & Pereyra, V. (2004) *La realización de los derechos económicos, sociales y culturales frente al clientelismo político*. Santiago de Chile, Chile: Fundación Ford.
- Gunes-Ayata, A. (1997). Clientelismo: Premoderno, moderno y postmoderno. En J. Auyero, J. (Comp.). *¿Favores por votos? Estudio*

- sobre clientelismo político contemporáneo*. (pp. 41 – 64). Buenos Aires, Argentina: Losada.
- Habermas, J. (1993). *Teoría de la acción comunicativa: complementos y estudios previos*. (M. Jiménez, Trad.) México, D. F.: Red Editorial Iberoamericana (REI).
 - Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales –ICEFI- (2007). *La política fiscal en la encrucijada: El caso de América Central*. (1ra Ed.). Ciudad de Guatemala, Guatemala: Argrafic.
 - Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales -IDIES-. (2009) *Expandiendo oportunidades para grupos vulnerables en Guatemala: el caso de Mi Familia Progres*a. Ciudad de Guatemala, Guatemala: Universidad Rafael Landívar.
 - Klitgaard, R. & MacLean-Abaroa (2001). *La corrupción en las ciudades* (1ra Ed.). Bolivia, La Paz: Quipus SRL.
 - Klitgaard, R. (1992). *Controlando la corrupción*. (T. Prada, A.R. Prada, Trads.). La Paz, Bolivia: Fundación Hanns Seidel.
 - Li, J.A. (2010) *Informe Final de Gestión de abril de 2007 a mayo de 2010*. San José, Costa Rica: Instituto Mixto de Ayuda Social –IMAS-.
 - Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). (2008). *Informe de Avances de la Red de Oportunidades*. Ciudad de Panamá, Panamá.
 - Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). (2010). *Informe de Avances de la Red de Oportunidades*. Ciudad de Panamá, Panamá.

- Petras, J. (2004). *América Latina: De la globalización a la revolución*. (A. Firpo, Trad.) Rosario, Santa Fe, Argentina: Editorial Homo Sapiens.
- Pope, J. (2000). *Confronting Corruption: The element of the National Integrity System*. (First Ed.) Berlin, Germany: Transparency International.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD- (2005). *Informe Nacional de Desarrollo Humano – 2005*. Ciudad de Guatemala, Guatemala: Editorial Sur.
- PNUD. (2004). *La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. (1ra Ed.). Buenos Aires, Argentina: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara.
- Programa Mi Familia Progresiva (2010) Rendición de cuentas de enero a abril del 2010. Ciudad de Guatemala, Guatemala.
- Programa Mi Familia Progresiva (2010a) Rendición de cuentas mayo a agosto de 2010. Ciudad de Guatemala, Guatemala.
- Ritzer, G. (2002). *Teoría Sociológica Moderna*. (M.T. Casado, Trad.) (5ta Ed.). Madrid, España: McGrawHill / Interamericana de España.
- Rodríguez, A. (2010). *Programas de transferencias condicionadas, políticas sociales y combate a la pobreza en Panamá*. Santiago de Chile, Chile: Comisión Económica para América Latina (CEPAL).
- Roman, I. (2010). *Sustentabilidad de los Programa de Transferencias Condicionadas: La experiencia del Instituto Mixto de Ayuda Social y Avancemos de Costa Rica*. Santiago de Chile, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

- Roninger, L. (1997). Sociedad civil, patronazgo y democracia. En Auyero, J. (Comp.), *¿Favores por votos? Estudio sobre clientelismo político contemporáneo*. (pp. 93 – 126). Buenos Aires, Argentina: Losada.
- Rose-Ackerman, S. (2000). *La corrupción y los gobiernos: Causas, consecuencias y reformas*. (F. Colodrón, Trad.). Madrid, España: Siglo XXI. (Trabajo original publicado en 1999).
- Sauma, P. (2008). *Pobreza, desigualdad del ingreso y empleo: lecciones aprendidas y principales desafíos en un contexto de menor crecimiento*. San José, Costa Rica: Estado de la Región.
- Torres, E. & González M. (2001) Introducción a un laberinto: Las elecciones en Guatemala. En Torres, E. (Ed.), *Construyendo la democracia electoral en Guatemala*. (pp. 19 – 72). Ciudad de Guatemala, Guatemala: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Transparencia Internacional (2010) *Análisis de procesos del Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas Mi Familia Progresiva*. Ciudad de Guatemala, Guatemala.
- Trejos, J.D. (2008). *Programas selectivos y gasto social: situación durante el 2008, evolución reciente y perspectivas futuras*. San José, Costa Rica: Estado de la Región.
- Tribunal Supremo Electoral (2008). *Informe general del proceso electoral 2007*. Ciudad de Guatemala, Guatemala.
- Weber, M. (1964). *Economía y sociedad*. En Johannes Winckelmann (Ed.) y J. Medina, J. Roura, I. Eugenio, E. Garcia & J. Ferrater (Trads.).

México, D.F.: Fondo de Cultura Económica. (Trabajo original publicado en 1922).

Leyes, decretos y manuales (ordenados cronológicamente):

- Ley de creación del Instituto Mixto de Ayuda Social y sus reformas, 31 de abril de 1971 hasta el 24 de julio de 1990.
- Decreto No. 11 del Órgano Ejecutivo, publicado el 4 de marzo del 2005 en el Diario Oficial. No. 45. Tomo 366. San Salvador, El Salvador.
- Ley No. 29, publicada el 3 de agosto del 2005 en la Gaceta Oficial, Ciudad de Panamá, Panamá.
- Decreto del Poder Ejecutivo No. 33154, publicado el 19 mayo de 2006 en La Gaceta No. 96. San José, Costa Rica.
- Decreto del Poder Ejecutivo No. 33203, publicado el 4 de agosto de 2006 en La Gaceta No. 149. San José, Costa Rica.
- Decreto del Poder Ejecutivo No. 33677, publicado el 2 de abril del 2007 en la Gaceta No. 65. San José, Costa Rica.
- Decreto del Poder Ejecutivo No. 34210, publicado el 8 de enero del 2008 en la Gaceta No. 5. San José, Costa Rica.
- Decreto Ejecutivo No. 9, publicado el 04 de abril de 2008 en la Gaceta Oficial Digital. Ciudad de Panamá, Panamá.
- Acuerdo Gubernativo No. 117.2008, publicado del 16 de abril del 2008 en el Diario de Centroamérica. Ciudad de Guatemala, Guatemala.

- Decreto No. 227-2008-DMySC de la Contraloría General de la República, publicado el 11 de agosto del 2008 en la Gaceta Oficial Digital. Ciudad de Panamá, Panamá.
- Decreto del Poder Ejecutivo No. 34786, publicado el 10 de octubre de 2008 en La Gaceta No. 196. San José, Costa Rica.
- Acuerdo Gubernativo No. 273-2008, publicado el 22 de octubre de 2008 en el Diario de Centroamérica. Ciudad de Guatemala, Guatemala.
- Manual Operativo de la Red Solidaria, última versión del 16 de enero de 2009 de la Secretaria Técnica de la Presidencia. San Salvador, El Salvador.
- Acuerdo Gubernativo No. 52-2009, publicado el 2 de marzo de 2009 en el Diario de Centroamérica. Ciudad de Guatemala, Guatemala.
- Acuerdo Gubernativo No. 100-2009, publicado el 06 de abril del 2009 en el Diario de Centroamérica. Ciudad de Guatemala, Guatemala.
- Decreto No. 56 del Órgano Ejecutivo, publicado el 9 de octubre de 2009 en el Diario Oficial. Número 188, Tomo 385. San Salvador, El Salvador.

ANEXOS:

I. Listado de personas entrevistadas:

NOMBRE	CARGO	INSTITUCION	FECHA DE LA ENTREVISTA
Denis Alonso	Ministro	Ministerio de Educación	Octubre de 2010.
Neftalí Hernández	Director	MIFAPRO	Octubre de 2010
Rosa María de Frade	Diputada	Congreso de la República.	Octubre de 2010
Nineth Montenegro.	Diputada	Congreso de la República.	Octubre de 2010
María Castro	Exdirectora	MIFAPRO	Octubre de 2010
Jorge Lavarreda	Director	Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN)	Octubre de 2010
Wilson Romero	Director	Instituto de Investigaciones Económicas Nacionales (IDIES)	Octubre de 2010
Manfredo Marroquín	Coordinador Regional para CA.	Transparencia Internacional.	Octubre de 2010
Oscar Vázquez	Coordinador de Proyecto.	Acción Ciudadana	Octubre de 2010
Anónimo	Sin especificar	Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos	Octubre de 2010

II. Resumen del análisis hemerográfico:

No.	TITULO	MEDIO DE COMUNICACIÓN	FECHA
1	El presidente de Guatemala se compromete a trabajar contra el trabajo infantil	Página electrónica: white.oit.org.pe	01/08/2008
2	BID aprueba dos préstamos para lucha contra la desnutrición en Guatemala	Página electrónica: www.terra.com.pr	17/09/2008
3	BID otorga préstamos por US\$350 millones a Guatemala para mejorar educación y salud infantil	Página electrónica: www.iadb.org	17/09/2008
4	“Mi Familia Progresá” se extenderá a 40 municipios más	Diario de Centroamérica	24/10/2008
5	Gobierno no aclara dudas en programa Mi Familia Progresá	Prensa Libre	30/10/2008
6	Programa Mi familia Progresá beneficia a hogares guatemaltecos	Radio La Primerísima	02/12/2008
7	Medirán impactos del programa Mi Familia Progresá	Diario de Centroamérica	20/01/2009
8	Mi Familia Progresá ya ejecutó 59.6% de sus recursos	Página electrónica: www.i-dem.org	16/02/2009
9	Gobierno pone a disposición nombres en Internet	La Hora	18/04/2009
10	El Contralor Carlos Mencos solicitará a la CSJ que aclare si la información de MIFAPRO es pública o no.	Siglo XXI	12/01/2010
11	Mi Familia Progresá benefició a más de 6 mil familias de Baja Verapaz	CERIGUA	09/07/2009
12	COHESIÓN SOCIAL: Señalan que programa no tiene sostenibilidad	La Hora	10/08/2009
13	El hambre se come la vida de los más pobres	Página electrónica: ipsnoticias.net	10/09/2009
14	Mi Familia Progresá niega a la Contraloría los números de cédula	El Periódico	03/11/2009

15	Guatemala recibe préstamo de US\$114 millones para Mi Familia Progresá	Prensa Libre	19/11/2009
16	GAM denuncia gasto irregular en programa Mi Familia Progresá	Página electrónica http://politicagt.com	03/12/2009
17	Programa "Mi familia progresá" entregará Q946,200 mensuales a 3,154 beneficiados	El Metropolitano	19/12/2009
18	Programa Mi Familia Progresá ha gastado Q30 millones	Página electrónica http://politicagt.com	30/12/2009
19	Los nombres de los beneficiarios de MIFAPRO deberán ser revelados a la diputada Nineth Montenegro.	Siglo XXI	10/02/2010
20	Datos de Mi Familia Progresá serán secreto bancario	El Periódico	25/02/2010
21	Ejecutivo de Guatemala nombra nuevo Ministro de Educación	Página electrónica: estrategiaynegocios.net	26/02/2010
22	Empleados del Ministerio Público intimidan a diario por publicaciones contra programa social	La Hora	05/03/2010
23	Guatemala: Diputada Nineth Montenegro denuncia plan para atentar contra su vida	Página electrónica: www.todanoticia.com	08/03/2010
24	Programa Mi Familia Progresá rinde cuenta a los alcaldes	Página electrónica de la Asociación Nacional de Municipalidades -ANAM-	10/03/2010
25	Mi Familia Progresá podría esconder estrategia preelectoral, señala diputada	Prensa Libre	06/04/2010
26	Programa Mi Familia Progresá llega a municipios de Zacapa	Prensa Libre	13/05/2010
27	Mi Familia Progresá recibe fondos millonarios del Ejército	CERIGUA	14/05/2010
28	"Mi Familia Progresá" crece en El Progreso, Guatemala	Página oficial: www.guatemala.gob.gt	19/05/2010
29	"Mi Familia Progresá" crece en El Progreso	Gobierno de Guatemala	10/06/2010
30	Baja Verapaz. Personal de "Mi familia progresá" brinda apoyo a damnificados	CERIGUA	11/06/2010
31	Mi Familia Progresá llega al El Progreso	CERIGUA	14/06/2010
32	MIFAPRO llegó a Los Amates	CERIGUA	24/06/2010

33	Quetzaltenango. Capturan a hombre que cobraba por beneficios del programa "Mi familia Progresas"	Página electrónica http://noticias.com.gt	07/07/2010
34	Mi Familia Progresas arranca en Morales, Izabal	Programa Mi Familia Progresas	09/07/2010
35	San Carlos Sija calificó para Mi Familia Progresas	Página electrónica: www.diariohoyxela.com	16/07/2010
36	Publican cobertura del programa Mi Familia Progresas	Página electrónica http://noticias.com.gt	28/07/2010
37	Guatemala, cada vez más miserable	Página electrónica: www.revista-amauta.org	30/06/2010
38	Mi familia progresas debe tener acceso a la información	Prensa Libre	04/08/2010
39	"Mi Familia Progresas" entregará transferencias condicionadas a través del sistema bancario	Página electrónica: www.analisisx.com	09/08/2010
40	Programa "Mi Familia Progresas", llega a Estanzuela	Página electrónica: www.estanzuela3d.com	Sin fecha
41	Programa Mi Familia Progresas le ha costado al país Q761 millones en el 2009	Página electrónica: www.todanoticia.com	Sin fecha
42	Guatemala crea fondos social de 12 millones de dólares	Página electrónica: www.infosur.com	Sin fecha
43	Ministro de Educación pide presupuesto de Q13 mil millones	Prensa Libre	03/08/2010
44	Diputada señala que Cohesión Social debilita ministerios	Prensa Libre	04/08/2010
45	Van menos fondos a reconstrucción	Prensa Libre	09/08/2010
46	"Mi familia progresas" atrae a niños en edad preescolar	El Periódico	01/08/2008
47	"Mi familia progresas" beneficiaría a 300 mil familias	El Periódico	05/09/2008
48	Dimite la directora de "Mi familia progresas"	El Periódico	30/09/2008
49	Mi Familia Progresas recibe quejas después de cada entrega en Sololá	El Periódico	16/02/2009
50	Los formularios de Mi Familia Progresas ofrecen confidencialidad	El Periódico	20/03/2009

51	Mi Familia Progresá funcionaré como un fideicomiso público	El Periódico	08/04/2009
52	Los precios suben cuando llega Mi Familia Progresá	El Periódico	22/07/2009
53	Mi Familia Progresá niega a la Contraloría los números de cédula	El Periódico	03/11/2009
54	Mi Familia Progresá avanza en el departamento de Guatemala	El Periódico	17/12/2009
55	Datos de Mi Familia Progresá serán secreto bancario	El Periódico	25/02/2010